



PLENUL CONSILIULUI CONCURENȚEI

DECIZIE

**Nr. AAP-16/17-34
din 07.06.2018**

mun. Chișinău

Plenul Consiliului Concurenței, acționând în temeiul art. 41 alin. (1) lit. h) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Hotărârii Parlamentului nr. 179 din 12.07.2013 privind numirea în funcție a membrilor Plenului Consiliului Concurenței, precum și Hotărârii Parlamentului nr. 220 din 27.09.2013 privind numirea în funcție a unui membru al Plenului Consiliului Concurenței,

analizând raportul de investigație asupra cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 16 din 14.06.2017 și materialele acumulate în cadrul investigației,

A CONSTATAT:

Consiliul Concurenței, examinând materialele acumulate în cadrul investigației utile inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 01 din 19.01.2017 privind cunoașterea cazurilor de încălcare a legislației concurențiale de către administrația publică locală la etapa elaborării, aprobării și modificării bugetelor locale a emis Dispoziția nr. 16 din 14.06.2017 privind semnele încălcării art. 12 alin. (1), lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către Consiliul orășenesc Sîngera mun. Chișinău privind stabilirea diferențiată a taxelor pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii pentru anii 2015 și 2016.

I. Părțile implicate

Consiliul orășenesc Sîngera mun. Chișinău (în continuare Consiliul or. Sîngera) este autoritatea reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local, cu sediul în or. Sîngera, str. 31 August 1989, nr. 22.

II. Piața relevantă: piața relevantă a produsului și piața geografică relevantă

Conform prevederilor art. 4 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, piața

relevantă este „piața în cadrul căreia trebuie evaluată o anumită problemă de concurență și care se determină prin raportarea pieței relevante a produsului la piața geografică relevantă”.

2.1 Piața relevantă a produsului

Piața relevantă a produsului este piața produselor considerate de consumatori ca interschimbabile sau substituibile datorită utilizării date acestora, datorită caracteristicilor fizice, funcționale și prețului. Aceste produse trebuie să fie suficient de asemănătoare, astfel încât consumatorii sau beneficiarii să le ia în considerare atunci când iau deciziile de cumpărare.

Obiectul prezentei investigații îl constituie Decizia Consiliului orășenesc Sîngera nr. 7/2 din 23.12.2014 cu privire la aprobarea bugetului or. Sîngera pentru anul 2015, lectura II (în continuare Decizia nr. 7/2 din 23.12.2014) și Decizia Consiliului orășenesc Sîngera nr. 5/1 din 11.12.2015 cu privire la aprobarea bugetului or. Sîngera pentru anul 2016, în II lectură (în continuarea Decizia nr. 5/1 din 11.12.2015), în care se stabilesc cotele diferențiate ale taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii, pentru agenții economici ce au subdiviziuni în or. Sîngera în raport cu cei care dispun de sediu localitate.

De asemenea, în cadrul investigației au fost examinate prevederile Nomenclatorului tarifelor și serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera prevăzute în anexa nr. 4 a Deciziei nr. 7/2 din 23.12.2014 și în anexa nr.6 a Deciziei nr. 5/1 din 11.12.2015, care stabilesc cotele diferențiate ale taxelor și tarifelor serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, pentru agenții economici care dispun de subdiviziuni în localitate în raport cu cei ce dispun de sediu în or. Sîngera

Astfel, piața relevantă a produsului, în sensul examinării cazului dat poate fi definită ca:

1) *piața comercializării produselor și/sau prestării serviciilor în: centre și complexe comerciale, magazine, depozite, farmacii, pavilioane, hale expoziții cu vânzări, secții comerciale, tarabe, servicii xerox, gherete (care comercializează: toate felurile de produse alimentare (fără băuturi alcoolice și tutun), mărfuri alimentare cu băuturi alcoolice și tutun, pentru comercializarea florilor, produselor nealimentare), gherete de prestări servicii, librării, complexe de alimentație publică, restaurante, cafenele/baruri, cantine, terase de vară, piețe, stații de alimentare cu combustibil – produse petroliere, stații de alimentare cu combustibil – gaze, depozite pentru păstrarea produselor petroliere (în cazul desfășurării comerțului nemijlocit de la depozit), casă de deservire socială, frizerie, saloane cosmetice, saune cu băi, săli de computere, ateliere pentru prestările de servicii de confecționare și reparație, servicii de instalare (utilaj, articole de tâmplărie și altele), spălătorii auto, centre sau stații de asistență tehnică a automobilelor, unități de prestare a serviciilor de vulcanizare și balansare, activități de întreținere corporală, săli de biliard, bowling.*

2) *piața prestării serviciilor publice de administrația public locală.*

2.2 Piața geografică relevantă

Piața geografică relevantă cuprinde zona în care sunt localizate întreprinderile implicate în comercializarea produselor și/sau serviciilor incluse în piața relevantă a produsului, în condiții similare de concurență și care poate fi delimitată de ariile geografice învecinate.

Pornind de la faptul că Decizia nr. 7/2 din 23.12.2014 și Decizia nr. 5/1 din 11.12.2015, produc efecte juridice doar în limitele teritoriului orașului Sîngera, constatăm că *piața geografică relevantă este teritoriul orașului Sîngera.*

2.3 Piața relevantă este : 1) *piața comercializării produselor și/sau prestării serviciilor în: centre și complexe comerciale, magazine, depozite, farmacii, pavilioane, hale expoziții cu vânzări, secții comerciale, tarabe, servicii xerox, gherete (care comercializează: toate felurile de produse alimentare (fără băuturi alcoolice și tutun), mărfuri alimentare cu băuturi alcoolice și tutun, pentru comercializarea florilor, produselor nealimentare), gherete de prestări servicii, librării, complexe de alimentație publică, restaurante, cafenele/baruri, cantine, terase de vară, piețe, stații de alimentare cu combustibil – produse petroliere, stații de alimentare cu combustibil – gaze, depozite pentru păstrarea produselor petroliere (în cazul desfășurării comerțului nemijlocit de la depozit), casă de deservire socială, frizerie, saloane cosmetice, saune cu băi, săli de computere, ateliere pentru prestările de servicii de confecționare și reparație, servicii de instalare (utilaj, articole de tâmplărie și altele), spălătorii auto, centre sau stații de asistență tehnică a automobilelor, unități de prestare a serviciilor de vulcanizare și balansare, activități de întreținere corporală, săli de biliard, bowling, pe teritoriul orașului Sîngera.*

2) *piața prestării serviciilor publice de administrația publică locală pe teritoriul orașului Sîngera.*

2.4 Perioada supusă examinării

Perioada de timp supusă examinării este perioada în care produc efecte juridice Decizia nr. 7/2 din 23.12.2014 și Decizia nr. 5/1 din 11.12.2015.

De asemenea, este de menționat că prevederile Deciziei nr. 5/1 din 11.12.2015 au fost modificate de Consiliul orașenesc Sîngera prin Decizia nr. 2/3 din 19.04.2016 fără a fi stabilit un regim fiscal diferențiat pentru agenții economici care dețin unități comerciale cu sediul în or. Sîngera față de cei care dispun de subdiviziuni în acest teritoriu.

Astfel, perioada supusă examinării este 01.01.2015 – 19.04.2016.

III. Acte și fapte constatate

Astfel, conform prevederilor anexei nr. 2 C a Deciziei nr. 7/2 din 23.12.2014, Consiliul orașenesc Sîngera a stabilit cotele taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii mai mari agenților economici ce dispun de subdiviziuni în localitate

și cote mai mici pentru agenții economice ce dispun de sediu în or. Sîngera, la comercializarea sau prestarea produselor/serviciilor similare.

