



Consiliului Raional Dubăsari
Președintelui Raionului Dubăsari

AVIZ

asupra notificării Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nr. 139-S/10 din
04.06.2010 adresată Consiliului raional Dubăsari

Considerații generale

Autoritățile publice locale ale raionului Dubăsari s-au adresat către Congresul Autorităților Locale din Moldova cu o solicitare în a-și expune opinia pe marginea notificării Nr. 139-S/10 din 04.06.2010 înaintate de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de stat.

În fapt, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de stat a supus unui control Decizia Consiliului raional Dubăsari nr.02-11 din 16.04.2010 "Cu privire la rectificarea bugetului raional pentru anul 2010" în temeiul art. 64 al Legii Nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, sub aspectul verificării legalității acestui act emis de Consiliul raional Dubăsari. În rezultatul controlului efectuat, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de stat a emis o notificare asupra rezultatelor controlului.

În notificarea respectivă, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de stat solicită modificarea parțială a Deciziei Consiliului Raional Dubăsari nr.02-11 din 16.04.2010 "Cu privire la rectificarea bugetului raional pentru anul 2010" și anume a pct. 4 al Deciziei care prevede alocare unor surse financiare pentru scopuri de utilitate publică.

În drept, analizând situația juridică creată, considerăm că pentru a avea o imagine competă și obiectivă asupra cazului dat, este necesar a fi analizate în complex mai multe prevederi legale și de răspuns la următoarele întrebări:

- Dacă consiliul raional a fost în drept să aloce din fondul său de rezervă mijloace financiare pentru lucrările de reparație capitală la obiectele de cultură spirituală din raion și pentru procurarea materialelor necesare în caz de situații excepționale?
- Dacă consiliul raional a încălcat sau nu prevederile Hotărîrii Guvernului nr. 1427 din 22.12.2004 cu privire la Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora?
- Există oare circumstanțe și motive temeinice de fapt și de drept care ar justifica cerința Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind modificarea parțială a Deciziei nr.02-11 din 16.04.2010 a consiliului raional respectiv?

În rezultatul analizei complexe a tuturor circumstanțelor cauzei și a prevederilor legale în vigoare, considerăm următoarele:

1. Regulamentul Consiliului raional Dubăsari a fost aprobat în baza Regulamentului – tip prevăzut de HG 1427 din 22.12.2004

Regulamentul privind constituirea și utilizarea Fondului de rezervă al Consiliului raional Dubăsari (anexă la Decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 05-07 din 10.12.2008) prevede la pct. 5 că ”mijloacele fondului de rezervă pot fi utilizate pentru:

- a) prevenirea sau lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale avariilor tehnogene, care pot prejudicia activitatea normală a populației, instituțiilor și organizațiilor din teritoriu;
- e) finanțarea și promovarea unor acțiuni culturale și spirituale, altor activități, având drept scop dezvoltarea comunităților și a societății civile;
- h) alte cheltuieli cu caracter imprevizibil, care în conformitate cu legislația, țin de competența autorităților publice locale de nivelul II.”

Reieșind din aceste prevederi, putem concluziona cu certitudine că pct. 4.1. și 4.2. ale Deciziei Consiliului raional Dubăsari, corespund întru totul obiectelor asupra cărora au fost alocate mijloacele bănești. Regulamentul privind constituirea și utilizarea Fondului de rezervă al Consiliului raional Dubăsari asigură dreptul consiliului raional de a aloca mijloace bănești pentru situații excepționale și pentru finanțarea acțiunilor spirituale (finanțarea reparației bisericilor din sate). La capitolul ”cheltuieli excepționale” pot fi atribuite, atât prevenirea sau lichidarea consecințelor calamităților naturale și ale avariilor tehnogene, cât și prevederile lit. h a Regulamentului - alte cheltuieli cu caracter imprevizibil, care în conformitate cu legislația, țin de competența autorităților publice locale de nivelul II.

În același timp, Hotărârea Guvernului nr. 1427 din 22.12.2004 cu privire la Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora stipulează expres în pct. 2 că ”se recomandă autorităților administrației publice locale să aducă propriile regulamente privind constituirea fondurilor de rezervă și utilizarea mijloacelor acestora în corespundere cu Regulamentul-tip susmenționat.” Astfel, Regulamentul-tip la care face trimitere Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, comportă un caracter de recomandare, și nu un caracter obligatoriu, coercitiv. Prin acest regulament, legiuitorul a stabilit un cadru normativ de consultare și îndrumare a autorităților locale, dar nu a stabilit anumite prohibiții, obligații de conformare și respectiv, neurmărirea întru totul a prevederilor cu caracter de recomandare, din punct de vedere a sensului și logicii juridice, nu poate atrage careva penalități sau sancțiuni. Consiliul raional Dubăsari a respectat întocmai prevederile HG 1427 din 22.12.2004, dar dat fiind faptul că acesta comportă un caracter de recomandare, consiliul raional și-a ajustat Regulamentul propriu în conformitate cu necesitățile sale din teritoriu.

2. Autoritățile administrației publice locale de nivelul II, conform legislației din domeniu, beneficiaza de autonomie financiară, gestionară, decizională, fapt care le permite acestora să decidă privind oportunitatea și modul de utilizare a mijloacelor financiare de care dispun

Totodată, toate acțiunile întreprinse de consiliul raional Dubăsari în acest sens, au fost efectuate sub egida principiului autonomiei locale.

Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede la art. 3 ”prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populațiilor, o parte importantă din treburile publice”.

Potrivit art. 1 al Legii privind administrația publică locală, consiliul raional este autoritatea publică locală reprezentativă și deliberativă de nivelul II, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local. Totodată conform art. 3 alin. 2 al aceleiași legi, consiliul raional beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Art. 5 al Legii privind administrația publică locală prevede că autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive. Autoritățile administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală în raioane sînt consiliile raionale, ca autorități deliberative, și președinții de raioane, ca autorități executive.

La rîndul său, art. 43 prevede expres că consiliul raional decide în privința aprobării și modificării bugetului raional, administrării patrimoniului, precum și modul de utilizare a fondurilor speciale. Plus la aceasta, legea prevede că „consiliul raional poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor”.

3. Legalitatea deciziei Consiliului raional Dubăsari prin prisma Legii finanțelor publice locale nr. 397-XV din 16.10.2003

În sfîrșit, art. 18 al Legii privind finanțele publice locale Nr. 397/16.10.2003 prevede ”(1) Autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale poate decide constituirea unui fond de rezervă în mărime de cel mult 2% din volumul cheltuielilor bugetului ei.

(2) Utilizarea fondului de rezervă se face în baza regulamentului de utilizare a fondurilor de rezervă, aprobat de către autoritatea reprezentativă și deliberativă respectivă.”

În același timp, cheltuielile respectiv au fost adoptate de către consiliul raional, fiind alocate din soldul disponibil, și nicidecum nu din contul unor mijloace cu destinație specială. Totodată, absolut important de menționat, este faptul că aceste cheltuieli sunt destinate unor activități de utilitate și interes public.

În acest context, Legea cu privire la protecția civilă nr. 271-XIII din 09.11.1994 prevede la art. 10 lit. h: ” autoritățile administrației publice locale creează în scopul asigurării protecției civile, rezerve de produse alimentare, medicamente, mijloace tehnico-materiale și alte mijloace, asigură acumularea menținerea fondului necesar de construcții de protecție în stare permanentă de pregătire pentru adăpostirea persoanelor supuse pericolului.”

4. Corespunderea Deciziei Consiliului Raional Dubăsari nr.02-11 din 16.04.2010 ”Cu privire la rectificarea bugetului raional pentru anul 2010” prevederilor Regulamentului-tip aprobat de Guvern, cît și Regulamentului aprobat de Consiliul raional

Prin urmare, din toate prevederile legale menționate mai sus rezultă cu certitudine și fără careva dubii cel puțin următoarele lucruri:

- a) Consiliul raional este unica autoritate care este în drept să decidă în problemele ce țin de finanțele publice locale sau administrarea patrimoniului raional.
- b) Consiliul raional a fost în drept să aloce mijloacele bănești necesare pentru reparația obiectelor de valoare culturală și de utilitate publică și să asigure baza materială pentru persoanele care vor avea nevoie de ajutor în cazul situațiilor excepționale.

Plus la aceasta, art. 7 al Legii administrației publice locale exprese prevede că în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.

Considerăm că notificarea respectivă poartă un caracter pur formal și nu ține de fondul cauzei, precum și de interesele publice a populației din teritoriul respectiv, de utilitatea și beneficiul public al mijloacelor bănești alocate de către consiliul raional Dubăsari.

5. Notificarea se bazează pe interpretarea necorespunzătoare a cadrului legal în vigoare

În ce privește solicitarea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat de a modifica parțial decizia Consiliului raional, oficiul teritorial aduce ca argumente niște prevederi ale Hotărârii Guvernului 1427 din 22.12.2004 care de facto nu au decât un caracter de recomandare pentru autoritățile publice locale, iar nerespectarea întocmai a prescrierilor acestuia nu constituie încălcare a acestuia și în genere, Consiliul raional Dubăsari a respectat întru totul litera legii. Argumentele aduse de oficiul teritorial sunt irelevante situației date. În această situație, lipsește oricare bază materială și legală pentru modificarea actului administrativ respectiv (decizia consiliului raional). Cu atât mai mult că se cere modificarea parțială neîntemeiată a unei decizii care poate afecta în cel mai direct și stringent mod interesul public și necesitățile populației – beneficiarii direcți și indirecti ai mijloacelor bănești alocate, se vor principiiile autonomiei locale, și care totodată care pot afecta activitate normală a autorităților publice locale de nivelul II. Nu este clar, în acest sens care concret sunt temeiurile și încălcările. Care este baza probatorie a încălcărilor presupuse a fi comise de către Consiliul raional Dubăsari. Nu există nici o normă juridică la moment care ar prohibita acțiunile de alocare a mijloacelor bănești din fondul de rezervă pentru necesitățile prevăzute în acest sens de Regulamentul aprobat de Consiliul raional. Mai mult ca atât, acest fapt este permis și încadrat în litera legii.

6. Cu privire la încălcarea de către Consiliul raional a art. 9 alin. (2) al Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale

În ce privește mențiunea oficiului teritorial referitor la ignorarea de către Consiliul raional Dubăsari a prevederilor art. 9 alin. (2) al Legii nr. 317 din 18.07.2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, care stipulează că "actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului", considerăm că aceasta nu corespunde realității, deoarece însăși din textul HG 1427 rezultă caracterul de recomandare al acesteia și respectiv, Consiliul raional a fost în drept să ajusteze regulamentul Consiliului raional Dubăsari la necesitățile și situația financiară din teritoriu. În acest sens, nu considerăm că prin decizia sa, Consiliul raional Dubăsari a încălcat sau ignorat în careva fel Legea Nr. 317 din 18.07.2003.

Mai mult ca atât, decizia Consiliului Raional Dubăsari nr.02-11 din 16.04.2010 "Cu privire la rectificarea bugetului raional pentru anul 2010" a fost adoptată în mod legal, cu respectarea Legii privind administrația publică locală, Legea privind finanțele publice locale, Carta Europeană a Autonomiei Locale, la care Republica Moldova este parte. Această decizie a fost adoptată reieșind din necesitățile și situația economico-financiară a raionului Dubăsari, s-a referit la mijloacele proprii și disponibile ale raionului, iar modificare sau

anularea parțială a ei ar crea dificultăți privind executarea acestei decizii, dificultăți în activitatea autorităților publice locale și soluționarea operativă a problemelor de interes și utilitate publică.

7. Cu privire la solicitarea incertă a Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat adresată Consiliului raional Dubăsari

În notificarea adresată pe numele Consiliului raional, se cere modificarea parțială a deciziei respective a consiliului raional însă fără a indica concret direcția modificării: de abrogat, anulat, de a introduce rectificări, de reformulat, de exclus, de inclus careva prevederi etc. În acest sens, apare o incertitudine și neclaritate din partea reprezentantului Guvernului în teritoriu: cum poate fi executată solicitarea oficiului teritorial, dacă formularea acesteia nu este clară. În acest caz ce fel de acțiuni pot și trebuie să întreprindă autoritățile publice locale?

Prin urmare, luând în considerație cele menționate mai sus concluzionăm:

1. Decizia consiliului raional Dubăsari nr.02-11 din 16.04.2010 "Cu privire la rectificarea bugetului raional pentru anul 2010" a fost adoptată în conformitate cu legislația în vigoare a Republicii Moldova și nu există temeuri de fapt și de drept pentru modificarea ei atât integral, cât și parțial;
2. Cadrul normativ național și internațional existent, cum ar fi Legea administrației publice locale, Legea privind descentralizarea administrativă, Legea privind finanțele publice locale, Cartea Europeană a Autonomiei Locale, constituie un fundament juridic și legal suficient pentru apărarea și protecția drepturilor și intereselor autorităților locale în acest caz;
3. Notificarea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de stat în cazul dat nu este argumentată suficient din punct de vedere juridic și a circumstanțelor de fapt;
4. Recomandăm organizarea unor întruniri între reprezentanții oficiului teritorial și consiliul raional privind discutarea situației juridice create și aflarea unui consens, întru soluționarea acestei situații, cu respectarea legislației în vigoare a Republicii Moldova.

Cu respect,

Viorel FURDUI,
Director executiv al CALM

