

Dosarul nr. 3ra-497/19

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Ana Cucerescu)

instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (Maria Guzun, Virgiliu Buhnaci, Liuba Pruteanu)

## DECIZIE

29 mai 2019

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Valeriu Doagă  
Mariana Pitic  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu  
Tamara Chișca-Doneva

examinând recursul depus de societatea cu răspundere limitată „Reneco-El”, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de societatea cu răspundere limitată „Reneco-El” împotriva Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, Inspectoratului de Poliție Centru al Direcției de poliție a municipiului Chișinău, Inspectoratului de Poliție Rîșcani al Direcției de poliție a municipiului Chișinău, Inspectoratului de Poliție Botanica al Direcției de poliție a municipiului Chișinău, Inspectoratului de Poliție Ciocana al Direcției de poliție a municipiului Chișinău, Inspectoratului de Poliție Buiucani al Direcției de poliție a municipiului Chișinău, Inspectoratului de Poliție Briceni, Inspectoratului de Poliție Bălți, Inspectoratului de Poliție Rîșcani, Inspectoratului de Poliție Florești, Inspectoratului de Poliție Sîngerei, Inspectoratului de Poliție Cantemir și Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” (succesor al Camerei de Licențiere) cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul declarat de societatea cu răspundere limitată „Reneco-El” și s-a menținut hotărârea din 27 martie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, prin care s-a respins acțiunea depusă de societatea cu răspundere limitată „Reneco-El”, ca fiind neîntemeiată,

constată:

La 25 noiembrie 2016, societatea cu răspundere limitată „Reneco-El” (în continuare SRL „Reneco-El”) a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne (în continuare IGP al MAI), Inspectoratului de Poliție (în continuare IP) Centru al Direcției de poliție a municipiului Chișinău (în continuare DP Chișinău), IP Rîșcani al DP Chișinău, IP Botanica al DP Chișinău, IP Ciocana al DP Chișinău, IP Buiucani al DP Chișinău, IP Briceni, IP Bălți, IP or. Rîșcani, IP

Florești, IP Sîngerei, IP Cantemir, intervenient accesoriu Camera de Licențiere cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că, desfășoară activitatea în domeniul jocurilor de noroc, deținând legal mai multe săli cu aparate de jocuri de noroc în care își desfășoară genul licențiat de activitate „exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești”, fapt confirmat prin licența seria A MMII nr. 0401926 valabilă până la 30 aprilie 2017.

La 22 octombrie 2016, după ora 20.00 și după 23-25 octombrie 2016, organele de poliție din toată țară au efectuat controale la o parte din sălile cu aparate de joc, fără a-i înștiința și a avea acordul organelor de conducere a SRL „Reneco-El”. Astfel, în urma controalelor efectuate, au fost alungați angajații din unele încăperi și au fost aplicate sigilii pe ușile de intrare, după cum urmează:

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Alecu Russo, 1, mun. Chișinău;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Albișoara, 4, mun. Chișinău;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Independenței, 117 „A”, or. Sîngerei;

la 22 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localurile în care își desfășoară activitate amplasate pe str. Kiev, 2; str. Bulgară, 132; str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți;

la 23 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău;

la 23 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. 31 august, 47, or. Florești;

la 24 octombrie 2016 a fost sigilată ușa de intrare în localul în care își desfășoară activitate amplasat pe str. Mitropolit Varlaam, 46, mun. Chișinău;

Reclamantul apreciază ca fiind abuzive și ilegale acțiuni ofițerilor de poliție și măsurile de sigilare a încăperilor nominalizate, cu atât mai mult că acestea nu au fost realizate în cadrul urmăririi penale sau în cadrul unui proces contravențional.

În acest sens reclamantul a menționat că, prin acțiunile ofițerilor de poliție i se încalcă grav dreptul de proprietate, deoarece îi este interzis accesul în aceste încăperi.

La 26 octombrie 2016, SRL „Reneco-El” s-a adresat către IGP al MAI cu cerere, prin care a solicitat să fie informat despre acțiunile întreprinse de sigilare a ușilor încăperilor și stopării accesului în încăperile sălilor cu aparate de joc, cu eliberarea, în termen de 3 zile, a copiilor hotărârilor judecătorești privind sistarea activității a însăși SRL „Reneco-El”, dacă acestea există, precum și a Actelor de ridicare, percheziție sau sigilare a ușilor încăperilor, care au fost întocmite de polițiști, pentru a putea fi contestate conform procedurii legale.

Prin răspunsul din 01 noiembrie 2016, SRL „Reneco-El” a fost informat că Inspectoratul Național de Investigații al IGP al MAI a executat Decizia nr. 42 din 22 octombrie 2016, emisă de Camera de Licențiere, prin care au fost suspendate licențele tuturor agenților economici care desfășoară activitatea în domeniul

jocurilor de noroc pe un termen de 2 luni, care le-a fost transmisă la 22 octombrie 2016.

La fel, din conținutul Actului/proceselor-verbale de sigilare, cât și foilor de sigiliu lipite pe ușile de intrare a încăperilor, organul de poliție nu a acționat în cadrul unui proces penal pornit împotriva întreprinderii, dar ca urmare a executării Deciziei nr.42 din 22 octombrie 2016 a Camerei de Licențiere „privind suspendarea licenței”.

Sub acest aspect, reclamantul a relevat că, studiind Decizia nr. 42 din 22 octombrie 2016 emisă de Camera de Licențiere și care i-a fost comunicată la 25 octombrie 2016, a constatat că în acea decizie nu este menționat absolut nimic despre sigilarea ușilor la încăperile entităților economice sau stoparea accesului/intrării în încăperile unde se află aparate de jocuri de noroc.

Astfel, la 11 noiembrie 2016, s-a adresat către IGP al MAI cu cerere, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunile ilegale ale poliției și a solicitat desigilarea încăperilor nominalizate supra și care au fost sigilate ilegal. Or, niciun act normativ nu prevede așa sancțiune în competența poliției, în cazul suspendării licențelor, mai ales în lipsa confirmării printr-o hotărâre judecătorească.

Prin urmare, reclamantul a apreciat ca fiind drept abuzive și ilegale acțiunile poliției de blocare a intrării în încăperile sălilor, începând cu data de 22 octombrie 2016, unde au rămas lucrurile personale ale angajaților SRL „Reneco-El”, inclusiv îmbrăcămintea, și alte bunuri inclusiv perisabile. Or, acest fapt a dus la încălcarea dreptului de proprietate, garantat prin articolul 1 Protocolul Adițional nr. 1 la CEDO, cât și articolul 6 CEDO, articolul 27 din Constituție și articolul 316 din Codul civil. În acest sens, SRL „Reneco-El” a menționat că, a început să sufere prejudicii, deoarece unele încăperi sunt închiriate, iar proprietarii lor le încălzesc deoarece este frig, și sunt nevoiți să verifice rețelele ingineresti, datele contoarelor și alte sisteme ingineresti care sunt puse în pericol.

Respectiv, având în vedere că, activitatea întreprinderii era stopată mai mult de 2 săptămâni, începând cu 07 noiembrie 2016, SRL „Reneco-El” a depus mai multe plângeri pe numele Procuraturii Generale și a Ministerului Afacerilor Interne, însă acestea au rămas fără răspuns.

În această ordine de idei, reclamantul SRL „Reneco-El” a solicitat admiterea acțiunii și:

- constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor de investigații ai Inspectoratului Național de Investigații al IGP al MAI, cât și a ofițerilor de poliție SIFE al IP Centru al DP Chișinău, IP Rîșcani al DP Chișinău, IP Botanica al DP Chișinău, IP Ciocana al DP Chișinău, IP Buiucani al DP Chișinău, IP Briceni, IP Bălți, IP or. Rîșcani, IP Florești, IP Sîngerei, IP Cantemir, prin sigilarea ușilor la încăperile cu aparate de joc a SRL „Reneco-El” de pe str. Alecu Russo, 1, str. Albișoara, 4, str. Mitropolit Varlaam, 46, bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău; str. 31 august, 47, or. Florești; str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani; str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni; str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir; str. Independenței 117 „A”, or. Sîngerei; str. Kiev, 2, str. Bulgară, 132, str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți;

- constatarea ilegalității cu anularea proceselor-verbale (actelor) de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El” de pe str. Alecu Russo, 1, str. Albișoara, 4, str. Mitropolit Varlaam, 46, bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău; str. 31 august, 47, or. Florești; str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani; str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni; str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir; str. Independenței 117 „A”, or. Sîngerei; str. Kiev, 2, str. Bulgară, 132, str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți, întocmite începând cu data de 22 octombrie 2016;

- obligarea IGP al MAI, Inspectoratului Național de Investigații al IGP al MAI, cât și IP Centru al DP Chișinău, IP Rîșcani al DP Chișinău, IP Botanica al DP Chișinău, IP Ciocana al DP Chișinău, IP Buiucani al DP Chișinău, IP Briceni, IP Bălți, IP or. Rîșcani, IP Florești, IP Sîngerei, IP Cantemir să desigileze ușile intrărilor încăperilor sigilate, amplasate pe str. Alecu Russo, 1, str. Albișoara, 4, str. Mitropolit Varlaam, 46, bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău; str. 31 august, 47, or. Florești; str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani; str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni; str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir; str. Independenței 117 „A”, or. Sîngerei; str. Kiev, 2, str. Bulgară, 132, str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți.

