

Dosarul nr.3ra-953/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – O. Țurcan

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – M. Guzun, V. Clima, G. Dașchevici

ÎNCHEIERE

21 octombrie 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 către Primăria municipiului Chișinău,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Vest-Exim” împotriva Primăriei mun. Chișinău, persoane terțe Pretura sect. Rîșcani și Inspectoratul de Poliție Rîșcani cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din data de 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către Primăria municipiului Chișinău împotriva hotărârii din data de 03 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 22 mai 2018 SRL „Vest-Exim” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Primăriei mun. Chișinău, prin care a solicitat anularea parțială a dispoziției nr. 205-d din data de 30 martie 2018 în partea ce ține de suspendarea activității SRL „Vest – Exim” și demontarea/evacuarea unităților sale de comerț ambulant și prestări servicii, amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Rîșcani” din strada Braniștii, sectorul Rîșcani a mun. Chișinău, menționate în Autorizația/Notificarea nr. 47002 din 20 iunie 2017, interzicerea eliberării către SRL „Vest – Exim” a schemelor de amplasare și notificarea activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Rîșcani” din strada Braniștii, sectorul Rîșcani mun. Chișinău de genul indicat în Autorizația/Notificarea nr. 47002 din 20 iunie 2017, aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Vest – Exim” menționate în Autorizația/Notificarea nr. 47002 din 20 iunie 2017 și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea cererii de chemare în judecată SRL „Vest-Exim” a relatat că la 05 aprilie 2004 a fost fondată societatea, genul principal de activitate economică constituind organizarea și prestarea serviciilor recreative.

La 20 iunie 2017 de către Direcția generală comerț, alimentație publică și prestări servicii a Primăriei mun. Chișinău a fost eliberată Autorizația/Notificarea nr. 47002 privind prestarea serviciilor de închiriere a bărcilor și hidrobicicletelor, în Parcul „Rîșcani” din strada Braniștii, sectorul Rîșcani a mun. Chișinău.

La 30 martie 2018 a fost emisă dispoziția nr. 205-d cu privire la interzicerea activității unităților comerciale și prestări servicii, eliberarea teritoriului și amenajarea zonei de odihnă și agrement din Parcul „Rîșcani” din strada Braniștii, sector Rîșcani a mun. Chișinău.

Societatea reclamantă la 20 aprilie 2018 a adresat autorității pârâte cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea parțială a dispoziției emise în partea ce ține de aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a reclamantului, menționate în Autorizația/Notificarea 47002 din 20 iunie 2017.

La 10 mai 2018 ÎM „Asociația de Gospodărie a Spațiilor Verzi” a emis notificarea nr. 456/18, prin care a refuzat în satisfacerea cererii prealabile din 20 aprilie 2018. Iar la 15 mai 2018 Primăria mun. Chișinău a emis notificarea nr. 02-114/2687, prin care de asemenea a refuzat în satisfacerea cererii prealabile.

În opinia SRL „Vest-Exim” dispoziția contestată a fost emisă contrar normelor materiale și procedurale de inițieri, desfășurare, lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii acesteia.

În argumentarea ilegalității dispoziției contestate a indicat că prevederile pct.1 și 2 din actul administrativ, pe de o parte suspendă desfășurarea activității economice de către întreprinderile care activează în cadrul Parcului „Rîșcani” (prohibiție pasivă), și, pe de altă parte, dispune demontarea/evacuarea unităților de comerț și prestări servicii (prohibiție activă). Astfel, interzicerea în temeiul dispoziției a desfășurării activității economice în cadrul Parcului „Rîșcani”, constituie în sine o ingerință ilegală și lipsită de temei juridic, or, potrivit art. 14, alin. (2) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

Societatea reclamantă a mai indicat că actul administrativ contestat este contrar prevederilor art. 15, pct. 3 lit. a) și c) al Legii cu privire la statutul municipiului Chișinău, nr. 13 din 17 iunie 2016, în corespundere cu care, suspendarea activității economice autorizate este imposibilă, iar în cazul în care urmează a se dispune suspendarea sau revocarea unei autorizații, aceste acțiuni urmează a fi efectuate în mod individual.