În anexa nr. 4 a Deciziei nr. 7/2 din 23.12.2014, Consiliul orășenesc Sîngera a stabilit în același mod cotele taxelor și tarifelor serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera pentru anul 2015, fiind mai mari pentru deținătorii de subdiviziuni în localitate și mai mici pentru agenții economici din or. Sîngera.

Totodată, conform anexei nr. 3 C a Deciziei nr. 5/1 din 11.12.2015, taxele pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii menționate au fost stabilite în același mod și cuantum ca și pentru anul 2015. Pe lângă acestea, a fost stabilite diferențiat cotele taxelor și tarifelor serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera pentru anul 2016, în anexa nr. 6 a Deciziei nr. 5/1 din 11.12.2015

De menționat, că taxele pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii și taxele și tarifele serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera pentru anul 2016, adoptate prin Decizia nr. 5/1 din 11.12.2015, au fost revizuite la data de 19.04.2016 de către Consiliul orășenesc Sîngera.

Astfel, prin Decizia nr. 2/3 din 19.04.2016, Consiliul orășenesc Sîngera a stabilit cotele taxelor și tarifelor menționate, egal pentru toți antreprenorii din localitate.

În acest context conform art. 5 pct. 29 al Codului fiscal, subdiviziune reprezintă o „unitate structurală a întreprinderii, instituției, organizației (filială, reprezentanță, sucursală, secție, magazin, depozit etc.), situată în afara locului ei de reședință de bază, care exercită unele din atribuțiile acesteia”.

Astfel, prin Deciziile Consiliului orășenesc Sîngera menționate supra, se stabilesc condiții discriminatorii pentru agenții economici care dispun de subdiviziuni în or. Sîngera în raport cu cei care dețin unități comerciale cu sediul în or. Sîngera. Aceste condiții discriminatorii se instituie prin faptul că, amplasarea unității comerciale în or. Sîngera de către o întreprindere cu sediul în afara or. Sîngera, duce la aplicarea unui cuantum al taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii respective, mai mare, față de cuantumul taxei care se aplică acelor unități comerciale care își au sediul în or. Sîngera.

Totodată, situația asemănătoare apare și în cazul taxelor și serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, cuantumul cărora diferă între persoanele juridice cu sediul în or. Sîngera și cele ce dispun de subdiviziuni în localitate.

Prin scrisoarea nr. AAP-08/121-1471 din 23.06.2017 și scrisoarea nr. 08/171-1991 din 05.09.2017, Consiliul Concurenței a solicitat Consiliului orășenesc Sîngera să precizeze temeiul juridic în baza căruia au fost stabilite cotele taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări de servicii precum și tarifele diferențiate a serviciilor publice prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, pentru

persoanele fizice și juridice cu adresa juridică alta decât în or. Sîngera, vădit mai mari decât cotele aceleiași taxe/tarife stabilite persoanelor fizice și juridice cu adresa juridică în or. Sîngera.

Prin scrisorile nr. 443 din 29.06.2017 și nr. 598 din 13.09.2017, Primăria or. Sîngera a informat Consiliul Concurenței că pentru asigurarea autonomiei locale APL elaborează și aprobă bugetele unităților administrativ-teritoriale și au dreptul să instituie impozite și taxe locale, în condițiile legii. Totodată este făcută referirea la prevederile compartimentelor privind resursele colectivităților locale din Cartea Europeană "Exercițiul autonom al puterii locale" și din "Declarația cu privire la autonomia locală" adoptată la Rio de Janero în 1985, prin care se menționează că autoritățile locale au dreptul la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercitarea competențelor lor distincte de cele ale altor eșaloane administrative. Conform prevederilor Constituției Republicii Moldova și a Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, administrația publică în unități administrativ-teritoriale se instituie pe principiile: autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității APL, consultărilor cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. De asemenea este menționat că resursele financiare ale UAT provin din: impozitele locale, în limitele stabilite de lege; venituri realizate din activități proprii (prin prestări de servicii descentralizate); subvenții necondiționate, acordate în condiții de repartizare justă; taxele locale. Principiul autonomiei locale nu presupune o independență totală, o izolare a organelor administrației publice locale de administrația locală. APL nu au putere de decizie majoră, ele trebuie să-și desfășoare activitatea în limitele și condițiile legii.

Cu referire la adoptarea Deciziilor privind bugetul or. Sîngera pentru anii 2015 și 2016, Primăria or. Sîngera a menționat că Deciziile respective au fost adoptate conform prevederilor Codului Fiscal, Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, Metodologiei de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a actului de reglementare, aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006 și Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Deciziile cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a taxelor locale pe teritoriul or. Sîngera se supun dublului control atât de Inspectoratului Fiscal cât și de oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Totodată, se menționează că prin Decizia nr. 2/3 din 19.04.2016, Consiliul or. Sîngera a aprobat revizuirea taxelor locale pentru anul 2016.

Potrivit art. 297 alin. (6) din Codul fiscal: „Cotele impunerii se vor stabili în cazul taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii – în funcție de genul de activitate desfășurat, tipul de obiecte ale impunerii, locul amplasării, suprafața ocupată de unitățile de comerț și/sau de prestare a serviciilor, categoria mărfurilor comercializate și a serviciilor prestate, regimul de activitate”. Astfel, prin articolul menționat se precizează exhaustiv criteriile de stabilire a taxei pentru unitățile

comerciale și/sau de prestări servicii, printre care locul de înregistrare a agenților economici nu figurează.

În același context, potrivit art. 1 al Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, autonomia locală reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice. Astfel, conform acestor prevederi autorității publice locale i s-a acordat dreptul de a gestiona și reglementa singură treburile locale, precum stabilirea și adoptarea taxelor locale, dar în condițiile legii.

Totodată, potrivit art. 9 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii.

Conform art. 6 alin. (8) lit. c) din Codul fiscal impozitele și taxele de stat și locale se bazează pe principiul echității fiscale, principiu care prevede tratare egală a persoanelor fizice și juridice, care activează în condiții similare, în vederea asigurării unei sarcini fiscale egale.

Prevederile art. 3 alin. (1) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012 stabilesc principiul, conform căruia, statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale”. Potrivit art. 4 din Legea concurenței, practică anticoncurențială reprezintă acord anticoncurențial, decizie a asociației de întreprinderi, practică concertată, abuz de poziție dominantă, acțiune sau inacțiune a autorităților publice de restrângere a concurenței interzise de lege.

Potrivit art. 12 alin. (3) din Legea concurenței, faptele autorităților și instituțiilor administrației publice realizate contrar prevederilor art. 12 alin. (1) constituie încălcări ale Legii concurenței. Art. 12 alin. (1) lit. b) prevede că sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența precum stabilirea de condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor, în cazul în care acestea nu sunt prevăzute de lege.

În vederea identificării numărului de agenți economici afectați de stabilirea diferențiată a taxei locale pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii, dar și a taxelor și tarifelor serviciilor prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, au fost solicitate informații de la Serviciul Fiscal de Stat al Republicii Moldova. Prin scrisoarea nr. 26/2-2/1-15/339-630 din 15.03.2018, Serviciul Fiscal de Stat a prezentat Consiliul Concurenței lista agenților economici ce au achitat taxa pentru unitățile comerciale amplasate în or. Sîngera, mun. Chișinău

pentru perioada anilor 2015-2016. Conform listei prezentate, au fost identificați 28 agenți economici care dispun de subdiviziuni în or. Sîngera, având sediul în alte localități.

La data de 12.04.2018, prin scrisoarea nr. AAP-08/90-875, Consiliul Concurenței, în temeiul art. 59 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, a remis Consiliului orășenesc Sîngera raportul de investigație pentru prezentarea de obiecții și propuneri asupra acestuia. Ca urmare, în cadrul Consiliului Concurenței nu au parvenit obiecții și opinii pe marginea raportului de investigație.

Astfel, se constată faptul că, prin Decizia nr. 7/2 din 23.12.2014 și nr. 5/1 din 11.12.2015, cu privire la aprobarea taxelor locale, Consiliul orășenesc Sîngera pentru perioada anilor 2015-19.04.2016, a stabilit un tratament diferențiat neprevăzut de lege, ceea ce acordă privilegii antreprenorilor ce dispun de sediu în localitate, prin adoptarea cotelor mai mari ale taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii pentru agenții economici ce dispun de subdiviziuni în localitate.

IV. Calificarea legală a acțiunilor constatate conform prevederilor Legii Concurenței nr. 183 din 11.07.2012

Potrivit art. 126 alin. (2) lit. b) al Constituției Republicii Moldova, statul trebuie să asigure libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, iar conform art. 3 alin. (1) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, statul asigură libertatea activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale și apărarea drepturilor și intereselor întreprinderilor și ale cetățenilor contra practicilor anticoncurențiale și concurenței neloiale.

Conform art. 8 alin. (1) al Legii cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845-XII din 03.01.1992, statul creează tuturor întreprinderilor condiții juridice și economice egale de gospodărire, garantează respectarea drepturilor și intereselor lor legitime, contribuie la dezvoltarea concurenței libere, conștiincioase între aceștia, le asigură posibilități egale de a folosi resurse tehnico-materiale, naturale, de muncă, financiare și informative neadmițând monopolizarea piețelor acestor resurse, și reglementează activitatea de antreprenoriat în baza legislației în vigoare.

Conform art. 12 alin. (1) lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, sunt interzise orice acțiuni sau inacțiuni ale autorităților și instituțiilor administrației publice centrale sau locale care restrâng, împiedică sau denaturează concurența precum: stabilirea de condiții discriminatorii sau acordarea de privilegii pentru activitatea întreprinderilor, în cazul în care acestea nu sunt prevăzute de lege. Totodată, alin. (3) al aceluiași articol prevede că faptele autorităților și instituțiilor administrației publice realizate contrar prevederilor alin. (1) constituie încălcări ale prezentei legi.

Ținând cont de cele menționate mai sus, în rezultatul investigației, conchidem faptul că, acțiunile Consiliului orășenesc Sîngera încalcă prevederile art. 12 alin. (1) lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012.

Reieșind din circumstanțele de fapt și de drept expuse mai sus, în temeiul art. 41 și art. 65 alin. (1) lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Plenul Consiliului Concurenței,

DECIDE:

1. A califica acțiunile Consiliului orășenesc Sîngera manifestate prin emiterea Deciziei nr. 7/2 din 23.12.2014 cu privire la aprobarea bugetului or. Sîngera pentru anul 2015, lectura II, conform căreia au fost acordate privilegii întreprinderilor ce dispun de sediu în localitate, prin adoptarea cotelor mai mari ale taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii și a taxelor și tarifelor pentru serviciile prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, pentru agenții economici ce dispun de subdiviziuni în localitate, ca încălcare a prevederilor art. 12 alin. (1) lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012
2. A califica acțiunile Consiliului orășenesc Sîngera manifestate prin emiterea Decizia nr. 5/1 din 11.12.2015 cu privire la aprobarea bugetului or. Sîngera pentru anul 2016, în II lectură, conform căreia au fost acordate privilegii întreprinderilor ce dispun de sediu în localitate, prin adoptarea cotelor mai mari ale taxei pentru unitățile comerciale și/sau de prestări servicii și a taxelor și tarifelor pentru serviciile prestate de instituțiile publice, finanțate de la bugetul orașului Sîngera, pentru agenții economici ce dispun de subdiviziuni în localitate, pentru perioada 01.01.2016-19.04.2016, ca încălcare a prevederilor art. 12 alin. (1) lit. b) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012.
3. A informa Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.
4. Prezenta Decizie intră în vigoare la data adoptării și va fi adusă la cunoștință părților.

**Președintele Plenului
Consiliului Concurenței**

Viorica CĂRARE