

prima instanță: Judecătoria Ceadâr-Lunga - L. Caraianu

instanța de apel: Curtea de Apel Comrat - S. Gubenco, Ș. Starciuc, G. Colev

DECIZIE

18 ianuarie 2017

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecător
judecători

Valentina Clevadî
Iuliana Oprea, Galina Stratulat,
Iulia Sîrcu, Dumitru Mardari

examinând recursul declarat de Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Asociația Patronală a Businessului Distractiv împotriva Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga, intervenient accesoriu Societatea Comercială „Lux-Stil” Societatea cu Răspundere Limitată privind contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Comrat din 07 iulie 2016, prin care s-a admis apelul declarat de Asociația Patronală a Businessului Distractiv, s-a casat hotărârea Judecătoriei Ceadâr-Lunga din 14 octombrie 2015 și s-a emis o nouă hotărâre,

c o n s t a t ă

La 20 martie 2015, Asociația Patronală a Businessului Distractiv s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga, intervenient accesoriu Societatea Comercială „Lux-Stil” SRL privind contestarea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamanta a indicat că, la 24 decembrie 2014 Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a adoptat decizia nr. LVIII/2 „Privind aprobarea listei și cotelor taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015”.

Menționează că, în baza anexei nr.1 la decizia sus indicată, s-a stabilit pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015 taxa pentru obiectele, activitatea cărora este legată cu jocurile de noroc și jocurile la bani, și anume, cazinouri, săli cu automate de joc în mărime de 120 000 lei anual.

Consideră decizia menționată în această parte ilegală, deoarece Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a interpretat și aplicat eronat modificările operate în Codul fiscal, în temeiul Legii nr. 48 din 26 martie 2011, ceea ce duce la încălcarea principiului de

stabilitate a raporturilor de drept în domeniul impozitării, garantat de art. 6 alin.8 pct. d) a Codului fiscal.

În special, prin art. 12 alin. (18)-(24) a Legii sus indicate, au fost operate modificări în prevederile art.288-297 a Titlului VII ale Codului fiscal „Taxe locale”, din textul modificărilor rezultând că, Parlamentul Republicii Moldova a fost privat de împuternicirea privind stabilirea centralizată a tarifelor maxime la taxele locale, predând autorității locale dreptul acesta.

Invocă că, pârâtul la adoptarea hotărârii în partea contestată, a ignorat prevederile art. art. 4 lit. a), 5 alin.(6¹), 32, 37 lit. f¹) ale Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18 iulie 2003, care stabilesc principiile generale la inițierea, elaborarea, avizarea, expertizarea, redactarea, emiterea și aplicarea actului normativ, condiții generale obligatorii pe care trebuie să le întrunească actul normativ, etapele principale ale elaborării proiectului actului normativ și fundamentarea acestuia pe actul de analiză a impactului de reglementare, în cazul proiectelor de acte normative ce reglementează activitatea de întreprinzător.

De asemenea menționează că, articolul 4 din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 „Cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător”, direct prevede, că reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază: a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător; b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător; c) analiza impactului de reglementare; d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative; e) echitabilitatea (proportionalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Opinează că, Consiliul orașenesc Ceadâr-Lunga a depășit limitele reglementării admisibile, deoarece nu a efectuat analiza impactului măririi taxelor locale, și totodată a încălcat principiul constituțional a sarcinilor fiscale garantat de art. 58 alin. (2) din Constituția RM.

Cu atât mai mult, Asociația Patronală a Businessului Distractiv consideră că, mărirea anuală a cotei este vădit neîntemeiată și de fapt depășește de câteva ori veniturile întreprinderii.

În opinia sa, taxa locală pentru instalarea sălilor cu automate de joc cu câștig de bani în mărime de 120000 lei anual pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga este extrem de înaltă și a creat artificial situația dezastruoasă, în care agenți economici, care își desfășoară activitatea pe teritoriul respectiv, sunt lipsiți de stabilitate și posibilitate de a prognoza venituri proprii de impozitare.

Susține reclamanta că, prevederile sus menționate ale actului administrativ sunt adoptate cu încălcarea procedurii de adoptare și urmează a fi anulate în baza art. 26 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ.

Nefiind de acord cu decizia nominalizată, la 21 ianuarie 2015 reclamanta s-a adresat cu o cerere prealabilă către Consiliul orașenesc Ceadâr-Lunga, solicitând

anularea parțială a acesteia. Ulterior, la 17 februarie 2015, Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a respins cererea prealabilă ca neîntemeiată și depusă de o persoană, care nu a confirmat lezarea drepturilor sale legale prin actele administrative contestate.

