

Dosarul nr.3ra-1082/20

Prima instanță: Judecătoria Orhei, sediul Telenești – L. Iarmaliuc

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru

## ÎNCHEIERE

25 noiembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca- Doneva  
Victor Burduh  
Maria Ghervas

examinând admisibilitatea recursului depus de către Societatea pe Acțiuni „Servis”,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea pe Acțiuni „Servis” împotriva Primarului municipiului Orhei, Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipal Orhei cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din data de 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a respins cererea de recurs și cererea de apel declarată de către Societatea pe Acțiuni „Servis”, s-a menținut încheierea și hotărârea din data de 23 decembrie 2019 ale Judecătoriai Orhei, sediul Telenești,

constată:

La 06 iunie 2018 Societatea pe Acțiuni „Servis” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Primarului municipiului Orhei, Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipal Orhei, prin care a solicitat recunoașterea nulității absolute a dispozițiilor Primarului municipiului Orhei nr.57 și nr. 58 din data de 23 ianuarie 2013 cu privire la eliberarea autorizației de funcționare și a autorizațiilor de funcționare nr. 28 și nr.29 din 23 ianuarie 2013 cu efectuarea recalculărilor, recunoașterea ilegalității refuzului Primăriei municipiului Orhei de a furniza informația, obligarea eliberării copiilor autentificate în modul corespunzător. (f.d.1-8, vol.I)

În motivarea acțiunii SA „Servis” a indicat că întreprinderea a fost creată în anul 1995, prin reorganizare. Consiliul orașenesc Orhei, prin decizia nr.4.34 din data de 29 februarie 2018 a decis de a schimba amplasarea gheretelor comerciale de pe strada xxxxx pe terenul de pe strada xxxx, pentru organizarea pieței industriale, încasarea și transferul taxei locale de la persoane fizice și juridice, care vând la piață. Totodată s-a determinat suprafața pieței, amplasate pe strada xxxxx fiind în mărime de 306 m.p.

Societatea reclamantă a menționat că din 29 februarie 2008 până la 14 octombrie 2010, acest teren cu suprafața de 306 m.p. a fost folosit de către SA „Servis”, în scopul organizării pieței.

Prin decizia Consiliului orașenesc Orhei nr. 9.11 din 14 octombrie 2010 terenul situat pe strada xxxxx, cu o suprafața de 599 m.p. a fost transmis ÎM „Achiziție,

Comerț și Piete” Orhei cu drept de administrare temporară pe un termen de 10 ani.

SA „Servis” a relatat că contrar deciziilor Consiliului orașenesc Orhei, Primarul municipiului Orhei a aprobat dispoziția nr.57 din data de 23 ianuarie 2013. În baza acestei dispoziții a fost eliberată autorizația de funcționare nr.28 din data de 23 ianuarie 2013, conform căreia SA „Servis” i s-a permis organizarea pieței pe întreaga suprafață de 905 m.p. amplasată pe strada xxxx, pentru perioada de la 22 ianuarie 2013 până la 22 ianuarie 2016.

În opinia reprezentantului societății reclamante dispoziția Primarului municipiului Orhei nr.57 din data de 23 ianuarie 2013 și autorizația de funcționare nr.28 din 23 ianuarie 2013 contravin normelor imperative ale legii, sunt nule și nu pot fi aplicate.

În legătură cu emiterea acestor acte au fost încălcate drepturile SA „Servis”, deoarece Serviciul Fiscal de Stat în anul 2017 a efectuat audit fiscal, iar prin actul de control fiscal din data de 10 februarie 2017 și decizia nr.257-C din data de 17 martie 2017, societatea reclamantă a fost sancționată cu amendă în sumă de 271 500 lei pentru neachitarea taxelor locale pentru întreaga suprafață de 905 m.p., pe când de fapt în folosința SA „Servis” se află doar 306 m.p.

Nefiind de acord cu dispoziția Primarului municipiului Orhei nr.57 din data de 23 ianuarie 2013 și autorizația de funcționare nr.28 din 23 ianuarie 2013, societatea reclamantă la 16 martie 2018 a depus cerere prealabilă la Primăria municipiului Orhei, privind anularea acestora, iar prin răspunsul din data de 26 aprilie 2018, recepționat la 02 mai 2018, cererea prealabilă a fost respinsă.

SA „Servis” a mai indicat că la 15 mai 2006 terenul între străzile xxxx și xxxx, cu suprafața de 483 m.p. a fost transmis SA „Servis” conform contractului de locațiune nr.483 din data de 15 mai 2006. Societatea a organizat pe acest teren activitate comercială, folosind pentru comerțul de piață o suprafață de 283 m.p.

La 11 iulie 2008 Consiliul orașenesc Orhei a adoptat decizia nr.9.4, prin care a încetat contractul de arendă a terenului nr.483 din data de 15 mai 2006, iar ulterior prin decizia nr.6.9.1 din data de 18 mai 2010 terenul de pe strada Scrisului xxxxx a fost transmis în gestiunea ÎM „Achiziție, Comerț și Piete” Orhei.

Societatea reclamantă a menționat că contrar deciziei Consiliului orașenesc Orhei nr.9.1 din data de 18 mai 2010, Primarul orașului Orhei a adoptat dispoziția nr.58 din data de 23 ianuarie 2013 cu privire la eliberarea autorizației de funcționare, iar în baza acesteia a fost eliberată autorizația de funcționare nr.29 din data de 23 ianuarie 2013, potrivit căreia SA „Servis” i s-a permis organizarea pieței pe strada xxxxx. Ulterior, viceprimarul municipiului Orhei a expediat în adresa SA „Servis” cerere, prin care a solicitat înregistrarea servituții asupra terenului de pe strada xxxxx, în legătură cu faptul că a fost stabilită servitutea pe terenul de pe strada xxxxx.

La 16 martie 2018 SA „Servis” a depus cerere prealabilă la Primăria municipiului Orhei, privind anularea dispoziției nr.58 din 23 ianuarie 2013 cu privire la eliberarea autorizației de funcționare și autorizația de funcționare nr.29 din 23 ianuarie 2013, însă cererea prealabilă a fost ignorată.

Cu referire la pretenția privind încălcarea dreptului de acces la informație societatea reclamantă a indicat că s-a adresat cu cerere către autoritățile pârâte de a-i elibera actele administrative contestate, însă prin răspunsul din 12 mai 2018 cererea a fost respinsă. În opinia SA „Servis” acțiunile Primăriei or. Orhei încalcă drepturile acesteia de acces la informație.

Judecătoria Orhei, sediul Telenești prin încheierea din 23 decembrie 2019 a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de SA „Servis” împotriva Primarului municipiului Orhei, Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipal Orhei privind recunoașterea nulității absolute a dispozițiilor Primarului municipiului Orhei nr.57 și nr. 58 din data de 23 ianuarie 2013 cu privire la eliberarea autorizațiilor de funcționare, anularea autorizațiilor de funcționare nr.28 și nr. 29 din data de 23 ianuarie 2013 și efectuarea recalculărilor. (f.d. 9-12, vol. II)

Prin hotărârea din data de 23 decembrie 2019 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești s-a respins acțiunea SA „Servis” împotriva Primarului municipiului Orhei, Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipal Orhei privind recunoașterea ilegală a refuzului de a furniza informația și obligarea autorităților pârâte de a elibera copiile autentificate în modul corespunzător, ca fiind neîntemeiată. (f.d.8, 33-35, vol. II)

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 23 septembrie 2020 a respins cererea de recurs și cererea de apel înaintată de SA „Servis”, a menținut încheierea și hotărârea Judecătoriei Orhei, sediul Telenești din 23 decembrie 2019. (f.d. 90,91-100, vol. II)

Instanțele de judecată au concluzionat că SA „Servis” a omis termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată în partea pretențiilor cu privire la anularea dispozițiilor Primarului municipiului Orhei nr.57 și nr. 58 din data de 23 ianuarie 2013 cu privire la eliberarea autorizațiilor de funcționare, a autorizațiilor de funcționare nr.28 și nr. 29 din data de 23 ianuarie 2013 și efectuarea recalculărilor, deoarece le-a contestat tardiv, cerere prealabilă fiind depusă la data de 16 martie 2018, iar acțiunea în instanța de judecată la data de 06 iunie 2018, omițând semnificativ termenul de contestare a actelor administrative, care i-au devenit cunoscute la data emiterii acestora, fiind emise la cererea sa și în baza cărora a activat până la expirarea termenului. Mai mult, la data contestării aceste acte își încetează efectul.

Cu referire la pretenția privind accesul la informație instanțele de judecată au concluzionat că aceasta nu este condiționată de respectarea procedurii prealabile, însă în temeiul Legii cu privire la accesul la informație nr.982 din 11 mai 2000 este neîntemeiată, ori autoritățile pârâte la emiterea răspunsului contestat de SA „Servis” nu a admis careva încălcări ale legislației. SA „Servis” la cererea din 06 aprilie 2018 privind accesul la informație nu a anexat extrasul din Registrul de Stat al persoanelor juridice pentru identificarea solicitantului de informație, așa cum stabilește art. 12, alin. (2), lit. c) din Legea nr.982 din 11 mai 2000.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs SA „Servis” prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu remiterea cauzei la rejudecare. ( f.d.121-124,136-143)

În motivarea recursului SA „Servis” a indicat că decizia instanței de apel poate fi anulată integral, deoarece instanțele de judecată au încălcat și aplicat greșit normele de drept material și procedural.

Societatea recurentă a indicat că acțiunea a fost depusă la data de 06 iunie 2018 în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din data de 10 februarie 2000, prin urmare urmau să fie aplicate normele procedurale prevăzute de Codul de procedură civilă, dar nu Codul administrativ, deci instanța de fond a declarat pretențiile inadmisibile și a adoptat o încheiere, prin care a încălcat dreptul SA „Servis” la securitatea juridică.

De asemenea, instanța de fond incorect a examinat cauza în fond, ori aceasta urma să fie suspendată în legătură cu declararea recursului împotriva încheierii din data de 23 decembrie 2019, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea, până la soluționarea chestiunii privind termenul de depunere a acțiunii.

SA „Servis” a menționat că instanța de fond a săvârșit o eroare procesuală gravă, pe care Curtea de Apel a fost obligată să o corecteze prin ridicarea dosarului de la examinare cu trimiterea la prima instanță, pentru a separa cerințele în două procese diferite. Dar Curtea de Apel nu a corectat încălcările procedurale săvârșite, prin urmare a încălcat și art.241 din Codul administrativ.

Cu referire la ilegalitatea declarării inadmisibile a acțiunii societatea recurentă a indicat că instanța de fond și instanța de apel nu au aplicat în mod corespunzător art. 14, art. 17 din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din data de 10 februarie 2000 și art.267, art.272(1),(2) din codul civil (în redacția până la 01.03.2019), ori societatea a respectat termenul de depunere a acțiunii.

Societatea recurentă a criticat și soluția instanțelor de judecată privind respingerea pretenției cu privire la accesul la informație, menționând că hotărârea nu este motivată, ori concluzia că autoritatea publică legal a refuzat să ofere informații, întrucât SA „Servis” nu a prezentat extrasul din Registrul de stat al întreprinderilor nu este întemeiată, neexistând în lege o astfel de restricție.

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) al Codului administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258, alin. (3) al Codului 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.

Cu referire la solicitarea SA „Servis” privind casarea deciziei instanței de apel în partea respingerii recursului declarat și menținerii încheierii contestate, instanța de recurs menționează că în conformitate cu art. 246, alin. (1) și (2) lit. a) 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. Recursul se declară inadmisibil în special când decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție constată că, în speță, recursul depus de către SA „Servis” în partea casării deciziei din data de 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a respins cererea de recurs și s-a menținut încheierea din data de 23 decembrie 2019 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești nu întrunește o condiție de fond, și anume decizia contestată în această parte nu poate forma obiectului recursului conform capitolului V din Codul administrativ.

Din sensul art. 244, alin. (1) din Codul administrativ, rezultă că obiect al recursului conform capitolului V din Codul administrativ pot constitui doar hotărârile curții de apel ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel ca instanță de apel.

La caz, însă, Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de recurs, prin decizia din data de 23 septembrie 2020 a respins recursul înaintat de către SA „Servis” și a menținut încheierea instanței de fond din data de 23 decembrie 2019. Drept consecință, decizia Curții de Apel Chișinău în această parte se bucură de irevocabilitate și nu poate fi supusă controlului judiciar de către o instanță ierarhic superioară.

Drept consecință, recursul îndreptat împotriva unei decizii emise de curțile de apel ca instanțe de recurs, în conformitate cu capitolul IV din Codul administrativ, este inadmisibil în temeiul art. 244, alin. (1) coroborat cu art. 246 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ.

Cu referire la recursul înaintat împotriva deciziei instanței de apel, prin care s-a respins apelul declarat de către SA „Servis”, completul specializat menționează că în conformitate cu art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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 23 septembrie 2020, notificată prin intermediul poștei electronice SA „Servis” la 13 octombrie 2020. (f.d. 101)

SA „Servis”, a depus recursul motivat la 20 octombrie 2020, 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 Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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 SA „Servis” este inadmisibilă.

Conform art. 230 art. 244, alin. (1) 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, înaintat de către Societate pe Acțiuni „Servis”, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca- Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Maria Ghervas