La 25 ianuarie 2018, SRL „Reneco-El” a depus cerere de concretizare a acțiunii, prin care a indicat că, își îndreaptă pretențiile inclusiv și împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, care este succesor al Camerei de Licențiere (vol. I, f.d. 220-226).

În motivarea cererii de concretizare a invocat că, în ședința de judecată din 08 noiembrie 2017, reprezentantul IGP al MAI a prezentat referința și a declarat că nu există și nu dețin careva procese-verbale sau acte de sigilare a ușilor încăperilor nominalizate.

Totodată, reprezentantul IGP al MAI a prezentat materialele unui proces contravențional, inclusiv a unui proces-verbal privind inițierea procedurii contravenționale din 22 octombrie 2016. Însă, din conținutul acestui proces-verbal nu atestă faptul că împotriva SRL „Reneco-El” ar fi fost pornită o cauză contravențională.

Astfel, reclamantul a remarcat că prezentul litigiu urmează a fi judecat prin prisma prevederilor Legii nr. 131 din 08 iunie 2012 cu privire la reglementarea controlului de stat al activității de întreprinzător, care dealtfel definește noțiunile de „act de control”, „control” și „controlor”.

Or, prin prisma Legii nr. 131 din 08 iunie 2012 actele/procese-verbale de sigilare întocmite de inspectorii de poliție reprezintă acte de control, deoarece nu au fost întocmite în cadrul unui proces penal sau contravențional, ci au fost întreprinse întru executarea Deciziei nr. 42 din 22 octombrie 2016 emisă de Camera de Licențiere. Drept urmare, aceste acte fiind pasibile contestării în ordine separată, direct în instanța de contencios administrativ, în conformitate cu prevederile articolului 16 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ și articolului 30 alin. (1) din Legea nr. 131 din 08 iunie 2012.

În acest sens, reclamantul a conchis că, actele/procese-verbale de sigilare întocmite de inspectorii de poliție sunt nule, deoarece nu au fost respectate prevederile legale ce guvernează efectuarea controlului de stat al activității de întreprinzător. Totodată, nu a fost respectată procedura notificării prealabile, iar efectuarea controlului a avut loc în lipsa persoanei vizate și în lipsa delegației de control. Or, pentru a garanta securitatea și stabilitatea activității economice, legislatorul a impus reguli stricte în partea suspendării și retragerii licențelor de activitate profesională, reguli care, în speță, au fost încălcate flagrant de autoritatea publică.

În această ordine de idei, reclamantul SRL „Reneco-El” a solicitat admiterea acțiunii, înlocuirea intervenientului accesoriu Camera de Licențiere cu succesorul Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”, cu atragerea acesteia în proces în calitate de copârât, și:

- constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor de investigații ai Inspectoratului Național de Investigații al IGP al MAI, cât și a ofițerilor de poliție SIFE al IP Centru al DP Chișinău, IP Rîșcani al DP Chișinău, IP Botanica al DP Chișinău, IP Ciocana al DP Chișinău, IP Buiucani al DP Chișinău, IP Briceni, IP Bălți, IP

or. Rîșcani, IP Florești, IP Sîngerei, IP Cantemir, prin sigilarea la 22-25 octombrie 2016 a ușilor la încăperile cu aparate de joc a SRL „Reneco-El” de pe str. Alecu Russo, 1, str. Albișoara, 4, str. Mitropolit Varlaam, 46, bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău; str. 31 august, 47, or. Florești; str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani; str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni; str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir; str. Independenței 117 „A”, or. Sîngerei; str. Kiev, 2, str. Bulgară, 132, str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți;

- constatarea ilegalității controlului, cu stabilirea nulității rezultatelor controlului efectuat de pârâți, cu anularea actelor de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El” de pe str. Alecu Russo, 1, str. Albișoara, 4, str. Mitropolit Varlaam, 46, bd. Decebal, 23/1, mun. Chișinău; str. 31 august, 47, or. Florești; str. Independenței, 14 „E”, or. Rîșcani; str. Mihai Eminescu, 17 „G”, or. Briceni; str. Ștefan Vodă, 15/2, or. Cantemir; str. Independenței 117 „A”, or. Sîngerei; str. Kiev, 2, str. Bulgară, 132, str. Alexandru cel Bun, 44, mun. Bălți, întocmite începând cu data de 22 octombrie 2016.

Prin hotărîrea din 27 martie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, s-a respins integral acțiunea depusă de SRL „Reneco-El”, ca fiind nefondată (vol. II, f.d. 12-13, 19-25).

Prin decizia din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de SRL „Reneco-El” și s-a menținut hotărîrea din 27 martie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru (vol. II, f.d. 164, 165-175).

