

ÎNCHEIERE

15 iulie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Societatea cu Răspundere Limitată „DFM”, reprezentată de avocații Aureliu Colenco și Denis Calaida,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „DFM” împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a dispoziției nr. 24 din 29 aprilie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, împotriva hotărârii din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 30 aprilie 2020, SRL „DFM” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii a invocat faptul că SRL „DFM” este deținătorul licenței seria AMMII nr. 057230 din 22.12.2017, care îi permite exercitarea activității de comerț prin intermediul magazinelor duty-free, localizate în punctele de trecere a frontierei de stat, precum și în incinta complexului Aerogării ÎS „Aeroportul Internațional Chișinău”.

La 29 aprilie 2020, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis dispoziția nr. 24, prin care a dispus, la pct. 4 și 4.1, reluarea începând cu data de 04 mai 2020, cu asigurarea obligatorie a respectării normelor pentru reducerea răspândirii infecției COVID-19, a activităților de comerț cu amănuntul a tuturor tipurilor de mărfuri și produse prin unitățile comerciale, cu excepția celor amplasate în centre comerciale, în piețe (inclusiv în piețe auto), în aeroporturile și porturile internaționale și în punctele internaționale de trecere a frontierei de stat.

Consideră reclamantul că excepția, stabilită pentru activitățile de acest fel desfășurate în aeroporturi, porturi internaționale și în punctele internaționale de trecere a frontierei de stat, este abuzivă și urmărește scopul împiedicării activității reclamantului, cu încălcarea principiilor proporționalității și cu admiterea discriminării în raport cu alți agenți economici care desfășoară activități de comerț cu amănuntul. Astfel, Comisia a manifestat un comportament abuziv și discriminatoriu, adoptând o decizie ilegală, care blochează activitatea reclamantului.

A remarcat că poziția pârțitoare, discriminatoare și abuzivă în privința agentului economic SRL „DFM” se dovedește prin declarațiile Prim-ministrului, care la 19 ianuarie 2020, a declarat în toate sursele mass-media că „le-ar închide, dar dețin licența până în 2022”. În opinia reclamantului, acest fapt arată cu certitudine acțiunile pârțitoare și abuzive în privința sa.

În susținerea poziției reclamantului a indicat și activitatea supermarketurilor „Nr. 1”, „Metro”, „Kaufland”, „Linella”, altor agenți economici similari, care au funcționat pe timpul pandemiei și continuă să activeze. Este cunoscut că magazinele menționate comercializează atât produse alimentare, cât și produse de uz casnic, jucării etc. SRL „DFM” la fel dispune de acte permise privind comercializarea produselor, inclusiv alimentare, care sunt de primă necesitate, motiv din care nu poate fi justificată menținerea restricției doar în privința reclamantului.

A afirmat că pârțutul a manifestat un tratament nefavorabil față de reclamant, în comparație cu ceilalți agenți economici din Republica Moldova, cărora le-a fost permisă comercializarea inclusiv a produselor similare celor comercializate de reclamant. Or, este inadmisibilă o abordare „specială” a activităților companiilor din domeniul duty-free, din motiv că este vorba de aceeași activitate economică ca și în cazul altor agenți economici. Respectiv, toți urmează să beneficieze de același volum de drepturi și obligații.

A notat că măsura adoptată de către Comisie este și neproportională, în sensul lipsei de rezonabilitate. Or, având în vedere că scopul urmărit este împiedicarea răspândirii infecției COVID-19, o măsură rezonabilă ar fi fost impunerea unor condiții suplimentare necesare a fi respectate de către reclamant în activitatea sa, dar nicidecum interdicția generală de a funcționa. În acest sens, afirmă reclamantul că deține toate sursele necesare pentru a asigura cel mai înalt nivel de siguranță împotriva răspândirii infecției, chiar în comparație cu mulți alți agenți economici scoși de sub restricții.

În opinia reclamantului, se atestă și existența unor deficiențe la nivel de formă/ținut. Or, în conformitate cu prevederile art. 9 alin. (2) lit. h) din Legea nr. 212 din 24.06.2004, dispozițiile și ordinele trebuie să cuprindă: ștampila organului competent emitent și semnătura conducătorului acestuia. La caz, dispoziția nr. 24 din 29.04.2020 nu conține nici amprenta ștampilei, nici semnătura conducătorului.

