

Dosarul nr. 3ra-1388/19

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V. Sîrbu, V. Mihaila)

## Î N C H E I E R E

27 noiembrie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Sveatoslav Moldovan

examinând admisibilitatea recursului depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentat de avocatul Inga Roșca,

în cauza la acțiunea în contencios administrativ înaintată de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca împotriva Consiliului or. Călărași și Primăriei or. Călărași cu privire la anularea actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 30 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins acțiunea în contencios administrativ înaintată de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, ca neîntemeiată

### c o n s t a t ă :

La 24 iunie 2019 societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca în baza mandatului seria MA nr. 1441427 din 24 iunie 2019, a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului or. Călărași și Primăriei or. Călărași cu privire la anularea actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii avocatul Inga Roșca a indicat că la 17 mai 2019 societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” a prezentat notificare Primăriei or. Călărași privind inițierea activității de comerț în condițiile prevederilor art. 15 din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul exterior.

Prin răspunsul nr. 191 din 21 mai 2019 Primăria or. Călărași a refuzat recepționarea notificării, motivând că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016, interzice activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona de centru a orașului.

Conform art. 1 alin. (3) din Codul administrativ, actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

Conform art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Consideră societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” că pct. 4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016, potrivit căruia se interzice activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona centrală a orașului, contravine legislației în vigoare, în special art. 18 din Legea cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016, care stabilește exhaustiv interdicțiile la amplasarea localurilor de joc de care autoritatea publică urmează să țină cont atât la adoptarea actelor administrativ normative, cât și la emiterea actelor administrative cu caracter individual.

Sălile cu automate de joc cu câștiguri bănești nu pot fi amplasate:

a) în clădirile (construcțiile) în care se află instituțiile de învățământ de orice nivel sau care aparțin acestora;

b) în clădirile (construcțiile) în care se află instituții religioase și de cult, obiecte cu destinație culturală, inclusiv săli artistice, biblioteci, muzee, teatre, galerii de expoziții;

c) în clădirile (construcțiile) întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor medicale;

d) în clădirile (construcțiile) în care se află autorități ale administrației publice de orice nivel sau instituții de stat;

e) în clădirile (construcțiile) în care sunt amplasate centre distractive specializate pentru copii;

f) în clădiri rezidențiale, blocuri locative, la stațiile de transport public, în gări, treceri subterane, pe teritoriul piețelor, în construcții provizorii (gherete), precum și la o distanță de cel puțin 200 de metri de la oricare intrare în obiectele menționate la lit. a), c) și e), cu excepția celor care desfășoară jocuri de noroc cu risc social scăzut;

g) în alte locuri, dacă acestea sunt specificate suplimentar în prezenta lege cu privire la anumite tipuri de jocuri de noroc.

Conform art. 7 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative.

Potrivit art. 16 alin. (2) din aceeași Lege, actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective.

Legea cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016 adoptată de Parlamentul Republicii Moldova este un act normativ cu o forță juridică superioară în raport cu Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016.

Respectivul Regulament a fost aprobat în vederea executării Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, abrogată prin Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016.

Pct.4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016 a pierdut forța juridică, devenind desuet.

Or, conform art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea cu privire la actele normative, acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet.

Din considerentele enunțate, pct. 4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași urmează a fi anulat, iar nulitatea acestuia determină în consecință și nulitatea actelor administrative cu caracter individual emise ulterior de Primăria or. Călărași în temeiul actului administrativ normativ contestat.

La emiterea actelor administrative cu caracter individual în domeniul activității de întreprinzător, autoritatea publică aplică și prevederile art. 6 alin. (8) din Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător nr. 160 din 22 iulie 2011, conform căruia, autoritatea emitentă poate refuza eliberarea/prelungirea unui act permisiv numai cu o justificare corespunzătoare în temeiul prevederilor legii, cu înștiințarea directă a solicitantului și doar în cazul în care solicitantul nu întrunește condițiile expres specificate în lege sau, după caz, nu demonstrează întrunirea acestor condiții în decursul suspendării termenului de examinare a solicitării.

Prin urmare, pct. 4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016, contravine legii.

Conform art. 2-3, art. 19, art. 33 și art. 40 din Legea cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016, societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, în calitate de agent economic cu cota integrală de stat, este împuternicită să desfășoare jocuri de noroc ce constituie monopol de stat.

Actul administrativ normativ contestat limitează dreptul de activitate al societății pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, fapt ce atrage în consecință după sine suportarea unor prejudicii materiale considerabile cum ar fi: achitarea locațiunii pentru spațiul închiriat în vederea desfășurării activității jocurilor de noroc, dar care la moment nu poate fi exploatat conform destinației; suportarea cheltuielilor investite în reparația imobilului închiriat; suportarea cheltuielilor achitate nejustificat de întreținere a imobilului închiriat, precum și alte cheltuieli legate de prezentul litigiu.

La 19 iunie 2019 societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” s-a adresat Consiliului or. Călărași și Primăriei or. Călărași cu cererea prealabilă nr. 301, solicitând anularea pct. 4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016; anularea actului administrativ individual nr. 191 din 21 mai 2019 emis de Primăria or. Călărași privind refuzul recepționării notificării; emiterea unui act administrativ individual nou prin care să fie admisă recepționarea notificării activității de comerț depusă la 17 mai 2019 și suspendarea executării actului administrativ individual nr. 191 din 21 mai 2019 emis de Primăria or. Călărași privind refuzul recepționării notificării.

A cerut societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca admiterea acțiunii și anularea pct. 4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016.

Prin hotărârea din 30 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins acțiunea în contencios administrativ înaintată de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, ca neîntemeiată.

Prima instanță a motivat soluția că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași, aprobat prin decizia Consiliului or. Călărași nr. 08/15 din 09 decembrie 2016, care interzice activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona de centru a orașului, nu contravine Legii cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016, or, pct. 4.3 prevăzut de Regulamentul respectiv a fost stabilit de autoritățile publice locale în scopul protejării moralității, drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.

Regulamentul de desfășurare a activității de comerț și prestări servicii în or. Călărași constituie produsul materializat al autonomiei autorității administrației publice locale, iar marja amplă de apreciere a acesteia în sectorul jocurilor de noroc și pariuri desfășurate în unitatea administrativ-teritorială este dictată de protejarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, or, în opinia instanței autoritatea publică locală a implementat restricția contestată reieșind din necesitățile unității administrativ-teritoriale în baza unor criterii rezonabile.

Mai mult ca atât, bunul imobil în care societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” a solicitat inițierea activității de comerț în domeniul jocurilor de noroc se află în apropierea grădiniței de copii la o distanță de 100 de metri de local.

La 15 octombrie 2019 societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 15 noiembrie 2019 a prezentat partea motivată a recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii din 30 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca a invocat ilegalitatea și netemeinicia hotărârii primei instanțe, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat cauza superficial, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

Societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” a prezentat certificatul de conformitate eliberat la 07 februarie 2019 de arhitectul-șef al Primăriei or. Călărași potrivit căruia distanța reală dintre grădinița de copii „Guguță” amplasată pe str. XXXXX și locația din str. XXXXX este de 313 de metri.

Societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” este limitată în dreptul de a identifica eventual o altă locație pentru amplasarea sălii cu automate de joc care se va afla la o distanță mai mare de 200 de metri de la instituțiile indicate în art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016.

La 28 octombrie 2019 și la 15 noiembrie 2019 în adresa Consiliului or. Călărași și Primăriei or. Călărași a fost expediată copia recursului depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referințelor.

La 14 noiembrie 2019 și la 22 noiembrie 2019 Consiliul or. Călărași și Primăria or. Călărași au depus referințe, solicitând respingerea recursului depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, cu menținerea hotărârii din 30 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, pe care o consideră legală și întemeiată.

Conform 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.

Copia dispozitivului hotărârii din 30 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău a fost expediată în adresa societății pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” și avocatului Inga Roșca prin intermediul poștei electronice la 22 octombrie 2019, iar la 25 octombrie 2019 a fost expediată și hotărârea integrală (f.d. 96, 108).

Cererea de recurs inițială a fost depusă la 15 octombrie 2019, adică în termenul prevăzut de lege.

Examinând temeiurile recursului depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că acesta este inadmisibil, din următoarele considerente.

Conform art. 246 alin. (1) din Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

Iar conform alin. (2) din același articol, recursul se declară inadmisibil în special când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b) recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că legiuitorul prin expresia „*in special*” din conținutul normei art. 246 alin. (2) din Codul administrativ, a indicat că temeiurile de inadmisibilitate stipulate nu poartă un caracter exhaustiv, respectiv în alte cazuri prevăzute de lege, pot fi reglementate și alte temeiuri care necesită a fi verificate la etapa examinării admisibilității cererii de recurs.

În această ordine de idei, conform 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.

Așadar, cu trimitere la cele enunțate supra, completul specializat în cauze de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia că recursul depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 246 alin. (2) coroborat cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ.

Or, argumentele invocate în recursul depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca se referă la dezacordul acesteia cu soluția pronunțată de către Curtea de Apel Chișinău, însă nu relevă asupra existenței greșelilor procedurale și aplicării incorecte a dreptului material, respectiv nu constituie temei de casare a hotărârii contestate.

Totodată, se reține că recursul exercitat asupra hotărârilor și deciziilor curților de apel are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se doar legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că procedura admisibilității cererii de recurs constă în verificarea faptului dacă recursul se încadrează în cele prevăzute la art. 246 alin. (2) și art. 194 alin. (2) din Codul administrativ.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6 § 1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes (cauza Rebai și alții contra Franței, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr. 26561/1995).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca.

În conformitate cu art. 230, art. 246 coroborat cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de societatea pe acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Sveatoslav Moldovan