Cere Asociația Patronală a Businessului Distractiv, anularea parțială a anexei nr. 1 la decizia Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga nr. LVIII/2 „Privind aprobarea listei și cotelor taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” din 24 decembrie 2014, în partea stabilirii cotei taxei locale pentru instalarea cazinoului, sălilor cu automate de joc în mărime de 120000, 00 lei anual.

Prin hotărârea Judecătoriai Ceadâr-Lunga din 14 octombrie 2015 s-a respins cererea de chemare în judecată înaintată de Asociația Patronală a Businessului Distractiv.

Prin decizia Curții de Apel Comrat din 07 iulie 2016 s-a admis cererea de apel declarată de Asociația Patronală a Businessului Distractiv, s-a casat hotărârea Judecătoriai Ceadâr-Lunga din 14 octombrie 2015 și s-a emis o nouă hotărâre prin care acțiunea a fost admisă. S-a anulat parțial, ca fiind adoptată ilegal cu încălcarea procedurii, actul administrativ - decizia nr. LVIII/2 a Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga în partea p. 1.5, sub pct. 19 din anexa nr. 1 „Privind aprobarea listei și cotelor taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” din 26 decembrie 2014 în partea stabilirii cotei taxei locale pentru instalarea cazinoului, sălilor cu automate de joc în mărime de 120000, 00 lei anual.

La 22 septembrie 2016, prin intermediul oficiului postal, Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a declarat recurs împotriva deciziei Curții de Apel Comrat din 07 iulie 2016, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii primei instanțe (f.d.16-19, 20 vol. II).

În susținerea recursului s-a invocat că, instanța de apel nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele importante ale pricinii, a încălcat și aplicat eronat normele de drept material.

În acest sens susține că, decizia Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga „Privind aprobarea listei și cotelor a taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” din 24 decembrie 2014, în partea stabilirii tarifului taxelor locale pentru amplasarea cazinourilor, sălilor de „jocuri de noroc” în mărime de 120000 lei anual, este legală, iar cererea de chemare în judecată este pasibilă respingerii.

Astfel consideră recurentul, Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga că, instanța de apel a admis o interpretare eronată a prevederilor art.58 alin. (2) din Constituția RM, fiind lipsită de temei încălcarea principiului proporționalității sarcinii fiscale de către autoritatea administrației publice locale, în condițiile în care quantumul taxelor nu a suferit schimbări în raport cu anul 2014.

Invocă că, autoritățile administrației publice locale împuternicite pot introduce toate sau unele taxe locale - în dependență de posibilitățile și necesitățile unității administrativ-teritoriale. Taxele locale se introduc, se modifică sau se anulează de autoritatea administrației publice locale la aprobarea sau operarea modificărilor în

bugetul unității administrativ-teritoriale (art.297 Codul fiscal), iar împuternicirile autorităților administrației publice locale în partea taxelor locale sunt stipulate în pct. a) alin.(2) art.14 Legii cu privire la administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, conform căreia pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local decide punerea în aplicare și modificarea, în limitele competenței sale, a impozitelor și taxelor locale, a modului și a termenelor de plată a acestora, precum și acordarea de facilități pe parcursul anului bugetar.

Opinează că, la adoptarea deciziei contestate au fost respectate de către Consiliul orașenesc Ceadâr-Lunga prevederile alin.(4) al art.17 Legii cu privire la administrația publică locală, ce se atestă prin: publicarea în ziarul „Znamia” nr.48 din 28 noiembrie 2014 a informației privind începutul consultărilor publice pe marginea proiectelor deciziilor privind aprobarea tarifelor taxelor locale pentru anul 2015, precum și plasarea informației identice pe site-ul oficial al or.Ceadâr-Lunga, din ce rezultă că, autoritatea administrației publice locale până la adoptarea deciziei privind aprobarea tarifelor taxelor locale pentru anul 2015 a organizat consultări și dialog cu cetățenii privind determinarea mărimii tarifului taxelor locale.

Ținând cont de cele expuse consideră că, argumentele instanței de apel, precum că la adoptarea deciziei sus-indicate, Consiliul orașenesc Ceadâr-Lunga a încălcat prevederile alin.(6¹) art.5 al Legii nr.317-XV din 18 iulie 2003 cu privire la actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, sunt neîntemeiate.

De asemenea indică, că a fost luată în considerație analiza impactului de reglementare a adoptării deciziei date în partea stabilirii taxei locale pentru amplasarea cazinourilor, sălilor jocurilor de noroc pe teritoriul or.Ceadâr-Lunga pentru activitatea de întreprinzător, inclusiv asigurarea respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor, societății locale și statului în general. În baza acestei analize, coordonate cu IFS teritorial or.Ceadâr-Lunga, Consiliul orașenesc a fost de acord cu cota taxei locale propuse pentru anul 2015 în sumă de 120 000 lei. Stabilirea acestei cote a fost condiționată prin specificul activității de întreprinzător în domeniul jocurilor de noroc ca domeniul de prestare a serviciilor, deoarece asemenea tip de servicii nu acordă careva folos societății locale în plan social, ci dimpotrivă, are impact negativ.

În afară de această indică, că taxa pentru amplasarea cazinourilor și sălilor jocurilor de noroc pentru anul 2014 a fost stabilită în sumă de 120000 lei și informația aceasta a fost cunoscută întreprinderilor care activează în domeniul jocurilor de noroc, care acționează pe teritoriul or.Ceadâr-Lunga, inclusiv și SC „Lux Stil” SRL, care în anul 2014 s-au adresat către Primăria or.Ceadâr-Lunga cu cereri de obținere a autorizației pentru desfășurarea activității sale pe teritoriul orașului, pe care le-a obținut, în legătură cu ce presupune, că prin așa fel de comportare întreprinderile indicate au exprimat consimțământul său cu cota taxei locale susindicate și și-a asumat

obligațiile de achitarea ei, după cum această rezultă din conținutul și sensul art. 293 al Codului fiscal.

În opinia sa, decizia instanței de apel este în contradicție cu prevederile legale menționate mai sus.

Consideră că, acțiunea înaintată de Asociația Patronală a Businessului Distractiv este una neîntemeiată, fiind apreciată și respinsă corect de către prima instanță.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale. Termenul de 2 luni este termen de decădere și nu poate fi restabilit.

Materialele cauzei atestă, că decizia Curții de Apel Comrat a fost pronunțată la 07 iulie 2016 (f.d.264-272 vol. I), expediată în adresa recurentului la 21 iulie 2016 (f.d. 274 vol. I) și a fost recepționată de către Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga la 21 iulie 2016, conform avizului de recepție (f.d. 275 vol. I).

Astfel, prin prisma prevederilor art. 434 alin. (1) CPC, instanța de recurs constată că recursul depus de Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga la 22 septembrie 2016 prin intermediul oficiului poștal (f.d. 20 vol. II), a fost depus în termen.

La 15 noiembrie 2016 în adresa Asociației Patronală a Businessului Distractiv a fost expediată copia recursului declarat de către Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței la recurs (f.d. 23 vol. II).

La 14 decembrie 2016, Asociația Patronală a Businessului Distractiv a depus referință la recursul declarat, în care a invocat caracterul neîntemeiat al acestuia și a solicitat declararea lui ca inadmisibil (f.d. 25-29 vol. II).

Consideră că instanța de apel a examinat pricina sub toate aspectele, iar argumentele expuse de către recurenta-reclamantă au fost verificate minuțios la judecarea pricinii în ordine de apel. Totodată, susține că argumentele invocate în recurs de către Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga nu pot constitui temei de admitere a acestuia, deoarece nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural de către instanța de apel.

Judecând recursul declarat de Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga împotriva deciziei date în apel, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de intimat, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel și a menține hotărârea primei instanțe din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. f) CPC, instanța de recurs, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze decizia instanței de apel și să mențină hotărârea primei instanțe.

Conform art. 1 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ, nr. 793 din 10 februarie 2000, 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 pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost pricinuită.

Conform art. 26 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Din materialele pricinii rezultă că prin pct. 1.5 sub pct. 19 al anexei nr. 1 la decizia Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga nr. LVIII/2 „Privind aprobarea listei și cotelor taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” din 24 decembrie 2014, s-a stabilit taxa anuală pentru instalarea cazinoului, sălilor cu automate de joc în mărime de 120000, 00 lei anual (f.d.9-15 vol. I).

În conformitate cu art. 288 Codului fiscal, taxă locală constituie plată obligatorie efectuată la bugetul unității administrativ-teritoriale. Cota taxei locale se stabilește în cotă ad valorem în procente din baza impozabilă a obiectului impunerii ori sumă absolută, stabilită de autoritatea administrației publice locale la adoptarea bugetului unității administrativ-teritoriale respective.

Conform art.292 alin.(2) al Codului fiscal, cota taxelor locale se stabilește de către autoritatea administrației publice locale în funcție de caracteristicile obiectelor impunerii.

Din conținutul și sensul prevederii date rezultă, că legislatorul a predat pe deplin împuternicirile de stabilire a mărimii taxelor locale autorităților administrației publice locale.

Conform art. 4 al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr.235 din 20 iulie 2006, în sensul prezentei legi, reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază: a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător; b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător; c) analiza impactului de reglementare; d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative; e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

Raportând normele de drept material circumstanțelor pricinii, Colegiul apreciază ca fiind justă constatarea primei instanțe precum că Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga la stabilirea taxei în partea contestată, a luat în considerare principiile de reglementare a activității de întreprinzător în raport cu legislația în vigoare.

Cum rezultă din materialele cauzei, Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga înainte de desfășurarea consultațiilor publice cu populația și alte personae interesate în proiectul deciziei „Privind aprobarea listei și cotelor taxelor locale pe teritoriul or.Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” a întocmit un act de analiza impactului reglementării la proiectul dat din 28 noiembrie 2014 (f.d.140-142 vol. I).

În opinia Colegiului, Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a respectat cerințele art. 5 alin.(6¹) al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18 iulie 2003, care prevăd că, actul normativ ce reglementează activitatea de întreprinzător trebuie să corespundă principiului transparenței decizionale și de reglementare. În acest scop, autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control sunt obligate: a) să informeze asupra proiectelor de acte normative și să asigure implicarea sectorului privat, a societății civile și a persoanelor fizice în elaborarea de acte normative și în procesul luării deciziilor; b) să asigure accesul liber la proiectele de acte normative prin publicarea acestora în mijloacele de informare în masă și plasarea în pagina web a autorității administrației publice sau a instituției abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control respective.

Din materialele cauzei, rezultă că Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a îndeplinit cerințele sus indicate ce se atestă prin: publicarea în ziarul „Znamia” nr.48 din 28 noiembrie 2014 privind începutul consultărilor publice, privind proiectele deciziilor privind aprobarea tarifelor a taxelor locale pentru anul 2015, precum și plasarea informației identice pe site-ul oficial al or.Ceadâr-Lunga (f.d.110-121 vol. I).

Instanța de recurs ajunge la concluzia, că autoritatea administrației publice locale până la adoptarea deciziei privind aprobarea tarifelor taxelor locale pentru anul 2015 a organizat consultări și dialog cu cetățenii privind determinarea mărimii tarifului a taxelor locale și fiecare care a dorit a avut posibilitatea de a lua cunoștință, de a prezenta propunerile sale și de a participa în discuția.

Colegiul consideră nefondată concluzia instanței de apel precum că taxele stabilite pentru amplasarea aparatelor de joc pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga sunt prea excesive și ar duce la imposibilitatea achitării acestora de către agentul economic, în consecință, la lichidarea activității acestuia, în condițiile când pârâtul, rezultând din prevederile art. 24 alin.(3) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, are obligația de a proba legalitatea actului contestat, inclusiv prin prisma faptului că taxa locală stabilită este în corespundere cu cerințele legale, fondată și nu limitează dreptul la desfășurarea activității de întreprinzător.

La caz, Colegiul reliefă că Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga este în drept să pună în aplicare taxe și impozite locale, cu stabilirea cuantumului acestora în condițiile legii, doar că adoptarea hotărârii în acest sens urmează a avea loc cu respectarea procedurii de adoptare a actului administrativ, condiție obligatorie întru valabilitatea acestuia.

Cum rezultă din actele normative menționate, cotele impozitelor și taxelor locale se stabilesc de autoritățile administrației publice locale, ținând cont de caracteristicile obiectelor impozitării.

În circumstanțele relevate și conform normelor de drept material enunțate, Colegiul consideră că, prima instanță just a ajuns la concluzia că, Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga a respectat condițiile prevăzute de legislația fiscală pentru emiterea

deciziei Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga „Privind aprobarea listei și cotelor a taxelor locale pe teritoriul or. Ceadâr-Lunga pentru anul 2015” din 24 decembrie 2014, în partea stabilirii tarifului taxei locale pentru amplasarea cazinourilor, sălilor de jocuri de noroc în mărime de 120000 lei anual.

În această ordine de idei, Colegiul constată drept relevante și întemeiate argumentele recurentului Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga, iar în cele din urmă acestea urmează a fi admise.

În circumstanțele de fapt și de drept menționate și având în vedere faptul că, instanța de apel a interpretat eronat normele de drept material, apreciind greșit circumstanțele de fapt, iar hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, adoptată cu respectarea normelor de drept material și procedural, cu verificarea și aprecierea probelor administrate în conformitate cu art. 130 Codul de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul întemeiat și care urmează a fi admis, cu casarea deciziei contestate și menținerea în vigoare a hotărârii primei instanțe.

În baza celor expuse, în conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. f), art.445 alin.(3) Cod 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 Consiliul orășenesc Ceadâr-Lunga.

Se casează integral decizia Curții de Apel Comrat din 07 iulie 2016 și se menține hotărârea Judecătoriei Ceadâr-Lunga din 14 octombrie 2015, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Asociația Patronală a Businessului Distractiv împotriva Consiliului orășenesc Ceadâr-Lunga, intervenient accesoriu Societatea Comercială „Lux-Stil” Societatea cu Răspundere Limitată privind contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele ședinței,
judecător

Valentina Clevadi

judecători

Iuliana Oprea

Galina Stratulat

Iulia Sîrcu

Dumitru Mardari