Prima instanță și instanța de apel și-au argumentat concluziile prin faptul că, nu există temei de a constata acțiunile ilegale a Inspectoratelor de poliție, or, serviciile de investigare a fraudelor au întreprins acțiuni relevante față de titularii de licențe pentru genul de activitate în domeniul jocurilor de noroc, precum și întru executarea Deciziei nr.42 din 22 octombrie 2016 a Camerei de Licențiere, prin care a fost dispusă, în limita competențelor sale, suspendarea licențelor titularilor care desfășoară activitatea în domeniul jocurilor de noroc. Mai mult decât atât, reclamantul a fost informat despre acest fapt, prin scrisoarea INI nr. 3-9514 din 01 noiembrie 2016 (vol. I, f.d. 35).

În partea capătului de cerere privind constatarea ilegală a controlului privind stabilirea nulității rezultatelor controlului efectuat de pârâți și anularea actelor de sigilare a sălilor ce aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El”, instanțele inferioare au reținut că aceasta nu poate constitui obiect de examinare în procedura de contencios administrativ, deoarece nu cade sub incidența articolului 3 din Legea contenciosului administrativ.

La 21 februarie 2019, SRL „Reneco-El” a declarat recurs împotriva deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău (vol. III, f.d. 2-13).

În motivarea recursului a invocat că, instanța de apel a ignorat criticile SRL „Reneco-El” precum că prima instanță intenționat a încurcat materialele dosarului și a refuzat să asculte reclamantul în ședința de judecată.

Dealtfel, atât prima instanță, cât și instanța de apel au ignorat cererea SRL „Reneco-El” cu privire la eliberarea copieii de pe procesul-verbal al ședințelor de judecată și de pe înregistrarea audio a acestora.

Succesiv, recurentul a menționat că atât prima instanță, cât și instanța de apel au reținut în motivarea soluției sale că actele administrativ-jurisdicționale de sancționare contravențională și alte acte administrative pentru a căror desființare sau modificare legea prevede altă procedură judiciară, nu pot constitui obiectul contenciosului administrativ. Însă, niciuna din instanțele inferioare nu a indicat, despre care exact acte administrativ-jurisdicționale de sancționare contravențională

și alte acte administrative este vorba, precum și dacă au fost acestea emise față de SRL „Reneco-El” sau nu.

Astfel, Curtea de Apel Chișinău a înțeles greșit natura litigiului, atribuindu-i în mod eronat caracter contravențional și invocând o altă procedură de contestare. Or, în speță, obiectul acțiunii îl constituie actele și acțiunile organelor de control, și nicidecum nu actele emise/adoptate în procesele contravenționale.

În acest sens, recurentul a considerat că instanța de apel în mod eronat a făcut trimitere la prevederile articolului 396 alin. (4) din Codul contravențional. Or, din procesul-verbal privind inițierea procedurii contravenționale din 22 octombrie 2016 nu rezultă că pe numele SRL „Reneco-EL” ar fi fost pornit vreun proces contravențional.

Totodată, instanța de apel s-a abținut să dea răspuns la întrebările: „ce calitate a avut SRL „Reneco-El” pe materialul contravențional?; ce contravenție a comis SRL „Reneco-El”?; care a fost finalitatea pe acest dosar sau material contravențional?; care a fost actul de sancționare a SRL „Reneco-El”?; în care act este scris că polițiștii urmau să sigileze ușile încăperilor subdiviziunilor nominalizate a SRL „Reneco-El”?; ce legătură are SRL „Reneco-El” cu materialul contravențional inclusiv procesul-verbal privind inițierea procedurii contravenționale din 22 octombrie 2016?”.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău nu trebuia să aplice prevederile Codului contravențional, deoarece speța dedusă judecării este guvernată de Legea nr. 131 din 08 iunie 2012 cu privire la reglementarea controlului de stat al activității de întreprinzător.

În acesta ordine de idei, recurentul SRL „Reneco-El” a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 27 martie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, cu pronunțarea unei hotărâri noi, prin care să fie admisă acțiunea depusă de SRL „Reneco-El” în sensul formulat în cererea de chemare în judecată.

La 24 aprilie 2019, completul de admisibilitate din cadrul Colegiului civil comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție a declarat admisibil recursul depus de SRL „Reneco-El” împotriva deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și l-a transmis Colegiului lărgit pentru examinare în fond.

Examinând recursul declarat, completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție îl consideră întemeiat și care urmează a fi admis, cu casarea integrală a deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei în Curtea de Apel Chișinău, din considerentele ce succed.

*Ab initio*, Colegiul consideră oportun de a învedera că, la 01 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul administrativ al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr.116 din 19 iulie 2018, fapt ce rezultă din articolul 257 alin. (1) al acesteia.

În această consecvență este notabil că potrivit articolului 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.

