

Dosarul nr.3ra-586/20

Prima instanță: Judecătoria Strășeni, sediul Central (jud: M.Grosu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Minciuna, E.Palanciuc, V.Negru)

ÎNCHEIERE

10 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Gervas
Nina Vascan

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 orașanesc Călărași și a Primăriei orașului Călărași cu privire la anularea actului administrativ și obligarea emiterii unui act administrativ individual,

împotriva deciziei din 19 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca și a fost menținută hotărârea din 22 octombrie 2019 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central,

c o n s t a t ă :

La 10 iulie 2019 Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” (în continuare SA „Loteria Națională a Moldovei”) a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Primăriei orașului Călărași cu privire la suspendarea executării actului administrativ și emiterea ordonanței provizorii.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că la 17 mai 2019 a prezentat Primăriei orașului Călărași o notificare privind inițierea activității de comerț în condițiile prevederilor art. 15 al Legii nr.231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul exterior, însă prin răspunsul nr. 191 din 21 mai 2019 a autorității publice a fost refuzată recepționarea notificării solicitate, făcându-se referire la pct. 4.3 al deciziei nr. 08/15 din 9 decembrie 2016 a Consiliului orașanesc Călărași prin care a fost aprobat Regulamentul de desfașurare a activității de comerț în orașul Călărași, conform căruia se interzice activitatea în domeniul jocurilor de noroc și pariuri în zona de centru a orașului, precum și la prevederile Legii nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

Nefiind de acord cu actul administrativ individual nr. 191 din 21 mai 2019, la 19 iunie 2019 SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus cerere prealabilă, solicitând anularea acestuia, suspendarea executării lui și emiterea unui alt act administrativ individual prin care se va dispune recepționarea notificării de inițiere a activității de comerț.

În motivarea ilegalității răspunsului nr. 191 din 21 mai 2019 s-a invocat că pct. 4.3 al actului administrativ normativ – Regulamentul de desfașurare a activității de comerț în orașul Călărași, aprobat prin decizia Consiliului orașenesc nr. 08/15 din 9 decembrie 2016 în temeiul căruia Primăria și-a motivat refuzul de recepționare a notificării înaintate de către reclamantă, contravine principiului legalității, fiind contrar prevederilor legislative în vigoare și anume a art. 18 al Legii nr.291 din 16.12.2016 cu privire la organizarea și desfașurarea jocurilor de noroc.

Reclamanta a menționat că Regulamentul de desfașurare a activității de comerț în orașul Călărași, aprobat prin decizia Consiliului orașenesc nr. 08/15 din 9 decembrie 2016 a fost emis în vederea executării Legii nr. 285 din 18.02.1999 cu privire la jocurile de noroc, care însă a fost abrogată prin Legea nr. 291 din 16.12.2016.

În acest context, a susținut că p. 4.3 din Regulamentul enunțat și-a pierdut forța juridică și a devenit desuet, deoarece conform art. 74 alin (1) lit. e) al Legii nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet.

Având în vedere că conform art. 2, art. 3, art. 19, art. 33 și art. 40 din Legea nr.291 din 16.12.2016 cu privire la organizarea și desfașurarea jocurilor de noroc, societatea ca agent economic cu cotă integrală de stat, este împutemică să desfașoare jocuri de noroc ce constituie monopol de stat, prin emiterea actului administrativ care s-a contestat SA „Loteria Națională a Moldovei” este limitată în exercitarea drepturilor sale prevăzute de lege, cu atât mai mult că la caz nu există un act legislativ în vigoare care ar dispune în mod expres o limitare în exercitarea acestor drepturi.

La rândul său, limitarea dreptului de activitate a reclamantei realizată de Primăria orașului Călărași prin actul administrativ contestat atrage după sine suportarea de prejudicii materiale considerabile, ca de exemplu achitarea locațiunii pentru spațiul locaționat în vederea desfașurării activității în domeniul jocurilor de noroc (pe perioada când de fapt SA „Loteria Națională a Moldovei” este limitată în dreptul de a se folosi de acest spațiu potrivit scopului indicat în contractul de locațiune), cheltuieli de reparație a imobilului locaționat care au fost suportate de către reclamantă, cheltuieli de întreținere a imobilului locaționat, cheltuieli de asistență juridică suportate pe marginea litigiului dat.

A precizat că, în partea motivantă a actului administrativ contestat, Primăria orașului Călărași a indicat prevederile art. 6 alin. (8) al Legii nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, potrivit căroră 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.

În opinia reclamantei, actul normativ individual nr. 191 din 21 mai 2019 contravine prevederile invocate, or, autoritatea publică în răspunsul contestat nu a invocat nici un temei legal cu forță juridică valabilă care ar justifica refuzul în recepționare a notificării, cu atât mai mult că SA „Loteria Națională a Moldovei” întrunește condițiile legislației în vigoare potrivit art. 18 al Legii 291 din 16.12.2016 pentru amplasarea sălilor cu automate de joc în locația din or. Călărași, str. M. Eminescu 23 și respectiv, recepționarea notificării înaintate în acest sens.

Reclamanta a mai invocat că, ilegalitatea și netemeinicia actului administrativ nr. 191 din 21 mai 2019, întemeiază cererea sa de a solicita instanței de judecată emiterea ordonanței provizorii prin care se va dispune obligarea Primăriei or. Călărași de a emite un act administrativ privind recepționarea notificării de inițiere a activității de comerț înaintate de către SA „Loteria Națională a Moldovei” pentru locația amplasată în or. Călărași, str. M. Eminescu 23.

Deoarece la 21 iunie 2019 cererea prealabilă a fost recepționată de către autoritatea publică Primăria orașului Călărași, însă până în prezent nu a fost emisă decizia de suspendare a executării actului administrativ individual, a fost depusă prezenta acțiune în instanța de judecată, solicitând suspendarea executării actului administrativ și emiterea ordonanței provizorii.

Ulterior, pe parcursul examinării cauzei, la 29 iulie 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus o altă cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei orașului Călărași, solicitând anularea actului administrativ individual nr.191 din 21 mai 2019 emis de Primăria orașului Călărași privind refuzul recepționării notificării și obligarea Primăriei orașului Călărași de a emite un nou act administrativ individual prin care se va dispune admiterea recepționării notificării activității de comerț înaintate de către SA „Loteria Națională a Moldovei” la 17 mai 2019.

Prin încheierea din 18 septembrie 2019 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central s-a conexas dosarul civil nr. 3-98/2019 intentat la cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” către Primăria orașului Călărași privind contestarea actului administrativ la dosarul civil nr. 3- 89/2019 intentat la cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” către Primăria orașului Călărași privind suspendarea executării actului administrativ și emiterea ordonanței provizorii.

La 23 septembrie 2019, reclamanta SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus cerere de concretizare a pretențiilor, solicitând anularea actului administrativ individual nr. 191 din 21 mai 2019 emis de Primăria orașului Călărași privind refuzul recepționării notificării, obligarea Primăriei orașului Călărași de a emite un nou act administrativ individual prin care se va dispune admiterea recepționării notificării activității de comerț înaintate de către SA „Loteria Națională a Moldovei” la 17 mai 2019 și anularea deciziei nr. 05/12 din 28 iunie 2019 emisă de Consiliul orașănesc Călărași cu obligarea modificării pct.4.3 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț din

or. Călărași în sensul prevederilor art. 18 lit.f) al legii nr.291 din 16.12.2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc.

Prin încheierea din 22 octombrie 2019 a Judecătorei Strășeni, sediul Central, a fost declarată inadmisibilă pretenția reclamantei SA „Loteria Națională a Moldovei” către Primăria orașului Călărași și Consiliului orașănesc Călărași privind anularea deciziei nr.05/12 din 28 iunie 2019 a Consiliul orașănesc Călărași.

Prin hotărârea din 22 octombrie 2019 a Judecătorei Strășeni, sediul Central, cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” a fost respinsă ca neîntemeiată.

Manifestînd dezacordul cu hotărârea instanței de fond, la 14 noiembrie 2019, în termen, SA „Loteria Națională a Moldovei” a declarat apel, solicitînd admiterea acestuia, casarea hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

Prin decizia din 19 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca și a fost menținută hotărârea din 22 octombrie 2019 a Judecătorei Strășeni, sediul Central.

Pentru a decide astfel, instanțele de judecată au constatat că Primăria orașului Călărași la emiterea refuzului din 21 mai 2019 a respectat în totalitate prevederile legale, drepturile și interesele legitime ale tuturor părților implicați în cauză, din care considerent acțiunea a fost respinsă.

Nefiind de acord cu decizia din 19 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău și cu hotărârea din 22 octombrie 2019 a Judecătorei Strășeni, sediul Central, la 13 martie 2020 și la 1 iunie 2020, SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca le-a contestat cu recurs și recurs motivat, solicitînd admiterea acestuia, casarea integrală a actelor judecătorești ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în cerererea de chemare în judecată și în cererea de apel anexate la dosar, suplimentar invocându-se că instanțele de judecată greșit nu au luat în considerare argumentele invocate de SA „Loteria Națională a Moldovei” care în cadrul examinării cauzei a prezentat la materialele cauzei în calitate de probe două certificate de confirmare coordonate de arhitectorul șef al Primăriei orașului Călărași, potrivit cărora distanța pe care urmează s-o parcurgă persona de la Centrul Comercial „City Mall” în care se află localul unde urmează să-și desfășoare activitatea SA „Loteria Națională a Moldovei” și Grădinița de copii „Guguță” este de 313 metri, iar raza de 210 metri.

Prin urmare, în ambele cazuri distanța de la locul amplasării sălii cu automate de joc și grădiniță nu este mai mică decât cea stabilită de legiuitor prin prevederile art. 18 al Legii 291 din 16.12.2016, pe când instanțele de judecată greșit au constatat contrariul.

Respectiv, instanțele de judecată ierarhic inferioare au examinat superficial circumstanțele cauzei, nu au intrat în esența litigiului și nu au

apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâri neîntemeiate de respingere a acțiunii.

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. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul nemotivat depus inițial la 13 martie 2020 cât și cel motivat depus ulterior de SA „Loteria Națională a Moldovei” la 1 iunie 2020 sunt în termen, or, decizia instanței de apel a fost adoptată la 19 februarie 2020 și recepționată de recurentă la 4 mai 2020.

Examinând temeiurile recursului depus de SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentată de avocatul Inga Roșca 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 consideră că recursul este inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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

În acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței

de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea *Helmerts c. Suediei* 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

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

Conform art. 230 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

Maria Ghervas

Nina Vascan