

DECIZIE

18 mai 2016

mun. Chișinău

Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul – Valeriu Doagă

Judecătorii – Iuliana Oprea, Ala Cobăneanu

Galina Stratulat, Oleg Sternioală

examinând recursul declarat de reprezentantul Consiliului orășenesc Cahul, Mîndru Ștefan,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și societatea cu răspundere limitată „Safir Family” împotriva Consiliului orășenesc Cahul cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Cahul din 29 septembrie 2015

c o n s t a t ă

La data de 17 aprilie 2014 Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și SRL „Safir Family” au depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orășenesc Cahul cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantele au menționat că, prin decizia pârâtului nr.10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 au fost aprobate taxele locale pentru unitățile de prestări servicii legate de jocurile de noroc, ce se vor aplica în or. Cahul în anul 2014 și, anume, taxa anuală pentru suprafața unității „de la 0,0 m² – 30 m² (inclusiv) - 70000,00 lei/an” și „mai mult de 30 m² - 90000,00 lei/an”.

Suștin că, nefiind de acord cu valoarea taxei pentru unitățile de prestări servicii legate cu jocuri de noroc, s-au adresat la Consiliul orășenesc Cahul cu cerere prealabilă, prin care au solicitat anularea pct. 3 din decizia enunțată și a pct.5 din anexa nr. 3 în partea ce se referă la aprobarea taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii de deservire socială, pentru activități legate de jocurile de noroc și pentru regim de activitate non-stop, precum și reexaminarea cuantumului taxei locale stabilită pentru agenții economici, care activează în domeniul jocurilor de noroc, însă până în prezent, nu au primit nici un răspuns.

Consideră că, valoarea taxei de stat locale stabilită pentru agenții economici, care activează în domeniul jocurilor de noroc este neîntemeiat exagerată, nu corespunde condițiilor social-economice existente la moment, încalcă principiul egalității între contribuabili indiferent de regiunea și tipul activității în Republica Moldova.

De asemenea, consideră că, este ilegală și majorarea taxei cu 10% pentru regim de activitate non-stop.

Afirmă că, pârâtul a depășit atribuțiile sale în privința stabilirii restricțiilor agenților economici, care activează în domeniul jocurilor de noroc, astfel, încălcând drepturile și interesele legale stabilite de legislația națională.

Relevă că, la emiterea deciziei enunțate, pârâtul a încălcat prevederile art. 8 din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, deoarece acesta nu a publicat informația asupra proiectului deciziei nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 și, astfel, nu a asigurat transparența în activitatea lor decizională prin implicarea sectorului privat, a societății civile și a persoanelor fizice în elaborarea actelor normative și în procesul luării deciziilor.

Solicită anularea pct. 3 din decizia Consiliului or. Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 și a pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie în partea stabilirii taxelor locale pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc, anularea pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie în partea ce se referă la stabilirea și intrarea în vigoare a taxei pentru unitățile comerciale și/sau prestări de servicii de deservire socială și, anume: anularea ca ilegală a sintagmei „Notă: pentru regim de activitate non-stop, taxa anuală se majorează cu 10%” și obligarea pârâtului de a reexamina taxele locale, stabilite pentru activități legate de jocurile de noroc, de a micșora și de a stabili cuantumul taxelor respective în mărime medie egală cu alte genuri de activitate.

Ulterior, Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și SRL „Safir Family” au depus cerere de concretizare a pretențiilor, solicitând anularea pct. 3 din decizia pârâtului nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 și a pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie în partea stabilirii taxelor locale pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc, anularea pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie în partea ce se referă la stabilirea și intrarea în vigoare a taxei pentru unitățile comerciale și/sau prestări de servicii de deservire socială și, anume. Anularea ca ilegală a sintagmei „Notă: pentru regim de activitate non-stop, taxa anuală se majorează cu 10%” și obligarea pârâtului de a reexamina taxele locale, stabilite pentru activități legate de jocurile de noroc, de a micșora și de a stabili cuantumul taxelor respective în mărime medie egală cu alte genuri de activitate, în funcție de caracteristicile obiectelor impunerii.