Deci, mențiunea în cuprinsul dispoziției a faptului suspendării activității economice a SRL „Vest-Exim” constituie o acțiune ilegală, deoarece suspendarea activității economice a unei întreprinderi private poate fi dispusă doar prin hotărâre judecătorească, or, conform art. 17, alin. (2) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească, adoptată în temeiul legii.

De asemenea, a mai indicat că proiectul dispoziției nu a fost consultat opiniei publice, ceea ce determină din nou caracterul ilegal al acesteia. Or, în acest sens, subliniază că potrivit prevederilor art. 32, alin. (1¹) al Legii privind administrația

publică locală, proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local, care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrative teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.

SRL „Vest-Exim” a relatat că prin faptul dispunerii, în temeiul dispoziției, a suspendării activității economice se lezează dreptul de proprietate al acesteia, ceea ce este contrar prevederilor art. 1 al Protocolului nr. 1 al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

Prin încheierea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 06 mai 2019 s-a dispus atragerea în proces în calitate de persoane terțe Pretura sect. Rîșcani și Inspectoratul de Poliție Rîșcani. (f.d. 80-81)

Prin hotărârea din data de 03 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis parțial cererea de chemare în judecată, s-a anulat pct. 1 din dispoziția nr.205-d din 30 martie 2018 cu privire la interzicerea activității unităților comerciale și prestări servicii, eliberarea teritoriului și amenajarea zonei de odihnă și agrement, adiacent lacului și Parcului „Rîșcani” din str. Braniștii. S-a încasat în beneficiul SRL „Vest-Exim” din contul Primăriei mun. Chișinău cheltuielile de judecată în mărime de 1 500 lei. În rest, pretențiile SRL „Vest-Exim” împotriva Primăriei mun. Chișinău privind anularea dispoziției nr. 205-d din 30 martie 2018 în partea interzicerii eliberării schemelor de amplasare și notificarea activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Rîșcani” din str. Braniștii, sect. Rîșcani a mun. Chișinău și aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Vest-Exim” menționate în Autorizația/Notificarea nr. 47002 din 20 iunie 2017 și încasarea cheltuielilor de judecată în mărime de 2 500 lei s-au respins ca neîntemeiate. (f.d. 121)

Primăria mun. Chișinău, în termen, a contestat hotărârea Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani din 03 decembrie 2019, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă integral. (f.d.123, 144-145)

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 15 iulie 2020 a respins apelul declarat de către Primăria mun. Chișinău împotriva hotărârii din data de 03 decembrie 2019 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani. (f.d. 173,174-183)

Instanțele de judecată în temeiul normelor de drept ce guvernează raportul juridic litigios au concluzionat că în speță sunt întrunite temeiuri legale de admitere a pretenției formulate de către SRL „Vest-Exim” privind anularea pct. 1 din dispoziția nr. 205-d din data de 30 martie 2018 cu privire la interzicerea activității unităților comerciale și prestări servicii, eliberarea teritoriului și amenajarea zonei de odihnă și agrement, adiacent lacului și Parcului „Rîșcani” din str. Braniștii, deoarece suspendarea activității agentului economic, care își desfășoară activitatea în baza actelor permissive eliberate de autoritățile publice, respectiv în baza autorizațiilor de funcționare, poate fi realizată prin prisma suspendării respectivelor acte permissive, acțiuni care se pot desfășura în ordinea prevăzută de lege,

încălcarea căreia este contrară normelor legale, în condițiile în care legea instituie expres și în mod imperativ condiția respectivă.

Cu referire la pretenția privind anularea pct. 2 al dispoziției nr. 205-d din 30 martie 2018 prin care s-a dispus interzicerea eliberării schemelor de amplasare și notificarea activității comerciale și prestări servicii de orice gen pe teritoriul zonei de odihnă și agrement, adiacent lacului și Parcului „Rîșcani” din str. Braniștii, până la elaborarea de către Pretura sect. Rîșcani a concepției privind amplasarea unităților de comerț ambulant pentru zonele de odihnă și agrement din sector, instanțele de judecată au reținut că la 20 iunie 2017 Direcția generală comerț, alimentație publică și prestări servicii a Primăriei mun. Chișinău a recepționat notificarea privind inițierea activității de comerț, prin înștiințarea nr. 34143 din 20 iunie 2017.

Din răspunsul nr.01-15/3-1076 din 05 noiembrie 2018 a Direcției generală comerț, alimentație publică și prestări servicii, rezultă că la data de 10 noiembrie 2017 SRL „Vest-Exim” a depus notificare de încetare a activității de închiriere a bărcilor și hidrociuletelor din str. Braniștei (Parcul Rîșcani), activitatea căreia a fost inițiată la 20 iunie 2017.

Astfel, în temeiul art.175, alin. (1) și (2), lit. a) din Legea cu privire la comerțul interior, activitatea de comerț încetează la cererea comerciantului, începând cu data de depunere a notificării de încetare de către comerciant. De la data de depunere a notificării privind încetarea activității de comerț, comerciantul nu are dreptul să desfășoare activități de comerț în cadrul unității comerciale în cauză.

În aceste circumstanțe instanțele de judecată au ajuns la concluzia respingerii cerinței cu privire la anularea dispoziției, în partea interzicerii eliberării către SC „Vest-Exim” SRL a schemelor de amplasare și notificarea activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Rîșcani” din str. Braniștii, sect. Rîșcani a mun. Chișinău, deoarece este lipsită de suport factologic, întrucât din probatoriul administrat nu rezultă că după ce a depus o notificare de încetare a activității la data de 10 noiembrie 2017, SRL „Vest-Exim” ar fi înaintat o nouă notificare de inițiere a activității de comerț în condițiile Legii cu privire la comerțul interior sau că ar fi depus o cerere cu respectarea exigențelor legale, în vederea eliberării schemei de amplasare.

Referitor la pretenția de încasare a cheltuielilor de judecată instanțele de judecată în temeiul art. 96, alin. (1)-(1¹) din Codul de procedură civilă au reținut că aceasta este parțial întemeiată, ori instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părții care a avut câștig de cauză cheltuielile de asistență juridică, în măsura în care acestea au fost reale, necesare și rezonabile. La caz, SRL „Vest-Exim” în instanța de fond a fost asistată de avocat, astfel instanțele au concluzionat că suma dispusă spre încasare cu titlu de cheltuieli suportate pentru asistență juridică este reală, necesară și rezonabilă în raport cu suma solicitată de către societatea reclamantă, care a fost apreciată de instanțele de judecată ca fiind exagerat de mare.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs Primăria mun. Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a

hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi hotărâri privind respingerea acțiunii.

În motivarea recursului Primăria mun. Chișinău a indicat că instanța de apel și instanța de fond au încălcat și aplicat eronat normele de drept material și procesual. Totodată nu au fost elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea justă a fondului cauzei.

Autoritatea recurentă a menționat că în conformitate cu prevederile art. 15, alin.(2), pct.3), lit. a) și c) al Legii nr.136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, Primarul General este în drept să elibereze autorizații, la fel și alte acte permissive prevăzute de lege, totodată îi permite Primarului General să suspende și chiar să revoce aceste autorizații din motive justificate. Astfel, Primarul General dispune de competența de a elibera/revoca autorizații din motive justificate.

La 20 octombrie 2020 avocatul Roman Stici în interesele SRL „Vest-Exim” a depus referință la recursul înaintat de către Primăria mun. Chișinău, prin care a solicitat respingerea recursului, menționând că recursul este depus tardiv și neîntemeiat.

Efectuând controlul judiciar al hotărârilor contestate prin prisma argumentelor expuse în recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

Conform art. 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, din sensul normei de drept enunțate urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată după intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Prin urmare, legalitatea procedurilor, care au urmat după punerea în aplicare a Codului administrativ, se vor verifica prin prisma Codului administrativ.

În conformitate cu 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.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 15 iulie 2020.

La 20 octombrie 2020 avocatul Roman Stici în interesele SRL „Vest-Exim” a invocat omiterea de către Primăria mun. Chișinău a termenului de contestare a deciziei instanței de apel.

Aici, instanța de recurs menționează că decizia contestată a fost notificată Primăriei mun. Chișinău, prin intermediul poștei electronice la data de 21 august 2020, ora 20:44, fiind recepționată de autoritatea recurentă la 22 august 2020, ora 08:23. (f.d. 185)

La caz, Primăria mun. Chișinău a depus recurs la 04 septembrie 2020, în interiorul termenului de contestare. (f.d.186-187)

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 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 menționează 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 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 Primăria mun. Chișinău, este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 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

dispune:

Recursul depus de către Primăria municipiului Chișinău se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh