

AVIZ
la proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat
la întreprinderile micro, mici și mijlocii

Guvernul a examinat proiectul de lege cu privire la moratoriul asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr.310 din 16 decembrie 2019) de către dl A. Slusari, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

De menționat că, prin adoptarea Legii nr. 131/2012 cu privire la controlul de stat asupra activității de întreprinzător, s-a asigurat consolidarea cadrului juridic și instituțional în domeniul efectuării controlului de stat asupra activității de întreprinzător, obiectul de reglementare al acestei legi fiind organizarea și desfășurarea controlului, stabilirea principiilor fundamentale ale controlului, precum și stabilirea procedurii de efectuare a controlului. Dintre principiile fundamentale ale controlului, specificate în art. 3 din Legea nr. 131/2012, evidențiem:

- 1) prevenirea încălcării legislației prin aspectul consultativ al controlului;
- 2) obiectivitate și imparțialitate la planificarea și desfășurarea controlului de stat, la întocmirea documentelor aferente controlului și dispunerea de măsuri și sancțiuni;
- 3) efectuarea controlului în baza analizei și evaluării riscurilor;
- 4) prezumția bunei-credințe și a respectării legislației de către persoana supusă controlului;
- 5) transparența actelor individuale și de reglementare emise de organul de control;
- 6) legalitatea și respectarea competenței stipulate expres de lege de către organul de control, astfel încât controlul de stat să fie corect, coerent, desfășurat consecvent și în corespundere cu prevederile legii;
- 7) proporționalitatea controlului și oportunitatea la inițierea lui – recurgerea la control, în baza evaluării riscurilor, doar în cazul când acesta este absolut necesar pentru realizarea funcțiilor autorității de control și doar în cazul când au fost epuizate alte modalități de verificare a respectării legislației de către persoanele supuse controlului;
- 8) evidența tuturor acțiunilor și actelor de control;
- 9) dreptul de a contesta orice fapt sau orice act al inspectorului și de a repara prejudiciul cauzat;
- 10) neadmiterea afectării și/sau suspendării activității persoanei supuse controlului.

Totodată, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (10) din legea sus-numită „controalele planificate efectuate pe parcursul primilor 3 ani de activitate de la data înregistrării de stat a persoanei care practică activitate de întreprinzător au caracter consultativ și nu se vor solda cu sancțiuni sau măsuri restrictive, cu excepția cazurilor când în cadrul

controlului se depistează încălcări foarte grave în sensul prezentei legi”. Astfel, cadrul normativ aferent controalelor de stat asupra activității de întreprinzător conține pârghii eficiente de protejare a persoanelor supuse controlului și de evitare a abuzurilor din partea organelor de control. În același timp, menționăm că, potrivit art. 1 alin. (1¹) din Legea nr. 131/2012, obiectivele acestei legi sunt: „a) asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor; b) supravegherea introducerii și circulației pe piață a produselor în vederea asigurării siguranței acestora; c) implementarea sistemului de analiză a riscurilor în baza criteriilor de risc”. În acest context, evidențiem că prin legea sus-numită se urmărește protejarea drepturilor și intereselor legitime atât ale întreprinzătorilor, cât și ale persoanelor (societății în general).

Întrucât proiectul prevede reglementări cu impact asupra activității de întreprinzător, în conformitate cu dispozițiile art.13 din Legea nr.235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și art. 25 alin. (2) din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină analiza impactului de reglementare, realizată conform Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23/2019. Totodată, potrivit art. 34 alin. (4) din Legea nr. 100/2017, proiectul se va remite spre expertiză grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător împreună cu analiza impactului de reglementare. Mai mult decât atât, ținând cont de faptul că propunerea de instituire a moratoriului asupra controlului de stat la întreprinderile micro, mici și mijlocii va avea impact asupra bugetului de stat, considerăm că nu este judicioasă această inițiativă legislativă, deoarece proiectul nu este însoțit de actul de analiză a impactului.

Adițional, comunicăm că instituirea moratoriului asupra controalelor de stat nu reprezintă o inovație legislativă, fiind aplicat pentru o perioadă de 3 luni în anul 2016, prin Legea nr.18/2016 privind moratoriul asupra controlului de stat (textul căreia a fost preluat de autorul inițiativei legislative în cauză, fără a-l ajusta la modificările operate în legislație ce țin de schimbarea denumirii Ministerului Economiei, abrogarea unor norme din Codul contravențional și completarea cu noi contravenții). La fel, prin art.16 alin. (1) din Legea nr.180/2018 privind declararea voluntară și stimularea fiscală (alineat abrogat prin Legea nr.122/2019) s-a stabilit că „organele cu atribuții de administrare fiscală nu vor efectua controale asupra corectitudinii calculului,

declarații și achitării impozitelor, taxelor și a altor plăți aferente bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, a contribuțiilor de asigurări sociale de stat și primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală pentru perioadele fiscale de până la 1 ianuarie 2018, cu excepția controalelor efectuate în conformitate cu prevederile capitolului 11¹ din titlul V al Codului fiscal”.

Referitor la propunerea de instituire a moratorului începând cu 1 ianuarie 2020, semnalăm că actele normative produc efecte juridice din momentul intrării lor în vigoare. În acest sens, Curtea Constituțională a statuat în Hotărârea nr.32 din 29 octombrie 1998 privind interpretarea art. 76 din Constituția Republicii Moldova că legea are putere juridică și este aplicabilă de la data publicării ei în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau de la data indicată în textul legii, dar care nu poate precede data publicării acesteia. De asemenea, în hotărâre Curtea a statuat că efectul legii în timp este ghidat de principiul activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei. Legea nu se aplică faptelor săvârșite înainte de intrarea ei în vigoare, adică nu are efect retroactiv. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.

În aceeași ordine de idei, considerăm nejustificat și irelevant argumentul adus de autorul proiectului în nota informativă precum că necesitatea instituirii acestui moratoriu este condiționată de faptul că statul nu acordă facilități fiscale întreprinderilor mici și mijlocii. De asemenea, autorul proiectului nu a prezentat argumente care ar justifica ineficiența Legii nr.131/2012, iar nemulțumirile întreprinzătorilor asupra unui act de control anume, menționat în nota informativă, considerăm că nu constituie temei de suspendare a acțiunii întregii legi, ba mai mult, în cazul în care întreprinzătorul consideră că prin activitatea organului de control i-au fost încălcate drepturile sale legitime, este în drept să conteste controlul și/sau rezultatele acestuia.

Ținând cont de cele expuse, considerăm nejustificate și irelevante argumentele aduse de autor și relatăm că inițiativa legislativă nu este susținută.

Concomitent menționăm că proiectul are unele deficiențe de ordin conceptual, și anume:

La art. 4

Nu este clar raționamentul interdicției efectuării percheziției la sediile, locurile de desfășurare a activității și de aflare a bunurilor persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător în cadrul procedurilor de constatare a contravențiilor reglementate de art. 90 din Codul contravențional. Or art. 90 reglementează contravenția de „producere, comercializare, difuzare sau păstrare a produselor pornografice”. De altfel, pentru contravenția prenotată nu poate fi aplicat moratoriu, ținând cont de caracterul și gradul prejudiciabil al faptei comise.

La art.5

Alin. (2) vine în contradicție cu alin. (1), întrucât pe de o parte se stabilește că Guvernul este în drept să decidă asupra prelungirii moratorului, iar pe de altă parte alin. (2) propune indicarea perioadei pentru care se dispune moratoriu (1 ianuarie 2021–30 iunie 2021).

La art. 6 alin.(1)

Având ca bază prevederile art. 18 din Legea nr.320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, conchidem că Poliția apără viața, integritatea corporală, sănătatea și libertatea persoanei, proprietatea privată și publică, alte drepturi legitime ale persoanei și comunității, exercitând atribuțiile prevăzute la art. 19-23, iar prevederile alin. (2) al art. 18 indică imperativ că „nu se admite punerea în seama Poliției a altor atribuții decât a celor prevăzute de lege”. În acest sens, nu poate fi susținut alin. (1), prin care se stabilește obligația Poliției în stoparea acțiunilor ilicite, inclusiv evacuarea persoanelor care efectuează controlul pe perioada moratorului. O astfel de atribuție excede competențele funcționale ale poliției, corespunzător normelor legale indicate. Concomitent, formularea propusă în raport cu alin. (2) este una defectuoasă, întrucât sancțiunea nu este reglementată de către Codul contravențional sau Codul penal, fapt care va face imposibilă aplicarea acesteia.