Prin hotărârea Judecătorei Cahul din 04 martie 2015 s-a admis parțial acțiunea, s-a anulat ca ilegal pct. 3 din decizia Consiliului orășenesc Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 în partea ce ține de stabilirea taxelor locale pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc și s-a anulat ca ilegal pct. 5 din anexa nr. 3 la decizia Consiliului orășenesc Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 în partea ce se referă la aprobarea taxelor pentru activități legate de jocurile de noroc și în partea ce se referă la stabilirea și intrarea în vigoare a taxei pentru unitățile comerciale și/sau prestări de servicii de deservire socială și, anume, sintagma „Notă: pentru regim de activitate non-stop, taxa anuală se majorează cu 10%”. În rest acțiunea s-a respins ca neîntemeiată.

Prima instanță și-a argumentat concluzia prin aplicarea art. 9 alin. (3), 16 alin. (2), 58 alin. (2) și 126 alin. (1) și (2) lit. b) din Constituția RM, art. 8 alin. (3) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 4 lit. e) și 8 din Legea

nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, art. 4 lit. a), 5 alin. (6¹) lit. a), 32 și 37 lit. f) și f¹) din Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, art. 8 din Legea nr. 845-XII din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, art. 6 alin. (2) și (8) lit. a), c) și e), 292 alin. (2) și 297 alin. (1) și (3) din Codul fiscal și art. 20 alin.(1) și (6) din Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

Prin decizia Curții de Apel Cahul din 29 septembrie 2015 s-a respins apelul declarat de Consiliul orășenesc Cahul și s-a menținut hotărârea primei instanțe.

La data de 26 februarie 2016 reprezentantul Consiliului orășenesc Cahul, Mîndru Ștefan a declarat recurs împotriva deciziei Curții de Apel Cahul din 29 septembrie 2015, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că, instanța de apel, la examinarea pricinii, a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată – art. 20 din Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată – art. 23 din Legea enunțată.

Menționează că, instanța de apel greșit a făcut trimitere la Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 28 ianuarie 2014, deoarece actul administrativ contestat a fost emis la data de 26 decembrie 2013, iar Hotărârea Curții Constituționale nr. 2, fiind adoptată la data de 28 ianuarie 2014, nu are impact asupra actului administrativ contestat, or, conform art. 140 alin. (1) din Constituția RM, legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curții Constituționale.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul declarat de reprezentantul Consiliului orășenesc Cahul, Mîndru Ștefan urmează a fi admis, casate decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii din următoarele motive.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură civilă, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul și să caseze integral sau parțial decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, pronunțând o nouă hotărâre.

În conformitate cu art. 442 alin. (1) din Codul de procedură civilă, judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanța verifică, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, legalitatea hotărârii atacate, fără a administra noi dovezi.

Materialele cauzei atestă că, în temeiul pct. 3 din decizia Consiliului or. Cahul nr.10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 și pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie s-au aprobat taxele locale pentru unitățile de prestări servicii legate de jocurile de noroc, ce se vor aplica în or. Cahul în anul 2014 și, anume, taxa anuală pentru suprafața unității „de la 0,0 m² – 30 m² (inclusiv) - 70000,00 lei/an” și „mai mult de 30 m² - 90000,00 lei/an” (f.d. 6, 9).

La data de 12 martie 2014 Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și SRL „Safir Family” au depus în adresa Consiliului or. Cahul cerere prealabilă prin care au solicitat anularea pct. 3 din decizia Consiliului or. Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 în partea stabilirii taxelor locale pentru activitatea în domeniul jocurilor de noroc, anularea pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie în partea ce se referă la stabilirea și intrarea în vigoare a taxei pentru unitățile comerciale și/sau prestări de

servicii de deservire socială și, anume: anularea ca ilegală a sintagmei „Notă: pentru regim de activitate non-stop, taxa anuală se majorează cu 10%” și obligarea pârâtului de a reexamina taxele locale, stabilite pentru activități legate de jocurile de noroc, de a micșora și de a stabili cuantumul taxelor respective în mărime medie egală cu alte genuri de activitate (f.d. 4).

Verificând legalitatea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe în baza argumentelor invocate în recurs, Colegiul constată că, actul administrativ contestat a fost emis în conformitate cu normele de drept relevante raportului juridic litigios, iar actele judecătorești de dispoziție sunt pasibile casării.

Conform art. 109 alin. (1) din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Alineatul (2) din același articol constituțional prevede că autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Potrivit art. 1 prt. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.

Conform art. 297 alin. (1) din Codul fiscal nr. 1163 din 24.04.1997, autoritatea deliberativă a administrației publice locale poate aplica toate sau numai o parte din taxele locale, în funcție de posibilitățile și necesitățile unității administrativ-teritoriale.

În conformitate cu art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Potrivit art. 9 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, avînd dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.

Conform art. 20 alin. (1) din Legea cu privire la finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, autoritatea executivă prezintă autorității reprezentative și deliberative respective, printr-o dispoziție, cel tîrziu la data de 1 noiembrie, proiectul bugetului unității administrativ-teritoriale pe anul următor spre examinare și aprobare.

Potrivit art. 22 din aceeași lege, dacă bugetul unității administrativ-teritoriale nu este aprobat pînă la începutul anului bugetar, efectuarea transferurilor cu destinație generală la bugetul respectiv se suspendă pînă la aprobarea bugetului. Dacă bugetul unității administrativ-teritoriale nu este aprobat pînă la data de 31 decembrie, finanțarea cheltuielilor se efectuează lunar proporțional mărimii de 1/12 parte din suma cheltuielilor, conform clasificăției bugetare pe anul bugetar precedent, în limita resurselor financiare disponibile, pînă la aprobarea noului buget.

Considerînd administrația publică locală ca o parte componentă a autorităților publice ale statului, Constituția obligă statul să contribuie la dezvoltarea și protejarea administrației publice locale, care în limitele competențelor sale, este autonomă. Autonomia locală înseamnă dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără imixtiunea autorităților centrale, ea constituie un complex de atribuții date în competența organelor de administrare publică locală. Atribuțiile transmise acestor organe sînt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.

În vederea asigurării unei autonomii efective și funcționale a autorităților administrației publice locale, în care acestea să dispună de dreptul și capacitatea de a reglementa și gestiona în interesul populației locale treburile publice, legiuitorul a prevăzut la articolul 9 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 dreptul acestora de a elabora, aproba și gestiona în mod autonom bugetele proprii și dreptul de a stabili și pune în aplicare taxe și impozite locale, în condițiile stabilite de lege.

Colegiul reține că bugetele locale reprezintă instrumente de planificare și de conducere a activității economico-financiare a unităților administrativ-teritoriale, structura acestora reflectă gradul de autonomie a administrației locale. De asemenea, bugetele locale reflectă fluxurile veniturilor și cheltuielilor administrației locale, modalitatea de finanțare a cheltuielilor pe destinații și de acoperire a deficitelor bugetare. Ca parte a sistemului bugetar, bugetele locale îndeplinesc un rol complex, care decurge din rolul general al bugetului de stat. Astfel, bugetul local îndeplinește rolul financiar de mobilizare a resurselor și de redistribuire a acestora pe plan local în funcție de sarcinile care revin fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Instanța de recurs menționează că, decizia Consiliului or. Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 constituie produsul materializat al autonomiei autorității administrației publice locale, iar marja amplă de apreciere a acesteia în sectorul impozitării și taxării activităților desfășurate în unitatea administrativ-teritorială este dictată de menținerea stabilității financiare. În speță, Consiliul or. Cahul a stabilit quantumul taxelor locale pentru activități legate de jocurile de noroc în dependență de suprafața unității comerciale avînd în vedere că acest indicator cantitativ atestă numărul maxim al aparatelor destinate pentru practicarea jocurilor de noroc ce are conexiune directă cu suma profitului obținut în funcție de acest criteriu. Prin deducție, regimul non-stop de activitate a societăților comerciale în domeniul jocurilor de noroc aduce beneficii financiare mai mari decît a întreprinderilor cu regim de muncă obișnuit, astfel este justificată majorarea în proporție de 10% a taxei anuale pentru regimul non-stop de activitate.

La acest capitol, evidențiem discreția decizională a Consiliului or. Cahul care în virtutea prevederilor art. 297 alin. (1) din Codul fiscal, a implementat taxele locale specificate supra reieșind din necesitățile unității administrativ-teritoriale în baza unor criterii rezonabile, iar din moment ce legislația în vigoare la momentul emiterii actului administrativ nu reglementa în mod expres structura taxei locale pentru diverse activități economice, autoritatea publică locală a considerat oportună fixarea unor parametri tehnici comuni ca suprafața și locul amplasării unității comerciale, genul și regimul de activitate desfășurat etc. pentru determinarea quantumului taxelor locale care urmau a fi vărsate în bugetul local de către societățile comerciale care practică activitate de întreprinzător.

Colegiul notează că, la stabilirea taxelor și impozitelor locale autoritatea publică locală nu poate supune analizei veniturile și pierderile tuturor întreprinderilor care practică activității legate de jocurile de noroc și mai mult ca atît ea nu trebuie să stabilească cotele acestor sume prin prisma unor date economico-financiare sau a amplasării unei întreprinderi

luate separat cu titlu exemplificativ, în maniera abordată de instanțele de judecată. Totodată, menționarea Hotărârii Curții Constituționale nr. 2 din 28 ianuarie 2014 în partea motivată a deciziei instanței de apel este nejustificată, avînd în vedere lipsa impactului juridic a acesteia asupra actului administrativ contestat care a fost emis la data de 26 decembrie 2013.

În concluzie, instanța de recurs constată că, pct. 3 din decizia Consiliului or. Cahul nr. 10/1 (28/1)-XXIV din 26 decembrie 2013 și pct. 5 din anexa nr. 3 la decizie sunt legale, iar alegerile reclamantilor vizează preponderent oportunitatea actului administrativ contestat.

Din considerentele menționate, Colegiul ajunge la concluzia admiterii recursului declarat de reprezentantul Consiliului orășenesc Cahul, Mîndru Ștefan, casării deciziei Curții de Apel Cahul din 29 septembrie 2015 și hotărîrii Judecătoriei Cahul din 04 martie 2015 cu pronunțarea unei noi hotărîri de respingere a cererii de chemare în judecată depusă de Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și societatea cu răspundere limitată „Safir Family” împotriva Consiliului orășenesc Cahul cu privire la contestarea actului administrativ, ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură civilă, Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e

Se admite recursul declarat de reprezentantul Consiliului orășenesc Cahul, Mîndru Ștefan.

Se casează decizia Curții de Apel Cahul din 29 septembrie 2015 și hotărîrea Judecătoriei Cahul din 04 martie 2015 în pricina civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și societatea cu răspundere limitată „Safir Family” împotriva Consiliului orășenesc Cahul cu privire la contestarea actului administrativ și se pronunță o nouă hotărîre prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Asociația patronală „Liga antreprenorilor în domeniul jocurilor de noroc” și societatea cu răspundere limitată „Safir Family” împotriva Consiliului orășenesc Cahul cu privire la contestarea actului administrativ, ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă de la momentul emiterii.

Președintele ședinței,
Judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Iuliana Oprea

Ala Cobăneanu

Galina Stratulat

Oleg Sternioală