Astfel, procedura de contencios administrativ dedusă judecății în prezenta speță urmează a fi judecată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018. Or, din înțelesul logico-juridic al articolului 258 alin. (3) din Codul administrativ rezultă cert că, procedurile de contencios administrativ care au fost inițiate până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, însă nu au fost finalizate, se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a Codului administrativ, conform prevederilor Legii nr. 116 din 19 iulie 2018.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. d) că, 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 debutul analizei sale Colegiul consideră imperioase dezideratele Curții Europene a Drepturilor Omului reținute în cauza Zubac vs. Croația (hotărârea din 05 aprilie 2018), potrivit cărora din moment ce preeminența dreptului constituie un principiu fundamental al democrației și al Convenției, nu putea exista nicio așteptare, în baza Convenției sau de altă natură, potrivit căreia Curtea Supremă trebuia să ignore sau să nu aibă în vedere nereguli procedurale evidente.

Astfel, efectuând controlul judiciar al deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție vădește că, instanța de apel nu a elucidat toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și s-a abținut de a da un răspuns special și explicit în cele mai importante întrebări formulate de către apelant în fața instanței de apel, circumstanță care în esență a succedat adoptarea unei soluții nemotivate, rezultate din încălcarea și aplicarea în mod eronat a normelor de drept material pertinente speței.

La capitolul dat legislația procedural-civilă consacră principiul general după care orice hotărâre judecătorească trebuie să fie motivată și să reprezinte premisa pentru soluția din dispozitiv. Această dispoziție este edictată atât în interesul unei bune administrări a justiției și încrederii ce trebuie să inspire justițiabililor, cât și pentru a se da instanțelor superioare posibilitatea de a controla judecata primelor instanțe.

Pentru satisfacerea acestui principiu, judecătorii fondului sunt datori să arate motivele de fapt și de drept care au format convingerea lor, să enunțe cele constatate și dovezile care au determinat-o.

În acest sens, legiuitorul a investit apelul cu efect devolutiv, care presupune două limite raționale: *tantum devolutum quantum appellatum*, adică instanța de apel rejudecă în fapt și în drept, ceea ce apelantul a înțeles să atace din hotărârea primei instanțe, fiind o consecință a principiului disponibilității care guvernează procesul civil și *tantum devolutum quantum iudicatum*, unde instanța de apel, efectuează o nouă examinare în fond, dar și exercită controlul judiciar complet, în fapt și în drept, asupra ceea ce a hotărât prima instanță și din acest motiv instanța de apel, nu poate fi pusă în situația de a soluționa cereri care nu au fost formulate în fața primei instanțe, adică cereri absolut noi prin care să se invoce pretenții noi.

Laz, Colegiul consideră necesar de a învedera că, acțiunea civilă, cât și de contencios administrativ este ansamblul mijloacelor procesuale consacrate și

garantate, pentru apărarea prin intermediul instanței de judecată în ordinea stabilită de lege a dreptului prezumat încălcat sau prezumat contestat. Acțiunea civilă și de contencios administrativ constă din trei elemente interdependente: obiectul, temeiul și părțile acțiunii.

Prin urmare, ținând cont de efectul devolutiv al apelului, Curții de Apel Chișinău îi revenea o deosebită obligație de a exercita controlul judiciar complet, în fapt și în drept, manifestat prin verificarea corectitudinii soluției pronunțate de prima instanță, precum și să efectueze o nouă judecare în fond a cauzei. În acest sens, instanța de apel trebuia *ab initio* să determine toate componentele acțiunii, și în special obiectul material al acțiunii, temeiului apariției litigiului, stabilirii obiectului probațiunii, care presupune în sine conturarea faptelor juridice prin care se justifică pretențiile și obiectiile părților și fără de care este imposibilă soluționarea justă a litigiului, precum și să încadreze juridic raporturile litigioase, prin identificarea cadrului legale pertinent și aplicabil speței.

Implicit speței, Colegiul constată că, efectuând o examinare în fond a cauzei, în fapt și în drept, instanța de apel nu a determinat specificul obiectelor materiale ale prezentei acțiuni, care sunt formate din pretențiile reclamantului formulate față de pârâți și adresate instanței de judecată, și în privința cărora aceasta urmează să se expună prin hotărâre.

Astfel, Colegiul atestă că, la caz, SRL „Reneco-El” a solicitat:

- 1) constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor de investigații, cât și a ofițerilor de poliție, manifestate prin sigilarea ușilor la încăperile cu aparate de joc ce aparțin SRL „Reneco-El” și în care aceasta își desfășura activitatea profesională și economică;
- 2) constatarea ilegalității cu anularea proceselor-verbale (actelor) de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El”;
- 3) obligarea pârâților să desigileze ușile intrărilor încăperilor sigilate.

Respectiv, la etapa incipientă de judecare a cauzei, instanța de apel trebuia să verifice dacă revendicările formulate de către SRL „Reneco-El” sunt conexe și dacă pot fi examinate într-o singură procedură judiciară, având în vedere pârâții față de care sunt înaintate, temeiurile de drept de apariție, faptele juridice prin care reclamantul își justifică pretențiile, precum și procedura judiciară în care urmează a fi judecate.

Or, în sensul articolului 166 alin. (4) din Codul de procedură civilă, reclamantul poate formula în cererea de chemare în judecată mai multe pretenții, conexe prin temeiurile apariției sau prin probe.

În sensul dat Curtea de Apel Chișinău trebuia să efectueze o analiză juridică a faptului dacă capătul de cerere privind „constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor organelor de poliție” este conexă prin temeiuri de apariție cu pretențiile privind „constatarea ilegalității controlului și anularea rezultatelor controlului efectuat de pârâți”, „anularea proceselor-verbale (actelor) de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc” și „obligarea pârâților să desigileze ușile intrărilor încăperilor sigilate”. Or, doar în rezultatul acestei acțiuni procedurale putea fi stabilită procedura judiciară în care urmează a fi soluționate aceste diferende.

Sub acest aspect, Colegiul reține și faptul că, instanța de apel a apreciat capătul de cerere privind „constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor organelor de poliție” ca o pretenție ce constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ, judecând acest capăt de cerere prin prisma Legii contenciosului administrativ

nr. 793 din 10 februarie 2000. Însă, din cuprinsul deciziei Curții de Apel Chișinău nu conține un memoriu din care să rezulte o analiză amplă și încadrare a acestui capăt de cerere în obiectul acțiunii în contencios administrativ și în articolul 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

Or, prin prisma articolului 3 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț.

La rândul său, articolul 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 definește „actul administrativ” ca manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Totodată, având în vedere că reclamantul a solicitat „constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor de investigații ai Inspectoratului Național de Investigații al IGP al MAI, a ofițerilor de poliție SIFE al IP Centru al DP Chișinău, IP Rîșcani al DP Chișinău, IP Botanica al DP Chișinău, IP Ciocana al DP Chișinău, IP Buiucani al DP Chișinău, IP Briceni, IP Bălți, IP or. Rîșcani, IP Florești, IP Sîngerei, IP Cantemir”, Curtea de Apel Chișinău trebuia să verifice dacă acțiunile acestor funcționari emană autoritate publică, prin prisma articolului 3 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

Distinct acestei circumstanțe, decizia pronunțată de Curtea de Apel Chișinău nu conține un răspuns cert referitor la faptul dacă, în condițiile speței, colaboratorii de poliție/ofițeri de investigații sunt funcționari publici în sensul articolului 3 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, și dacă acțiunile acestora au fost întreprinse întru executarea unui act emis de o autoritate publică, care constituie act administrativ în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

Prin urmare, se ajunge la concluzia că, instanța de apel nu și-a exercitat obligația de a identifica cert toate componentele acțiunii de contencios administrativ, în special nu a stabilit cadrul legal aplicabil speței dedusă judecății, iar reieșind din această circumstanță nu a stabilit dacă pretenția privind „constatarea ilegalității acțiunilor ofițerilor organelor de poliție” poate constitui obiect al acțiunii în contenciosul administrativ și dacă acest capăt de cerere poate fi sau nu judecat în procedura contenciosului administrativ.

Succesiv, Colegiul conchide că instanța de apel prematur și neîntemeiat a constatat că „pretenția privind constatarea ilegală a controlului privind stabilirea nulității rezultatelor controlului efectuat de pârâți și anularea actelor de sigilare a sălilor ce aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El” nu pot constitui obiect de examinare în procedura de contencios administrativ, deoarece nu cade sub incidența articolului 3 din Legea contenciosului administrativ”.

Or, în această parte nici prima instanță, nici Curtea de Apel Chișinău nu a determinat cert și incontestabil obiectul material al acestei pretenții, și anume care control se solicită a fi recunoscut ca ilegal și în care anume acte administrative sunt consemnate „rezultatele controlului efectuat de pârâți”, precum și nu au stabilit „procesele-verbale (actele) de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc” a căror anulare se solicită.

În această consecvență, Colegiul deduce că instanțele de fond nu au efectuat o analiză amplă a cauzei, deoarece în lipsa cercetării acestor înscrisuri este imposibil de a stabili dacă ele constituie acte administrative sau nu în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău în mod arbitrar a dispus că pretenția privind constatarea ilegală a controlului privind stabilirea nulității rezultatelor controlului efectuat de pârâți și anularea actelor de sigilare a sălilor cu aparate de jocuri de noroc ale SRL „Reneco-El” nu pot constitui obiect de examinare în procedura de contencios administrativ.

Sub aspectul dat Colegiul consideră oportun de a reitera că, prin prisma principiului nemijlocirii și oralității dezbaterilor judiciare, consemnat la articolul 25 din Codul de procedură civilă, instanța de apel trebuia să cerceteze direct și nemijlocit probele, prin luarea de cunoștință de înscrisurile care formează atât obiectul material al acțiunii, cât obiectul probațiunii pe speța dată și să emită hotărârea numai în temeiul circumstanțelor constatate și al probelor cercetate și verificate în ședința de judecată.

Or, în conformitate cu articolul 383 alin. (1) din Codul de procedură civilă, după explicațiile participanților la proces, instanța de apel verifică probele administrate în prima instanță și cele prezentate în instanța de apel în condițiile art. 372.

La caz, însă, din procesul-verbal al ședinței de judecată în ordine de apel se desprinde faptul că instanța de apel a omis efectuarea unei etape procedurale importante, și anume cercetarea și verificarea probelor. Or, înscrisurile se cercetează prin citirea acestora în ședința de judecată, prezentarea acestora participanților la proces și reprezentanților, cu consemnarea acestui act de procedură în procesul-verbal al ședinței de judecată.

Disensiunea creată cu privire la neelucidarea și neverificarea de către instanța de apel a obiectului material al acțiunii și a obiectului probațiunii creează impedimente instanței de recurs de a verifica legalitatea memoriului care a format poziția instanței de apel cu privire la soluția adoptată.

Continuând șirul logic al ipotezelor expuse supra, Colegiul consideră că prin neverificarea obiectului acțiunii instanța de apel nu putea stabili temeiul apariției litigiului și nu putea contura faptele juridice, prin care se justifică pretențiile reclamantului, iar drept consecință nu putea încadra juridic raporturile litigioase. Respectiv, din acest motiv instanța de recurs nu poate efectua controlul judiciar amplu al deciziei emise de către instanța de apel, or, în lipsa conturării faptelor juridice și neidentificării obiectului material al speței nu poate fi verificat faptul dacă Curtea de Apel Chișinău a aplicat legea care trebuia să fie aplicată sau dacă a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată și dacă a interpretat corect dispozițiile legii.

În această ordine de idei, urmează a fi remarcat faptul că, în esență, reclamantul invocă evacuarea neautorizată din încăperile în care își desfășura activitatea profesional-economică.

Prin urmare, judecând prezenta speță instanța de judecată trebuie să răspundă la întrebările: 1) dacă încăperea în care își desfășoară SRL „Reneco-El” activitatea profesional-economică se încadrează în noțiunea de domiciliu prin prisma Convenției pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale; și 2) în ce condiții poate fi efectuată evacuarea unei persoane în situația în care

beneficiază de dreptul la respectarea domiciliului și de dreptul de proprietate.

La aspectul dat Colegiul învederează că, în cauza *Sobieski-Camerzan vs Moldova* (cererea nr. 3792/02, 13 februarie 2018, §28) Curtea a constatat violarea articolului 8 CEDO pentru ingerința în drepturile reclamantului ca urmare a sigilării în mod ilegal a birourilor de avocat al reclamantului în care își desfășura activitatea profesională.

Instanța de recurs opinează că instanța de apel urmează să verifice dacă sigilarea încăperilor în care SRL „Reneco-El” își desfășura activitatea economică a fost sau nu arbitrară, precum și dacă a fost necesară într-o societate democratică ingerința autorităților în drepturile SRL „Reneco-El” asupra acestor încăperi.

Astfel, în condițiile din speță trebuie stabilit faptul că evacuarea reclamantului din încăperile în litigiu a fost efectuată în conformitate cu prevederile legale și care sunt aceste prevederi legale. Dealtfel, urmează a fi verificat și faptul dacă evacuarea reclamantului din încăperile ce-i aparțin poate să fie realizată în lipsa unei căi judiciare. Or, în caz contrar acest fapt ar constitui o evacuare neautorizată și o încălcare a articolului 8 CEDO.

Sub acest aspect Colegiul constată că, instanța de apel nu a examinat cauza și prin prisma articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, deoarece înaintând prezenta acțiune în instanța de judecată, reclamantul s-a plâns inclusiv și de faptul că, prin sigilarea încăperilor sale, în mod arbitrar i-au fost sechestrate un șir de bunuri.

În cauze similare, Curtea de la Strasbourg a notat că, este incontestabil faptul că în încăperile sigilate se aflau bunurile mobile ce aparțin reclamantului. Din acest considerent, a fost adusă atingere bunurilor reclamantului și că această ingerință se analizează în reglementarea folosirii bunurilor în sensul celui de al doilea paragraf al Articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție (a se vedea *inter alia* cauza *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi vs Irlanda*, nr. 45036/98, §§140 și 142; și cauza *Sobieski-Camerzan vs Moldova*, nr. 3792/02, 13 februarie 2018, §42).

