

Prima instanță: Judecătoria Comrat, sediul central (judecător V. Hudoba)

Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (judecători Ș. Starciuc, M. Galupa și L. Caraianu)

ÎN C H E I E R E

23 mai 2018

mun. Chișinău

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

în componența:

președintele completului
judecători

Ala Cobăneanu
Dumitru Mardari
Luiza Gafton

examinând admisibilitatea recursurilor declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei,

în cauza civilă în procedura contenciosului administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare a Găgăuziei și Bașkanului Găgăuziei, intervenienți accesorii Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat, cu privire la anularea legii U.A.T. Găgăuzia,

împotriva deciziei Curții de Apel Comrat din 14 decembrie 2017, prin care s-au respins apelurile declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei, și s-a menținut hotărârea Judecătoria Comrat, sediul central, din 15 mai 2017,

C O N S T A T Ă :

La 08 august 2016, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Adunării Populare a Găgăuziei și Bașkanului Găgăuziei, intervenienți accesorii Ministerul Finanțelor și Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (începând cu data de 01 aprilie 2017, Serviciul Fiscal de Stat) (f.d. 1-3), solicitând anularea legii U.A.T. Găgăuzia nr. 46 din 17 iulie 2001 privind impozitul fix.

În motivarea acțiunii, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a susținut că în conformitate cu art. 61 și 63 alin. (1) Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, are atribuția de a supune controlului administrativ activitatea autorităților administrației publice locale din cadrul

U.A.T. Găgăuzia.

A afirmat că legea U.A.T. Găgăuzia nr. 46 din 17 iulie 2001 privind impozitul fix este ilegală, fapt despre care a notificat Adunarea Populară a Găgăuziei și Bașkanul Găgăuziei, cerând abrogarea ei totală, dar notificarea a rămas fără răspuns.

A relevat că această lege locală reglementează impozitul fix, care este aplicabil în cadrul procedurii simplificate de impozitare a anumitor activități de antreprenoriat pe teritoriul U.A.T. Găgăuzia, contribuabilii vizați având dreptul de a alege să-și desfășoare activitatea de antreprenoriat în baza legii locale sau în baza Codului fiscal.

A notat că legea locală contravine prevederilor legislației cu forță juridică superioară și a fost emisă cu încălcarea competenței.

A arătat că, conform art. 111 alin. (1) din Constituție, U.A.T. Găgăuzia soluționează de sine stătător doar acele probleme care se încadrează în limitele competenței atribuite de Constituție.

A susținut că potrivit art. 58 alin. (3) din Constituție, orice alte prestații fiscale ale cetățenilor, în afara celor stabilite prin lege, sunt interzise, iar art. 132 din Constituție prevede că orice alte prestări fiscale sunt interzise, în afara impozitelor, taxelor și oricăror venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat, ale bugetelor raioanelor, orașelor și satelor, care se stabilesc, conform legii, de organele reprezentative respective.

În continuare, a făcut trimitere la art. 77 alin. (2) Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, care statuează că La emiterea actelor normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se ține cont de caracterul subordonării lor actelor de nivel superior și de faptul că ele nu pot contraveni acestora.

A invocat că în conformitate cu art. 2 Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), actele normative ale Adunării Populare a Găgăuziei nu pot veni în contradicție cu legislația Republicii Moldova.

A evidențiat că, Codul fiscal nu conține reglementări ale impozitului fix și nici nu prevede competența U.A.T. Găgăuzia de a emite legi locale referitoare la aplicarea impozitului fix pe teritoriul autonomiei.

În acest sens, a precizat că, conform art. 3 alin. (2) Cod fiscal, actele normative adoptate de către autoritățile administrației publice locale, în temeiul și pentru executarea prezentului cod, nu trebuie să contravină prevederilor lui sau să depășească limitele acestuia.

Prin hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul central, din 15 mai 2017 (f.d. 96; 99-101), s-a anulat legea U.A.T. Găgăuzia nr. 46 din 17 iulie 2001 privind impozitul fix.

La 05 iunie 2017, Adunarea Populară a Găgăuziei a expediat prin poștă în adresa Judecătoriei Comrat, sediul central, o cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii primei instanțe (f.d. 102; 103), solicitând:

- (1) casarea integrală a acesteia; și
- (2) emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă.

La 13 iunie 2017, Adunarea Populară a Găgăuziei a depus cererea de apel motivată (f.d. 106-108).

La 15 iunie 2017, Bașkanul Găgăuziei a depus o cerere de apel împotriva hotărârii primei instanțe (f.d. 141-144), solicitând:

- (1) casarea integrală a acesteia; și
- (2) emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă.

Prin decizia Curții de Apel Comrat din 14 decembrie 2017 (f.d. 188; 190-194):

- (1) s-au respins apelurile declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei; și
- (2) s-a menținut hotărârea primei instanțe.

La 29 ianuarie 2018, Adunarea Populară a Găgăuziei a expediat prin poștă în adresa Curții Supreme de Justiție o cerere de recurs împotriva deciziei instanței de apel (f.d. 206-208; 209), solicitând:

- (1) casarea integrală a acesteia și a hotărârii primei instanțe; și
- (2) pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă.

În motivarea recursului, Adunarea Populară a Găgăuziei a susținut că instanța de apel a aplicat eronat norme de drept material.

A specificat că principalul argument al instanței de apel constă în faptul că legea locală contestată reglementează impozitul fix, care cuprinde nu doar impozitele și taxele locale, ci și impozitul pe venit, care potrivit art. 6 alin. (5) lit. a) Cod fiscal, este inclus în sistemul impozitelor și taxelor de stat, ceea ce înseamnă că Adunarea Populară a Găgăuziei și-ar fi depășit competența, adoptând totodată un act normativ ce contravine Codului fiscal.

În această privință, a semnalat că instanța de apel a ignorat argumentul ce ține de invocarea art. 111 alin. (5) din Constituție, care prevede că Bugetul U.A.T. Găgăuzia se formează în conformitate cu normele stabilite în legea care reglementează statutul special al Găgăuziei.

A arătat că legea care reglementează statutul special al Găgăuziei este Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

A făcut trimitere la art. 18 din această Lege.

În succesiunea celor expuse, a menționat că în conformitate cu art. 5 alin. (4) pct. 2) lit. a) și b) Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, veniturile bugetului central al U.A.T. Găgăuzia se formează inclusiv din impozitul pe venitul persoanelor fizice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul autonomiei și din impozitul pe venitul persoanelor juridice – 100% din volumul total colectat pe teritoriul unității teritoriale autonome.

A indicat că, conform art. 6 alin. (10) Cod fiscal, pentru U.A.T. Găgăuzia, o sursă de reglementare a veniturilor sistemului bugetar este de asemenea impozitul pe venitul persoanelor juridice (colectat pe teritoriul autonomiei).

Astfel, opinează că instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie

aplicată.

La 09 februarie 2018, Bașkanul Găgăuziei a depus o cerere de recurs împotriva deciziei instanței de apel (f.d. 210-214), solicitând:

- (1) casarea integrală a acesteia și a hotărârii primei instanțe; și
- (2) pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă ca neîntemeiată.

În motivarea recursului, Bașkanul Găgăuziei consideră că instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

A raportat că instanța de apel nu a reținut aplicabilitatea art. 6 alin. (10) și art. 7 alin. (2) și (4) Cod fiscal, precum și a art. 5 alin. (2) și art. 5 alin. (4) pct. 2) lit. a) și b) Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

A subliniat competența Adunării Populare a Găgăuziei de a adopta legi locale în domeniul de activitate bugetar-fiscală și fiscală locală.

A evidențiat că instanța de apel nu a oferit argumente în susținerea poziției precum că există contradicții dintre legea locală în cauză și Codul fiscal.

În acest context, consideră că eventualele contradicții nu duc la necesitatea restrângerii anumitor drepturi și libertăți ale U.A.T. Găgăuzia, ci indică asupra unor probleme în domeniul legislativ al Republicii Moldova.

A făcut trimitere la precedentul judiciar apărut în baza încheierii Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-1510/15 din 02 decembrie 2015.

A susținut că prin anularea legii U.A.T. Găgăuzia nr. 46 din 17 iulie 2001 privind impozitul fix, autonomia va fi lipsită de o sursă importantă a sistemului său bugetar, fiindu-i limitată capacitatea economică, deși potrivit art. 25 Legea nr. 344 din 23 decembrie 1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Republica Moldova este garantul realizării depline și necondiționate a împuternicirilor Găgăuziei stabilite de prezenta lege.

La 21 aprilie 2018, Serviciul Fiscal de Stat a depus o referință (f.d. 218-221), solicitând considerarea recursurilor ca fiind inadmisibile.

Examinând admisibilitatea recursurilor declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei împotriva deciziei Curții de Apel Comrat din 14 decembrie 2017, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ ajunge în mod unanim la concluzia că recursurile urmează a fi considerat inadmisibile, din următoarele raționamente.

În conformitate cu art. 439 alin. (3) Cod de procedură civilă, Judecătorul raportor verifică încadrarea în prevederile legii a temeiurilor invocate în recurs și face un raport verbal în fața completului de judecată instituit în conformitate cu alin. (2).

Art. 433 lit. b) Cod de procedură civilă stipulează că Cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul este depus cu omiterea termenului de declarare prevăzut la art. 434.

Conform art. 434 alin. (1) Cod de procedură civilă, Recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Având în vedere că Adunarea Populară a Găgăuziei a recepționat decizia integrală a instanței de apel nu mai devreme de 16 ianuarie 2018 (f.d. 198),

declararea recursului de către Adunarea Populară a Găgăuziei la 29 ianuarie 2018 s-a produs cu respectarea termenului stipulat la art. 434 alin. (1) Cod de procedură civilă.

