

Dosarul nr. 3ra-169/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: O.Țurcan)

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

## Î N C H E I E R E

10 februarie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Inima Codrului”,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Inima Codrului” împotriva Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a înscrisurilor și obligarea de a întocmi alte acte,

împotriva deciziei din 4 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Inima Codrului” și a fost menținută hotărârea din 8 mai 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La data de 14 mai 2019 Societatea cu Răspundere Limitată „Inima Codrului” (în continuare SRL „Inima Codrului”) a depus în ordinea contenciosului administrativ acțiune în contestare și în obligare împotriva Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău cu privire la anularea parțială a înscrisurilor și obligarea de a întocmi alte acte.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că la data de 22 martie 2019 și, respectiv la data de 1 aprilie 2019 Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău i-a eliberat societății schemele pentru prestări servicii în cadrul Centrului de Agreement din str. Calea Ieșilor, parcul la Izvor, mun. Chișinău: nr. 2, 3 și 5 de închiriere „Catamarane”, amplasarea terasei de vară și de închiriere „Foișoare”, cu termenul de valabilitate a acestora aprilie-octombrie 2019 și cu mențiunea precum că la prima cerere a Preturii sectorului Buiucani, beneficiarul se obliga de a elibera necondiționat terenul respectiv.

Ținând cont de intrarea în vigoare la data de 19 iulie 2016 a modificărilor din Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, la data de 4 aprilie 2019 reclamanta a înregistrat în adresa pârâtului Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău o cerere cu privire la anularea parțială a schemelor nr. 2 și 3 din 22

martie 2019 și nr. 5 din 1 aprilie 2019 ca fiind întocmite contrar legislației în vigoare și întocmirea altor scheme, fără termen de valabilitate, fără mențiunile temporar, comerț ambulant mobil, micilor comercianți și fără mențiunea „mă oblig, ca la prima cerere să eliberez necondiționat terenul respectiv”, sau cu indicarea „în cazul declarării interesului public, inclusiv, necesității efectuării în zona amplasamentului a lucrărilor de instalare/reparație a rețelelor tehnice edilitare sau a covorului asfaltic, așa cum este indicat în Regulament”.

În susținerea cererii enunțate, SRL „Inima Codrului” a subliniat că potrivit modificărilor din Legea cu privire la comerțul interior, la notificarea privind inițierea activității de comerț se anexează, în anumite cazuri, următoarele acte: în cazul unităților de comerț amplasate nemijlocit pe terenuri proprietate publică, suplimentar actelor stabilite la alin. (4), la notificare se anexează copia de pe actul care confirmă dreptul de proprietate sau folosință a terenului pe care este amplasată unitatea comercială (decizia privind atribuirea terenului pentru construcția și amenajarea pieței, titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren, contractul de arendă/comodat sau, după caz, un alt act).

Totodată, potrivit art. 173 din Legea enunțată, cu excepția activităților prevăzute în anexele nr. 3 și nr. 4, comercianții desfășoară activități de comerț din momentul de depunere a notificării pentru unitățile comerciale și până la suspendarea sau încetarea activității de comerț, efectuată în temeiul cererii autorităților competente prin decizia instanței de judecată, notificării de încetare a activității de comerț conform art. 175.

Conform deciziei nr. 10/2 din 9 octombrie 2017 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la aprobarea Regulamentului de desfășurare a activității de comerț în municipiul Chișinău”, comercianții desfășoară activități de comerț din momentul de depunere a notificării pentru unitățile comerciale și până la suspendarea sau încetarea activității de comerț.

Respectiv, prin modificările efectuate în Lege, a fost înlăturat orice termen de valabilitate a actelor juridice (autorizație, schema de amplasare și altele).

Reclamanta a menționat că, la data de 24 septembrie 2016 Primăria municipiului Chișinău, Direcția generală de comerț, alimentație publică și prestări servicii i-a eliberat societății autorizația nr. 5049, fără termen de valabilitate, pentru prestări servicii în Centrul de Agreement din parcul „La Izvor”, strada Calea Ieșilor, sectorul Buiucani, mun. Chișinău privind închirierea catamaranelor (biciclete de apă), bărci, foșoare, bătute, tenis de masă, biliard și altele.

Astfel, în baza autorizației de funcționare enunțate, SRL „Inima Codrului” activează permanent și achită regulat taxa de stat pentru toate lunile anului.

În opinia sa, schemele sus-indicate eliberate de Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău reclamantei SRL „Inima Codrului” nu corespund Regulamentului și Legii cu privire la comerțul interior. Or, conform Regulamentului, schemele temporare se referă doar la comerțul ambulant stradal și a gheretelor, pe când „Centrul de Agreement”, închirierea catamaranelor (biciclete de apă), bărci, foșoare, bătute, tenis de masa, biliard și altele din parcul „La Izvor”, strada Calea Ieșilor, sectorul Buiucani, mun. Chișinău funcționează tot anul, permanent și achită taxa de stat regulat pentru toate lunile anului, contribuind astfel la majorarea bugetului de stat.

Prin răspunsul nr.311/19 din 3 mai 2019 a Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău, SRL „Inima Codrului” i-a fost comunicat despre examinarea cererii și despre faptul că autoritatea publică a considerat că pretențiile sunt lipsite de suport juridic, întrucât schemele de amplasare eliberate au fost perfectate în corespundere cu Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în mun. Chișinău nr.10/2 din 9 octombrie 2017, în condițiile expuse în anexele nr.3 și nr.5 la Regulament, precum și conform schemelor-model, aprobate prin Anexele la cerințele privind organizarea și desfășurarea comerțului ambulant stradal și la cerințele privind organizarea teraselor de vară.

Reclamanta a susținut că, deși cererea prealabilă a fost înregistrată în cancelaria Preturii sectorului Buiucani mun. Chișinău la data de 4 aprilie 2019 cu nr. 311/19, în răspunsul din 3 mai 2019 a fost indicat același număr 311/19, acțiunea prealabilă fiind examinată timp de 29 de zile, cu încălcarea gravă a termenului de 15 zile prevăzut de art. 167 alin. (3) din Codul administrativ.

Totodată, având în vedere că angajații Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău, nu ar fi inițiat o procedură administrativă, nu ar fi examinat faptele sesizate în conformitate cu prevederile legii, nu ar fi audiat persoanele care au întocmit schemele ilegale, nu ar fi emis o decizie motivată, dar au întocmit doar o scrisoare scrisă cu câteva propoziții generale, declarative după expirarea termenului de 15 zile prevăzut de lege în cadrul căruia urma a fi examinate cererea prealabilă, a fost depusă prezenta acțiune în contencios administrativ, SRL „Inima Codrului” solicitând anularea parțială a înscrisurilor: „temporar”, „comerț ambulant mobil”, „micilor comercianți”, „mă oblig, ca la prima cerere a Preturii, să eliberez necondiționat terenul respectiv”, de pe schemele de amplasare a unităților de comerț nr. 2, 3 din 22 martie 2019 și nr. 5 din 1 aprilie 2019 cu obligarea de a întocmi alte scheme, fără termen de valabilitate, fără mențiunea „temporar”, „comerț ambulant mobil”, „micilor comercianți”, și fără: „mă oblig, ca la prima cerere a Preturii să eliberez necondiționat terenul respectiv”.

Prin hotărârea din 8 mai 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cererea de chemare în judecată depusă SRL „Inima Codrului” a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Nefiind de acord cu această hotărâre, la data de 13 mai 2020, în cadrul termenului de atac instituit de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, SRL „Inima Codrului” a contestat-o cu apel motivat, care la data de 16 septembrie 2020 a fost completat cu supliment, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei hotărâri noi, prin care acțiunea înaintată să fie admisă.

Prin decizia din 4 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de SRL „Inima Codrului” și a fost menținută hotărârea din 8 mai 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut că prima instanță a stabilit și a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, a aplicat corect normele de drept care se referă speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor, iar hotărârea contestată cu apel este legală și întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor și intereselor legale a participanților la proces.

Or, schemele de amplasare înregistrate în Registrul Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău și eliberate de ultima cu nr. 2, nr. 3 din 22 martie 2019 și nr. 5 din 1 aprilie 2019 pentru activitatea de prestări servicii de închiriere Foișoare, Catamarane și pentru activitatea terasei de vară corespund modelului și cerințelor în vigoare, precum și a dispozițiilor legale conținute în Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiul Chișinău, aprobat prin decizia nr. 10/2 din 9 octombrie 2017 a Consiliului municipal Chișinău.

Invocând ilegalitatea deciziei din 4 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 8 mai 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, la data de 12 noiembrie 2020, (conform plicului poștal) SRL „Inima Codrului” le-a contestat cu recurs motivat, care ulterior la data de 22 ianuarie 2021 a fost completat cu supliment, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a actelor judecătorești ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului SRL „Inima Codrului” a indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată și în cererea de apel motivată, suplimentar invocându-se că atât prima instanța cât și instanța de apel intenționat nu au studiat atent legea, documentele și probele anexate și sau bazat exclusiv pe prevederile deciziei nr. 10/2 din 9 octombrie 2017 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la aprobarea Regulamentului de desfășurare a activității de comerț în municipiul Chișinău”, care a fost adoptată după eliberarea actelor permissive din anul 2014, ignorând astfel art. 30 din Codul administrativ, Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 și prevederile Constituției Republicii Moldova care au putere imperativă asupra deciziilor și a Regulamentelor emise de administrația publică locală.

Astfel, recurenta a menționat că prin modificările efectuate în Lege, a fost înlăturat orice termen de valabilitate a actelor juridice (autorizație, schema de amplasare și altele).

Respectiv, schemele nr. 2, 3 din 22 martie 2019 și nr. 5 din 1 aprilie 2019 eliberate beneficiarului SRL „Inima Codrului” de Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău nu corespund legislației în vigoare pertinentă speței, invocată de recurentă în prezenta acțiune de contencios administrativ, cererea de apel și cererea de recurs.

În susținerea opiniei enunțate, recurenta a specificat că la data de 24 septembrie 2016 Primăria municipiului Chișinău, Direcția generală de comerț, alimentație publică și prestări servicii a eliberat societății autorizația nr. 5049, fără termen de valabilitate, pentru prestări servicii în „Centrul de Agreement”, închirierea catamaranilor (biciclete de apă), bărci, foișoare, bătute, tenis de masa, biliard și altele din parcul „La Izvor”, strada Calea Ieșilor, sectorul Buiucani, mun. Chișinău, iar în baza autorizației de funcționare enunțată, SRL „Inima Codrului” activează permanent și achită regulat taxa de stat pentru toate lunile anului.

Din considerentul că instanțele de judecată s-au eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de îndeplinire a actului de justiție, 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 ca neîntemeiată a acțiunii, a fost depusă prezenta cerere de recurs

motivată, SRL „Inima Codrului” solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei din 4 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 8 mai 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani cu pronunțarea unei decizii noi, de admitere a acțiunii.

Prin referința depusă la data de 19 ianuarie 2021, Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău a solicitat respingerea recursului depus de SRL „Inima Codrului” cu menținerea actelor judecătorești contestate.

După recepționarea referinței, la data de 22 ianuarie 2021, SRL „Inima Codrului” a depus supliment la cererea de recurs din 12 noiembrie 2020, invocând că angajații Preturii sectorului Buiucani, mun. Chișinău din nou în referința vizată au făcut trimitere greșit la decizia Consiliului nr. 10/2 din 9 octombrie 2017 „Cu privire la aprobarea Regulamentului” și nu la prevederile Legii cu privire la comerț nr. 231 din 23 septembrie 2010, Legea nr. 235 din 20 iulie 2006 și la prevederile Constituției, care au putere juridică imperativă asupra Regulamentului de desfășurare a activității de comerț în mun. Chișinău.

A subliniat că, în baza înscrisurilor făcute vădit ilegal de Pretura sectorului Buiucani, mun. Chișinău în schemele de amplasare sus-indicate, la data de 12 august 2020 pretorul sectorului Buiucani, mun. Chișinău abuziv și arbitrar a emis o dispoziție ilegală prin care a dispus demolarea bunurilor și încetarea activității comerciale a recurenteii, iar ca rezultat toate bunurile societății au fost distruse, furate, înstrăinate, vândute, iar activitatea comercială a fost încetată, circumstanțe ce se confirmă prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediu Rîșcani din 15 decembrie 2020.

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. Potrivit art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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 decizia instanței de apel a fost adoptată la data de 4 noiembrie 2020 (vol.I,f.d.213). Astfel, recursul motivat depus la data de 12 noiembrie 2020 (vol.I,f.d.237) de SRL „Inima Codrului” este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de SRL „Inima Codrului”, 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 inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În corespundere cu 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, iar 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține, 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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 pentru 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, urmând de 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).

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 SRL „Inima Codrului”.

În conformitate cu 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 Societatea cu Răspundere Limitată „Inima Codrului”, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Nina Vascan