Prin urmare, această dispoziție impune, în primul rând, ca orice ingerință din partea autorităților publice în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor să fie legală (cauza *Centro Europa 7 Srl și Di Stefano vs Italia*, nr. 38433/09, § 187).

Aplicând jurisprudența Curții Europene în cauza din speță, Colegiul atenționează că, efectuând o nouă judecare în fond a cauzei, Curtea de Apel Chișinău trebuie să se expună inclusiv și în privința faptului dacă „prin sigilarea încăperilor reclamantului, în care se află bunurile acestuia, a avut loc o ingerință din partea autorităților în drepturile reclamantului garantate de Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, precum și dacă această ingerință a avut vreun temei juridic și legal. Or, în caz contrar, acest fapt ar constitui o încălcare vehementă a drepturilor de proprietate ale SRL „Reneco-El”, garantate de Articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Cu titlu subsecvent Colegiul atenționează că, în situația în care evacuarea reclamantului din încăperile în litigiu a fost efectuată în mod arbitrar și a fost încălcată realizarea acesteia pe cale judiciară, reclamantul este lipsit de dreptul de dispune de un recurs efectiv în sensul Articolului 13 din Convenție.

Or, articolul 13 din Convenție impune o cale de atac internă care să permită instanței naționale competente să se pronunțe cu privire la conținutul unei „plângeri credibile” formulate în temeiul Convenției și să acorde reparații

corespunzătoare (a se vedea, printre multe altele, Georgia vs Rusia nr. 13255/07, §210; Centrul de resurse juridice în numele lui Valentin Câmpeanu vs România, nr. 47848/08, §148; Sobieski-Camerzan vs Moldova, nr. 3792/02, 13 februarie 2018, §33).

În cauza Sobieski-Camerzan vs Moldova, nr. 3792/02 Înalta Curte a constatat violarea articolului 13 din Convenție, deoarece reclamantul a avut dreptul la o cale de recurs internă efectivă în sensul acestei dispoziții pentru a-și susține plângerea în temeiul articolului 8 din Convenție, pentru evacuarea și sigilarea neautorizată a încăperilor în care-și desfășura activitatea profesională.

Finalmente, coroborând ipotezele descrise supra, precum și din analiza deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău se constată că instanța de apel s-a abținut să dea un răspuns cert și bine motivat la întrebările ridicate de către reclamantul-apelant SRL „Reneco-El” în fața instanței și în privința cărora aceasta trebuia să se expună prin hotărâre judecătorească.

În atare circumstanțe instanța de recurs ajunge la concluzia că instanța de apel a judecat formal cauza, fapt ce constituie o violare a articolului 6 §1 CEDO și a dreptului apelantului la un proces echitabil. Or, articolul 373 alin. (5) din Codul de procedură civilă prescrie în mod imperativ că, instanța de apel este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

La aspectul dat este imperioasă jurisprudența CtEDO în cauza Hiro Balani vs. Spania, în care Înalta Curte a notat că, în cazul în care instanța de judecată se abține de a da un răspuns special și explicit în cele mai importante întrebări, fără a acorda părții care a formulat-o posibilitatea de a ști dacă acest mijloc de apărare a fost neglijat sau respins, acest fapt se va considera o încălcare a articolului 6 §1 din CEDO.

Se reține că 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.

La caz este evident că, circumstanțele constatate de instanța de apel nu conțin o argumentare clară, bazată pe suportul probator existent la materialele cauzei, din care să rezulte procesul deliberării și adoptării soluției emise.

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

Coroborând circumstanțele ce preced, instanța de recurs conchide temeinicia recursului declarat de societatea cu răspundere limitată „Reneco-El” împotriva deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, deoarece soluția instanței de apel este bazată pe neelucidarea circumstanțelor speței și este adoptată cu încălcarea normelor de drept material.

Dat fiind faptul că instanța de apel a emis o decizie neîntemeiată, dictată de concluzii nemotivate și nu a elucidat toate circumstanțele pertinente speței, iar lichidarea acestor lacune în cadrul procedurii de judecare în recurs nu este posibilă, completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia necesității casării integrale a deciziei din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei instanței de apel, pentru o nouă judecare în ordine de apel, în alt complet de judecată.

La rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de circumstanțele constatate și concluziile deduse de instanța de recurs și, reexaminând cauza, să emită o hotărâre legală și întemeiată cu respectarea normelor de drept material și procedural pertinente speței, precum și cercetarea multiaspectuală a suportului probator și să răspundă la toate argumentele invocate în apel.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) și art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se casează integral decizia din 18 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și se restituie cauza la Curtea de Apel Chișinău.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Mariana Pitic

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Tamara Chișca-Doneva