Luând în considerare că Bașkanul Găgăuziei a recepționat decizia integrală a instanței de apel la 17 ianuarie 2018 (f.d. 199), declararea recursului de către Bașkanul Găgăuziei la 09 februarie 2018 s-a produs cu respectarea termenului prevăzut la art. 434 alin. (1) Cod de procedură civilă.

În continuare, audiind raportul verbal al judecătorului raportor cu privire la încadrarea în prevederile legii a temeiurilor invocate în recursuri, completul constată existența temeiului de inadmisibilitate stipulat la art. 433 lit. a) Cod de procedură civilă.

Art. 433 lit. a) Cod de procedură civilă statuează că Cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4).

În conformitate cu art. 432 alin. (1) Cod de procedură civilă, Părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Conform art. 432 alin. (2) Cod de procedură civilă, Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească:

- a) nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată;
- b) a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată;
- c) a interpretat în mod eronat legea;
- d) a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

Potrivit art. 432 alin. (3) Cod de procedură civilă, Se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care:

- a) pricina a fost judecată de un judecător care nu avea dreptul să participe la judecarea ei;
- b) pricina a fost judecată în absența unui participant la proces căruia nu i s-a comunicat locul, data și ora ședinței de judecată;
- c) în judecarea pricinii au fost încălcate regulile privind limba de desfășurare a procesului;
- d) instanța a soluționat problema drepturilor unor persoane care nu au fost implicate în proces;
- e) în dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată;
- f) hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Art. 432 alin. (4) Cod de procedură civilă stipulează că Săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin. (3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a pricinii sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Art. 432 alin. (5) Cod de procedură civilă prevede că Temeiurile prevăzute la

alin. (3) se iau în considerare de către instanță din oficiu și în toate cazurile.

Aceste dispoziții legale fundamentează ideea că judecarea recursului exercitat conform Secțiunii a 2-a, Cap. XXXVIII, Cod de procedură civilă, privește în exclusivitate probleme de drept material și procedural, verificându-se legalitatea deciziei, nu și temeinicia ei în fapt.

Astfel, sarcina instanței de recurs este de a verifica temeiurile recursului și argumentele privind caracterul ilegal al deciziei atacate, în limitele în care au fost formulate și prin prisma drepturilor garantate de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Completul evidențiază că în lumina jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, procedura de examinare a admisibilității unui recurs în materie civilă trebuie să corespundă garanțiilor unui proces echitabil, consfințite la art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în special cu referire la dreptul de acces liber la justiție și la dreptul de a fi audiat de o instanță judecătorească (hotărârile *Delcourt* contra Belgiei din 17 ianuarie 1970 și *Erfar-Avef* contra Greciei din 27 martie 2014).

În acest context, completul reține că dreptul unei persoane de acces liber la justiție poate fi limitat, inclusiv prin instituirea procedurii de examinare a admisibilității recursului, or prin însăși natura lor, condițiile pentru examinarea unei cereri introduse pe calea recursului pot fi mai stricte decât condițiile stabilite pentru o cale de atac ordinară. Asemenea rigori urmăresc scopul de aplicare și interpretare unitară a legislației și îndeplinesc funcțiile de administrare eficientă a justiției, fiind în deplină concordanță cu art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (hotărârea *Trevisanato* contra Italiei din 15 septembrie 2016).

Totodată, completul reține că obligația de a motiva un act judecătoresc poate varia în funcție de natura actului în cauză (hotărârea *Hansen* contra Norvegiei din 2 octombrie 2014), iar în concepția Curții Europene a Drepturilor Omului, nu se impune motivarea detaliată a deciziei unei instanțe de recurs care, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge un recurs ca fiind „lipsit de șanse de succes” (hotărârea *Nersesyan* contra Armeniei din 19 ianuarie 2010).

Completul notează că argumentele invocate în recursuri nu au vocația de a duce la modificarea soluției în prezenta cauză și că acestea nu atestă examinarea raportului juridic litigios de către instanțele ierarhic inferioare cu încălcarea normelor de drept material și procesual sau a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, neîncadrându-se astfel în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) Cod de procedură civilă.

În conformitate cu art. 440 alin. (1) Cod de procedură civilă, În cazul în care se constată existența unuia din temeiurile prevăzute la art. 433, completul din 3 judecători decide în mod unanim, printr-o încheiere motivată irevocabilă, asupra inadmisibilității recursului. Încheierea se emite conform prevederilor art. 270 și nu conține nicio referire cu privire la fondul recursului.

Din raționamentele nominalizate, completul va considera inadmisibile recursurile declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei.

Conform art. 433 lit. a) și 440 alin. (1) Cod de procedură civilă, completul

Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

D I S P U N E:

Recursurile declarate de Adunarea Populară a Găgăuziei și de Bașkanul Găgăuziei se consideră inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului

Ala Cobăneanu

judecători

Dumitru Mardari

Luiza Gafton