

Dosarul nr. 3ra-560/21

Prima instanță: Judecătoria Comrat, sediul central – V. Hudoba
Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat – G. Colev, A. Curdov, A. Mironov

DECIZIE

30 iunie 2021

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Svetlana Filincova
Nina Vascan
Victor Burduh
Maria Ghervas

examinând recursurile depuse de către Serviciul Fiscal de Stat și Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei și Guvernatorului (Başkanului) Găgăuziei, terți Serviciul Fiscal de Stat, societatea cu răspundere limitată „Vitapharm-Com”, societatea cu răspundere limitată „Marigold”, CP „Enija” cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat, prin care s-a admis apelul depus de către Serviciul Fiscal de Stat, s-a casat integral hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central și s-a emis o decizie nouă, prin care s-a respins acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind depusă cu depășirea termenului de prescripție,

constată:

La 18 iulie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei și Guvernatorului (Başkanului) Găgăuziei cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că efectuând controlul legalității, precum și examinând demersul șefului Direcției generale administrare fiscală Sud a Serviciului Fiscal de Stat, a constatat că Legea locală a UTA Găgăuzia cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților investiționali nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie

2016 contravine prevederilor Codului fiscal și că la adoptarea prezentului act administrativ au fost comise abateri de la legislația în vigoare.

Astfel, la 02 iunie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a înaintat Adunării Populare a Găgăuziei și Guvernatorului (Başkanului) Găgăuziei notificarea nr. 1302OT5-171, prin care a solicitat abrogarea actului administrativ. Însă, administrația publică locală nu a oferit un răspuns în termenul legal de 60 de zile prevăzut de lege.

Reclamanta a menționat că actul administrativ contestat prevede casarea sumelor recuperate din impozite și taxe de la întreprinderile SRL „Vitapharm-Com”, SRL „Marigold” și CP „Enija” la situația din 26 octombrie 2015 și a majorării de întârziere (penalități) calculate în conformitate cu art. 228 din Codul fiscal pe impozite și taxe indicate, fapt ce contravine actelor normative de nivel superior, fiind adoptată și cu încălcarea competenței.

Prin prisma art. 2 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994, actele normative ale Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei nu trebuie să vină în contradicție cu Constituția și legislația Republicii Moldova.

Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a notat că, în domeniul de activitate fiscală, competența organelor publice locale ale Găgăuziei se limitează, în primul rând, prin prevederile Codului fiscal, care reprezintă prin sine o lege organică și în ierarhia actelor normative ocupă un loc mai superior decât legile locale ale UTA Găgăuzia. Astfel, legile locale ale UTA Găgăuzia nu trebuie să contravină legilor organice ale Republicii Moldova. În cazul apariției unor discrepanțe între legile locale ale UTA Găgăuzia și Codul fiscal, ultimul are forță juridică superioară.

Mai mult ca atât, însăși Codul fiscal statuează la art. 3 alin. (1), (2) și (3) că legislația fiscală se compune din prezentul cod și din alte acte normative adoptate în conformitate cu acesta. Actele normative adoptate de către Guvern, Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, de alte autorități de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de către autoritățile administrației publice locale, în temeiul și pentru executarea prezentului cod, nu trebuie să contravină prevederilor lui sau să depășească limitele acestuia. În cazul apariției unor discrepanțe între actele normative indicate la alin. (2) și prevederile prezentului cod, se aplică prevederile codului.

Reclamanta a observat că prevederile Codului fiscal reglementează expres ordinea aplicării măsurilor de stingere a obligațiilor fiscale, a sancțiunilor fiscale, anularea acestora, cât și faptul că o asemenea competență aparține în exclusivitate organelor fiscale, fără a fi admisă ingerința altor organe.

Astfel, Adunarea Populară (Halk Topluşu) a Găgăuziei nu este împuternicită să caseze sau să ofere dreptul de casare a sumelor fiscale recuperate de impozite și taxe, cât și a majorării de întârziere (penalității) calculate.

Ba mai mult ca atât, amenzile și majorările de întârziere (penalitățile) fiscale se acumulează în bugetul de stat, iar Adunarea Populară (Halk Topluşu) a Găgăuziei nu este în drept să gestioneze mijloacele financiare care nu au nicio tangență cu bugetul UTA Găgăuzia.

Respectiv, reclamantul a considerat că Legea UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 „cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților activității investiționale” a fost emis cu depășirea competenței Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei și cu încălcarea prevederilor Codului fiscal.

Reclamantul Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea Legii UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 „cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților activității investiționale”.

Prin încheierea din 22 februarie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central, s-a admis excepția de tardivitate a acțiunii, invocată de către Adunarea Populară (Halk Topluşu) a Găgăuziei și s-a respins ca tardivă acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 186¹ din Codul de procedură civilă (vol. I, f.d. 113-115 recto-verso).

Prin decizia din 15 mai 2019 a Curții de Apel Comrat s-a admis recursul depus de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, s-a anulat încheierea din 22 februarie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central și s-a restituit cauza spre rejudecarea problemei soluționate prin încheierea casată (vol. I, f.d. 164-172 recto-verso).

Prin hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central, s-a respins acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind depusă cu depășirea termenului de prescripție (vol. II, f.d. 70, 75-77).

La 24 iulie 2020, cu respectarea termenului de atac instituit la art. 232 din Codul administrativ, Serviciul Fiscal de Stat a depus prin intermediul oficiului poștal apel împotriva hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central (vol. II, f.d. 72-73, 74).

Prin încheierea din 29 decembrie 2020 a Curții de Apel Comrat s-au atras în proces în calitate de terți SRL „Vitapharm-Com”, SRL „Marigold” și CP „Enija” (vol. II, f.d. 146-147 recto-verso).

Prin decizia din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat s-a admis apelul depus de către Serviciul Fiscal de Stat.

S-a casat integral hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central și s-a emis o decizie nouă, prin care:

S-a respins acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind depusă cu depășirea termenului de prescripție (vol. II, f.d. 171, 172-182).

În consolidarea soluției instanța de apel a reținut că potrivit art. 68 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, în cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3), autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Curtea de Apel Comrat a observat că, la caz, cererea de chemare în judecată a fost depusă la instanța de judecată până la expirarea termenului de 60 de zile de la data notificării Adunării Populare a Găgăuziei despre ilegalitatea actului administrativ.

Totodată, instanța de apel a menționat că în speță, nu a fost respectat modul de examinare a cauzei pe cale extrajudiciară (prealabilă), deoarece Serviciul Fiscal de Stat s-a adresat Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat cu cerere de efectuare a controlului legalității Legii UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 abia la 10 mai 2017, deși actul administrativ a fost publicat în Buletinul oficial al Găgăuziei „Express-Kanon” la 15 iulie 2016.

Respectiv, în condițiile speței nu a fost respectat termenul de 30 de zile de depunere a cererii de efectuare a controlului legalității, instituit la art. 67 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006.

Astfel, Curtea de Apel Comrat a conchis că, în cazul admiterii tardive a cererii de efectuare a controlului legalității, toate acțiunile ulterioare, inclusiv de notificare a Adunării Populare a Găgăuziei de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat se consideră efectuate cu încălcarea termenului de prescripție.

La 11 februarie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus, prin intermediul oficiului poștal, la Curtea de Apel Comrat recurs împotriva deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat, solicitând casarea deciziei recurate și emiterea unei noi decizii, prin care să fie admisă integral acțiunea (vol. II, f.d. 196-197, 198).

La 23 martie 2021, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus la Curtea de Apel Comrat recurs motivat împotriva deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat (vol. II, f.d. 212-215).

Argumentele recursului, în esență, se rezumă la transpunerea normelor de drept presupuse pertinente speței și la faptul că Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a respectat termenul de adresare în instanța de judecată.

Recurentul Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat prin cererea de recurs casarea deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și emiterea unei noi decizii.

La 26 și 29 martie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus la Curtea de Apel Comrat, prin poștă electronică și prin intermediul oficiului poștal, motivarea recursului împotriva deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat (vol. II, f.d. 216, 217-221, 222-226, 227).

În motivarea recursului a invocat temeuri de fapt și de drept similare celor cuprinse în cererea de chemare în judecată, suplimentar indicând că instanța de apel eronat a ajuns la concluzia că, în speță, a fost depășit termenul de adresare în instanța de judecată, or, actul administrativ contestat, și anume Legea UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 „cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților activității de investiții” este un act administrativ cu caracter normativ, care prin prisma art. 17 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 poate fi atacat oricând.