A mai remarcat și faptul că dispoziția nr. 24 din 29.04.2020 nu a fost publicată în Monitorul Oficial, ci doar pe site-ul Guvernului, motiv din care aceasta nu poate produce efecte. Totodată, relevă că dispoziția a fost publicată pe site-ul oficial al Guvernului pe data de 30 aprilie 2020, ora 13.48.

A solicitat anularea punctului 4.1. din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 24 din 29.04.2020, în partea relevantă: „cu excepția celor amplasate (...), în aeroporturile și porturile internaționale și în punctele internaționale de trecere a frontierei de stat”

Prin hotărârea din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins acțiunea în control normativ înaintată de SRL „DFM” împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea parțială a dispoziției nr. 24 din 29 aprilie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Pentru a hotărâ astfel, instanța de judecată a indicat că Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova îi revine atribuția de a aplica măsuri excepționale pe perioada situației de urgență, scopul acestor măsuri fiind prevenirea,

diminuarea și lichidarea consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19). Prin urmare, actul administrativ normativ contestat este emis de autoritatea competentă și este determinat de starea de urgență instituită în țară.

În ce privește proporționalitatea actului administrativ și pretinsa discriminare a reclamantului în raport cu alți agenți economici, Completul a reținut că, deși SRL „DFM” dispune de autorizație pentru funcționare ca magazin alimentar „Duty Free” (f.d.17), totuși excepția aplicată prin dispoziția nr. 24 în privința acestei categorii de activitate comercială este justificată, deoarece magazinele „Duty Free” sunt amplasate în aeroporturi și puncte de trecere a frontierei de stat, aceste locuri prezentând un grad sporit de risc în contextul pandemiei de coronavirus (COVID19). Deci, scopul măsurii aplicate este legitim, fiind generat de situația epidemiologică din țară.

Completul a concluzionat că excepția aplicată în privința magazinelor Duty Free corespunde interesului public și justifică ingerința în activitatea comercială a agenților economici, fiind proporțională în raport cu scopul urmărit, anume prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor situației epidemiologice existente.

La 11 mai 2020 SRL „DFM”, reprezentată de avocații Aureliu Colenco și Denis Calaida a depus recurs împotriva hotărârii din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate, cu adoptarea unei hotărâri noi de admitere a cererii de chemare în judecată.

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia Curții de Apel Chișinău, menționând că cauza a fost examinată de o instanță cu încălcarea normelor de competență or, Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nu se încadrează în categoriile celor de excepție în conformitate cu prevederile art. 191 Cod administrativ, din care motiv cauza urma a fi judecată în primă instanță de către Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

A specificat că, indiferent de natura Dispoziției nr.24 din 29 aprilie 2020, fie act administrativ normativ sau individual, aceasta trebuie anulată or, activarea art. 15 CEDO, nu autorizează abuzuri și privarea persoanelor de drepturile și libertățile fundamentale garantate, măsura dispusă de către Comisia pentru Situații Excepționale este una disproporționată și discriminatorie.

A menționat că Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr.24 din 29 aprilie 2020, pentru a produce efecte de natură juridică urma a fi publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova.

La 23 iunie 2020 SRL „DFM”, reprezentată de avocatul Denis Calaida a depus cerere prin care a indicat motive suplimentare la recursul înaintat împotriva hotărârii din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea hotărârii recurate, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

În motivarea cererii a indicat că la data de 23 iunie 2020 Curtea Constituțională a pronunțat Hotărârea nr. 17 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi fin Hotărârea Parlamentului nr.55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență (sesizările nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020).

A solicitat să fie luat act inclusiv de cele constatate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 17 și a examina minuțios și obiectiv recursul.

La 20 mai 2020 Comisia pentru Situații Excepționale, în persoana Președintelui CSE, Prim Ministrului, Ion Chicu a depus referință pe marginea recursului declarat

împotriva hotărârii din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând respingerea cererii de recurs cu menținerea hotărârii din 06 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Conform art. 245 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.

Hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 06 mai 2020, fiind recepționată de către recurent la aceeași dată, fapt confirmat prin extrasul poștei electronice a instanței de judecată, anexat la materialele dosarului (f.d. 76). Astfel, recursul depus la 11 mai 2020, de către SRL „DFM”, reprezentată de avocații Aureliu Colenco și Denis Calaida, este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, 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, din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin. (1) din Codul 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 Codul 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 nedevelopativ 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 context, 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 Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurent este inadmisibilă.

În conformitate cu art.art. 230, 246 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 cu Răspundere Limitată „DFM”, reprezentată de avocații Aureliu Colenco și Denis Calaida, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh