

## ÎNCHEIERE

20 mai 2020

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nina Vascan  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Consiliului municipal Bălți și a Primăriei municipiului Bălți cu privire la anularea actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, prin care acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată,

#### c o n s t a t ă :

La 2 iulie 2019 Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” (în continuare SA „Loteria Națională a Moldovei”) a depus în Curtea de Apel Bălți cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului municipal Bălți și a Primăriei municipiului Bălți cu privire la anularea actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că la 23 mai 2019 și 30 mai 2019 a expediat în adresa Primăriei municipiului Bălți notificări privind inițierea activității de comerț în condițiile prevederilor art. 15 al Legii nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul exterior.

Prin răspunsurile din 23 mai 2019 și 30 mai 2019, Primăria municipiului Bălți a refuzat recepționarea notificărilor, pe motiv că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal Bălți precum și prevederile Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 privind jocurile de noroc, interzic activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona de centru a orașului.

În opinia sa, pct. 14.6 al actului administrativ normativ – Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal, în baza căruia

Primăria municipiului Bălți și-a întemeiat refuzul de recepționare a notificărilor contravine principiului legalității.

Astfel, conform prevederilor pct. 14.6 al actului administrativ normativ contestat, și anume a Regulamentului de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, se interzice amplasarea unităților care prestează servicii cu privire la automatele de joc cu câștiguri în bani în perimetrul zonelor: a) zona 1 mun. Bălți, b) zona 2 mun. Bălți. Orarul de funcționare a agenților economici care prestează servicii cu privire la automatele de joc cu câștiguri în bani se stabilește între orele 10:00 - 18:00. Activitățile de jocuri de noroc pot fi desfășurate doar după obținerea licenței emise de Camera de Licențiere și a autorizației emise de autoritatea administrației publice locale în condițiile Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc. Autorizațiile pentru agenții economici care prestează servicii cu privire la automatele de joc și automatele de joc cu câștiguri în bani se eliberează numai în zona trei a municipiului la o distanță de 2 km de școli, grădinițe, obiecte de alimentație publică, zone de locuit, parcuri.

Conform reclamantei, conținutul actului normativ enunțat contravine legislației în vigoare, în special a prevederilor art. 18 ale Legii cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016. Or, norma vizată stabilește în mod exhaustiv interdicțiile la amplasarea localurilor de joc de care autoritatea publică urmează să țină cont, atât la adoptarea actelor administrative normative, cât și la emiterea actelor administrative cu caracter individual.

Prin urmare, conform art. prevederilor art. 18 ale Legii cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, sălile cu automate de joc cu câștiguri bănești nu pot fi amplasate: în clădirile (construcțiile) în care se află instituțiile de învățământ de orice nivel sau care aparțin acestora; 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; în clădirile (construcțiile) întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor medicale; în clădirile (construcțiile) în care se află autorități ale administrației publice de orice nivel sau instituții de stat; în clădirile (construcțiile) în care sînt amplasate centre distractive specializate pentru copii; în clădiri rezidențiale, blocuri locative, la stațiile de transport public, în gări, treceri subterane, pe teritoriul piețelor, în construcții provizorii (gherețe), precum și la o distanță de cel puțin 200 de metri de la oricare intrare în obiectele menționate la lit. c) și e), cu excepția celor care desfășoară jocuri de noroc cu risc social scăzut; în alte locuri, dacă acestea sînt specificate suplimentar în prezenta lege cu privire la anumite tipuri de jocuri de noroc.

Aliniatul (2) art. 18 din aceeași lege reglementează în mod expres că programul de lucru al localurilor de joc se stabilește de organizatorul jocurilor de noroc independent, luând în considerare cerințele legale privind asigurarea securității și ordinii publice, a condițiilor normale (obișnuite) de viață ale cetățenilor care locuiesc pe teritoriul adiacent și apropiat, precum și cerințele normelor și regulilor ce reglementează nivelul maxim admisibil al zgomotului și al radiației electromagnetice.

În corespundere cu prevederile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, 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 sînt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative. Iar potrivit prevederilor art. 16 alin. (2) al Legii menționate, actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sînt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărîrilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor 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.

Respectiv Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 este un act juridic cu putere juridică superioară în raport cu Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal Bălți. Respectiv, actul juridic cu forță juridică inferioară, nu poate contraveni actului juridic superior.

Totodată, SA „Loteria Națională a Moldovei” a specificat că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal, a fost aprobat în vederea executării Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, care însă a fost abrogată prin Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016.

În acest context, pct. 14.6 din Regulamentul nominalizat și-a pierdut forța juridică și a devenit desuet, or, art. 74 alin (1) lit. e) al Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, prevede expres că acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet.

Din considerentul că pct. 14.6 al actului administrativ normativ contestat limitează dreptul de activitate a societății, fapt care în consecință atrage după sine suportarea de prejudicii materiale considerabile, la 20 iunie 2019 SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus în adresa Consiliului municipal Bălți și a Primăriei municipiului Bălți cerere prealabilă, solicitând anularea pct. 14.6 al actului administrativ normativ - Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal și a actelor administrative individuale nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 a Primăriei mun. Bălți privind refuzul recepționării notificării prin care s-a refuzat în recepționarea notificării privind inițierea activității de comerț, însă fără careva rezultat, motiv pentru care a fost depusă prezenta acțiune.

SA „Loteria Națională a Moldovei” a solicitat anularea pct. 14.6 al actului administrativ normativ – Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal.

Prin hotărârea din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, acțiunea depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” a fost respinsă ca neîntemeiată.

Pentru a hotărâ astfel, instanța de fond a constatat că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 a Consiliului municipal, care interzice activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona de centru a orașului, nu contravine prevederilor legale în vigoare la acel moment, or, pct. 14.6 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 pe teritoriul mun. Bălți 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.

Invocând ilegalitatea și netemeinicia hotărârii instanței de fond, la 20 ianuarie 2020 SA „Loteria Națională a Moldovei” a contestat-o cu recurs nemotivat, iar la 12 martie 2020 a prezentat partea motivată a recursului, solicitând casarea integrală a actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs cu emiterea unei decizii noi, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată anexată la dosar, suplimentar invocându-se că instanța de fond nu a aplicat în speță legea care trebuia a fi aplicată și anume prevederile art. 7 alin. (1), art. 16 alin. (2) al Legii nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. Instanța de fond a aplicat în speță o lege care nu trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

Ca urmare, prima instanță s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de respingere a acțiunii.

La 19 februarie 2020 și la 16 martie 2020 în adresa Consiliului municipal Bălți și a Primăriei municipiului Bălți a fost expediată copia recursului depus de SA „Loteria Națională a Moldovei” reprezentată de avocatul Inga Roșca, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referințelor.

Până la examinarea admisibilității cererii de recurs, intimații Consiliul municipal Bălți și Primăria municipiului Bălți nu au depus referință prin care să-și expună opinia asupra motivelor invocate în cererea de recurs declarată de SA „Loteria Națională a Moldovei”, deși au recepționat recursurile la 24 februarie 2020 și, respectiv la 18 martie 2020, ceea ce se confirmă prin avizele de recepție anexate la dosar.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar conform art. 245 din același cod, 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus la 20 ianuarie 2020 este în termen, or, hotărârea instanței de fond a fost adoptată la 24 decembrie 2019.

Totodată, instanța de recurs reține că și partea motivată a recursului depusă la 12 martie 2020 împotriva hotărârii din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți este în termen. Aceasta deoarece date care ar confirma recepționarea hotărârii motivate de către recurentă la dosar lipsesc.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei de contencios administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Totodată, 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 potrivit 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 „în 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.

Cu trimitere la cele enunțate supra, completul de admisibilitate constată că recursul depus de SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca urmează a fi declarat inadmisibil, or, la caz, prima instanță la examinarea prezentei cauze nu a admis greșeli procedurale și nu a aplicat

eronat normele dreptului material, care ar putea fi examinate din oficiu de către instanța de recurs prin prisma art. 194 alin. (2) din Codul administrativ.

De altfel, argumentele invocate în recursul depus de SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca se referă la dezacordul recurenței cu soluția pronunțată de către instanța de fond, însă nu relevă asupra existenței greșelilor procedurale și aplicării incorecte a dreptului material, respectiv nu constituie temei de casare a hotărârii contestate.

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 sau nu temeiurile prevăzute la art. 246 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 SA „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

dispune:

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

Nina Vascan

Iurie Bejenaru