De asemenea, Curtea de Apel Comrat eronat a aplicat prevederile art. 10 și art. 12 din Codul administrativ, care definesc actul administrativ individual și actul

administrativ normativ, deoarece raporturile juridico-publice din prezenta speță au luat naștere până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, care nu are efect retroactiv.

Recurentul Serviciul Fiscal de Stat a solicitat prin cererea de recurs casarea deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și emiterea unei noi decizii, prin care să fie admisă integral acțiunea.

Prin referința depusă la 28 aprilie 2021, Guvernatorul (Bașkanului) Găgăuziei, reprezentat de Valentina Deli, a solicitat respingerea recursului depus de către Serviciul Fiscal de Stat și declararea ca fiind inadmisibil recursul Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat.

Prin încheierea din 12 mai 2021 a Curții Supreme de Justiție s-au declarat admisibile recursurile depuse de către Serviciul Fiscal de Stat și Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și s-au numit spre examinare în complet de cinci judecători.

Cu referire la termenul de depunere a recursului, Colegiul consideră oportun de a învedera că prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost aprobat Codul administrativ, care potrivit art. 257 alin. (1) a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale. Respectiv, procedura de contencios administrativ în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi examinată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 01 aprilie 2019). Or, la caz procedura administrativă se referă la o activitate administrativă inițiată până la 01 aprilie 2019, aspect care determină aplicabilitatea dispozițiilor legale vechi, care reglementau aceste instituții.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia Curții de Apel Comrat a fost adoptată la 01 februarie 2021. Dispozitivul deciziei instanței de apel nu a fost notificat recurenților. La 11 februarie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus recurs nemotivat (vol. II, f.d. 196-197, 198).

Conform avizelor de recepție a corespondenței DS3805148532AS și DS3805148525AS decizia motivată a Curții de Apel Comrat a fost notificată Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat și Serviciului Fiscal de Stat la 11 și 12 martie 2021 (vol. II, f.d. 203, 206). La 23 martie 2021, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus la Curtea de Apel Comrat recurs motivat (vol. II, f.d. 212-215). La 29 martie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus la Curtea Supremă de Justiție motivarea recursului (vol. II, f.d. 222-226, 227).

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurenții s-au conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursurilor.

Verificând argumentele invocate în recursuri, prin prisma materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia că urmează să fie admise, casată decizia din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și restituită cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Comrat, din considerentele ce urmează.

Potrivit art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Prin prisma art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La fel, aplicabile sunt și prevederile art. 244 alin. (2) coroborate cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În sensul art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Colegiul constată că, la 30 iunie 2016, Adunarea Populară a Găgăuziei a adoptat Legea locală a UTA Găgăuzia cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților

investiționali nr. 70-XXXIII/V, publicată în Buletinul oficial al Găgăuziei „Express-Kanon” nr. 34-35 (242-246) din 15 iulie 2016 (vol. I, f.d. 6).

Din preambulul Legii locale a UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 rezultă că aceasta are aplicabilitate în privința subiecților activității investiționale - SRL „Marigold”, SRL „Vitapharm-Com” și CP „Enija”.

La sesizarea Serviciului Fiscal de Stat nr. 26/5-3-24-206 din 10 mai 2017 (vol. I, f.d. 7), în temeiul art. 61-64 și 67 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și pct. 8 lit. g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat nr. 845 din 18 decembrie 2009, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a efectuat controlul sub aspectul legalității a Legii locale a UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016.

În urma controlului efectuat, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a constatat că Legea locală a UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 contravine prevederilor Codului fiscal și că la adoptarea prezentului act administrativ au fost comise abateri de la legislația în vigoare.

Astfel, la 02 iunie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a înaintat Adunării Populare a Găgăuziei și Guvernatorului (Bașkanului) Găgăuziei notificarea nr. 1302OT5-171, prin care a solicitat abrogarea Legii locale a UTA Găgăuzia cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților investiționali nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 (vol. I, f.d. 4-5 recto-verso).

Invocând că nu a primit răspuns în termen la notificarea nr. 1302OT5-171 din 02 iunie 2017, iar actul administrativ nu a fost revocat, la 18 iulie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea Legii UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 „cu privire la garanțiile de asigurare a drepturilor subiecților activității investiționale”.

Prin încheierea din 22 februarie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central, s-a admis excepția de tardivitate a acțiunii, invocată de către Adunarea Populară (Halk Topluşu) a Găgăuziei și s-a respins ca tardivă acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 186¹ din Codul de procedură civilă (vol. I, f.d. 113-115 recto-verso).

Prin decizia din 15 mai 2019 a Curții de Apel Comrat s-a admis recursul depus de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, s-a anulat încheierea din 22 februarie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central și s-a restituit cauza spre rejudecarea problemei soluționate prin încheierea casată (vol. I, f.d. 164-172 recto-verso).

Fiind investită cu judecarea fondului cauzei, Judecătoria Comrat, sediul central, prin hotărârea din 15 iulie 2020, a respins acțiunea Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind depusă cu depășirea termenului de prescripție (vol. II, f.d. 70, 75-77).

Prin încheierea din 29 decembrie 2020 a Curții de Apel Comrat s-au atras în proces în calitate de terți SRL „Vitapharm-Com”, SRL „Marigold” și CP „Enija” (vol. II, f.d. 146-147 recto-verso).

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Comrat, prin decizia din 01 februarie 2021 a casat integral hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central și a emis o decizie nouă, prin care a respins acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind depusă cu depășirea termenului de prescripție (vol. II, f.d. 171, 172-182).

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și al hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul central, instanța de recurs constată că instanțele inferioare au cercetat superficial starea de fapt a speței, iar drept consecință au aplicat eronat normele de drept material și procedural pertinente litigiului.

Cu privire la natura actului administrativ contestat, instanța de recurs notează că potrivit art. 111 alin. (1) și (3) din Constituția Republicii Moldova, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

În unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii.

Cu scopul de a încadra activitatea acestora, la data de 23 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea cu privire la statutul juridic al Găgăuziei.

Conform art. 7 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994, autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale.

Deopotrivă, art. 42 din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), adoptat prin Legea locală a UTA Găgăuzia nr. 28-XXXI/I din 05 iunie 1998, prevede că Autoritatea reprezentativă și legislativă a Găgăuziei este Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauzianin Halk Topluşu).

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994, Adunarea Populară a Găgăuziei adoptă legi locale, în limitele competenței sale, cu votul majorității deputaților aleși.

În corespundere cu art. 17 alin. (1) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, (1) autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special, în limitele competenței stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017, de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344/1994, de Legea cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stânga Nistrului (Transnistria) nr. 173/2005, precum și de alte acte normative, adoptă legi locale și

alte acte normative care se aplică doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Articolul 12 alin. (2) lit. d) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 din 23 decembrie 1994 prevede că Adunarea Populară adoptă legi locale în domeniul activității bugetar-financiare și fiscale locale.

În conformitate cu art. 51 pct. 2) lit. d) din Regulamentul Găgăuziei (Gagauz Yeri), de competența Adunării Populare a Găgăuziei ține adoptarea legilor locale în domeniul activității bugetar-financiare și fiscale locale.

Curtea deduce din coroborarea art. 11 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la statutul juridic al Găgăuziei și art. 6 lit. g) din Legea cu privire la actele normative că legile locale, adoptate în domeniile exhaustiv determinate au calitate de acte normative, în rând cu Constituția Republicii Moldova, legile și hotărârile Parlamentului, cât și alte acte normative prevăzute la lit. c)-f) și lit. h).

La caz, Curtea constată că de fapt Adunarea Populară a adoptat un act cu titlu de „lege” în cadrul competenței sale atribuite în art. 11 alin. (2) lit. d) din Legea cu privire la statutul juridic al Găgăuziei, or în aceste circumstanțe actul emis are calitate de act normativ și nu de act administrativ individual.

Curtea mai notează că în raport cu UTA Găgăuzia, nu este relevantă aplicarea art. 2 din Legea cu privire la actele normative și anume deducția caracterului individual al actului emis din raționamentul *a contrario* că actul normativ este unul public, obligatoriu, general și impersonal. De fapt, natura actului emis de Adunarea Populară a UTA Găgăuzia reiese din calificarea sa în rând cu alte acte normative de către art. 6 din Legea cu privire la actele normative.

În susținerea poziției sale, Curtea remarcă că Parlamentul național adoptă la rândul său anumite acte normative *sui generis* privind scutirea de taxa vamală, taxă pentru efectuarea procedurilor vamale, taxă pe valoarea adăugată. În aceste acte normative, subiectul actului este individual determinat, actul nu produce efecte *erga omnes* ci urmărește stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns de subiecte de drept, cu toate acestea nu este un act administrativ individual ci un act normativ, prin definiția Legii cu privire la actele normative.

Pornind de la aceste principii și statutul special al Găgăuziei ca o formă de autodeterminare, Curtea constată că același raționament este aplicat în coraport cu autoritatea reprezentativă a UTA Găgăuzia. Cu alte cuvinte, dacă Parlamentul Republicii Moldova adoptă acte normative, precum prevede art. 6 lit. b) din Legea cu privire la actele normative, atunci potrivit art. 6 lit. g) din aceeași Lege, Adunarea Populară a UTA Găgăuzia adoptă la rândul său acte normative, indiferent de faptul că în fond actele normative nu produc efecte *erga omnes* și se referă la un număr restrâns și determinat de subiecți de drept.

Așadar, Colegiul deduce că, deși, în preambulul Legii locale a UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016 este indicat că aceasta are aplicabilitate doar în privința subiecților activității investiționale – SRL „Marigold”, SRL „Vitapharm-Com” și CP „Enija”, acest act nu este cu caracter individual, ci unul cu caracter normativ, contrar celor expuse de instanțele ierarhic inferioare.

Cu privire la procedura de contestare a actului litigios de către Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat, Curtea reține că conform art. 67 alin. (1)-(4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, în vigoare la data adoptării actului, (1) orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administrației publice locale poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat controlul legalității actului.

(2) Cererea de efectuare a controlului legalității se depune în termen de 30 de zile de la data publicării sau comunicării actului. În ea se indică prevederile legislației ce se consideră a fi încălcate.

(3) În termen de 30 de zile de la data primirii cererii, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat va lua una din următoarele decizii:

- a) declanșarea procedurii controlului de legalitate, prevăzute la art.68;
- b) respingerea cererii și încunoștințarea solicitantului, cu indicarea motivelor respingerii.

(4) Exercițarea dreptului prevăzut în prezentul articol nu lipsește solicitantul de dreptul sesizării directe a instanței de contencios administrativ, în condițiile legii.

Întru elucidarea cadrului normativ în vigoare la momentul adoptării actului administrativ, Curtea estimează necesar să explice prezenta normă și anume rolul pe care îl joacă Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat în controlul legalității actelor administrative emise de autoritățile publice, inclusiv cele cu statut special precum este UTA Găgăuzia.

La titlu preliminar, articolul 67 a fost intitulat Controlul solicitat de persoanele vătămate, respectiv legiuitorul a admis faptul că în calitatea sa de autoritate publică responsabilă de legalitatea actelor administrative emise de autoritățile publice locale, cu caracter individual sau cu caracter normativ, pot exista anumite omisiuni, fără ca acestea să fie comise cu rea credință și că în aceste circumstanțe, când există un dubiu privind legalitatea actului administrativ, o persoană fizică sau juridică poate solicita Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat să efectueze un control de legalitate, indicând normele încălcate.

Corespunzător, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat dispune de 30 de zile pentru a verifica temeinicia solicitării, precum este prevăzut la alin. (3) din articolul citat supra, și în caz că constată vreo omisiune, un temei de nulitate al actului administrativ, poate declanșa procedura controlului de legalitate, prevăzut la articolul 68 din aceeași Lege.

Procedura prevăzută de prezentul articol poate fi asimilată cu transferul sarcinii de contestare a legalității actului administrativ de la persoana fizică sau juridică solicitantă Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, constituind pentru ultima o competență de atribuție. Curtea remarcă faptul că alin. (2) din articolul pre citat încadrează această competență în așa mod încât transferul poate fi operat doar în termen de 30 de zile de la data publicării sau comunicării actului persoanei fizice sau juridice.

Pornind de la conținutul alin. (2) din articolul citat supra, Curtea interpretează alternativa între data publicării și data comunicării actului, ambele constituind fapte

generatoare a curgerii termenului de 30 de zile, în favoarea solicitantului, la caz în favoarea Serviciului Fiscal de Stat, care a sesizat Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat.

Curtea remarcă în special că instanța de apel a omis să stabilească data comunicării efective a actului normativ Serviciului Fiscal de Stat, or omiterea acesteia are drept consecință emiterea unei soluții premature, fără determinarea tuturor circumstanțelor faptice relevante.

În mod egal, competența aprecierii termenului la depunerea notificării Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat la caz aparține exclusiv autorității publice, care recepționând notificarea a ezitat să se expună, iar Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat în acest caz a beneficiat de prevederile articolului 68 alin. (4) al Legii privind administrația publică locală.

În acest sens este relevant și faptul că autoritatea publică a recunoscut tacit faptul că nu a examinat notificarea Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat nr. 1302OT5-171 din 02 iunie 2017 și nu a modificat și/sau abrogat actul administrativ.

Prin urmare, la caz, sunt aplicabile prevederile art. 68 alin. (4) teza a II-a din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, care stipulează că, în cazul tăcerii autorității locale emitente, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Conjunctura descrisă supra denotă că, în speță, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, prin prisma articolului 67 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală, a urmat consecvent pașii descriși în articolele 67-68 din Legea sus-menționată la declanșarea procedurii de control sub aspectul legalității a Legii locale a UTA Găgăuzia nr. 70-XXXIII/V din 30 iunie 2016.

Cu privire la instanța de judecată competentă în tratarea prezentului litigiu, instanța de recurs reține că la data inițierii procesului aplicabil speței erau prevederile Legii contenciosului administrativ. Potrivit articolului 8 alin. (5) din Legea contenciosului administrativ, verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de către autoritățile publice centrale ale Găgăuziei ține de competența Curții de Apel Comrat.

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, competența verificării actelor cu caracter normativ prin articolul 192 a fost atribuită de asemenea Curților de apel. Astfel, Curtea de Apel urma să examineze litigiul ca instanța de fond.

În speță, Curtea remarcă că s-a neglijat competența jurisdicțională stabilită la art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, fapt care nu a fost corectat de către Curtea de apel.

Toate aceste fapte circumscrise denotă că instanța de apel nu a cercetat în de ajuns starea de fapt a speței, iar drept consecință prematur a tras concluzii referitor la faptul actul administrativ contestat este un act administrativ individual, precum și greșit a fost interpretată competența jurisdicțională.

Această ipoteză profilează incertitudinea concluziei date de instanța de apel, care rezultă din judecarea formală a cauzei, fapt ce constituie o violare a articolului 6 § 1

CEDO și a dreptului litiganților la un proces echitabil. Or, actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți, ceea ce în speță lipsește.

În circumstanțele constatate și expuse supra instanța de recurs este în dificultate de a exercita controlul judiciar asupra unei asemenea hotărâri date de Curtea de Apel Comrat, de a verifica temeinicia și legalitatea acestei soluții.

Dat fiind faptul că instanța de apel a emis o decizie dictată de neelucidarea tuturor circumstanțelor pertinente speței, iar lichidarea acestor lacune în cadrul procedurii de examinare în recurs nu este posibilă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată necesitatea admiterii recursurilor depuse de către Serviciul Fiscal de Stat și Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, casării integrale a deciziei din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și restituirii cauzei instanței de apel, pentru o nouă judecare în ordine de apel, în alt complet de judecată.

Conform art. 258 alin. (3) și art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admit recursurile depuse de către Serviciul Fiscal de Stat și Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat.

Se casează integral decizia din 01 februarie 2021 a Curții de Apel Comrat și se restituie cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare (Halk Topluşu) a Găgăuziei și Guvernatorului (Başkanului) Găgăuziei, terți Serviciul Fiscal de Stat, societatea cu răspundere limitată „Vitapharm-Com”, societatea cu răspundere limitată „Marigold”, CP „Enija” cu privire la contestarea actului administrativ, spre rejudecare la Curtea de Apel Comrat, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Svetlana Filincova

Nina Vascan

Victor Burduh

Maria Ghervas