

Dosarul nr.3ra-402/21

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – O. Țurcan

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

ÎNCHEIERE

07 aprilie 2021

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 Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din data de 09 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul declarat de către Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco” împotriva hotărârii din 05 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 26 decembrie 2017 Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, prin care a solicitat anularea dispoziției nr.978-d din 10 octombrie 2017 cu privire la evacuarea gheretelor și unităților de comerț ambulant din Grădina Publică Ștefan cel Mare și Sfânt și din scuarul Catedralei, în partea evacuării unității de comerț a societății reclamante din mun. Chișinău, str. Pușkin, activitate înregistrată cu nr.412 din 26 septembrie 2017, valabilă până la 26 septembrie 2018; din str. Mitropolit Bănulescu-Bodoni, activitate înregistrată cu nr.28 din 03 februarie 2017, valabilă până la 03 februarie 2018; din Grădina Publică Ștefan cel Mare și Sfânt, activități înregistrate cu nr.347 din 11 iulie 2017 și nr. 411 din 26 septembrie 2017, valabile până la 11 iulie 2018 și până la 26 septembrie 2018.

În motivarea acțiunii înaintate SRL „P.A. Gherasimenco” a indicat că în baza actului administrativ emis cu respectarea strictă a prevederilor legale, a competenței și procedurii stabilite, societatea desfășoară comerț cu amănuntul prin intermediul unităților sale de comerț amplasate în mun. Chișinău, iar prin dispoziția autorității pârâte nr. 978-d din 10.10.2017 s-a dispus demontarea și evacuarea tuturor gheretelor (unităților de comerț staționare provizorii) și unităților

de comerț ambulant din Grădina Publică Ștefan cel Mare și Sfânt, din scuarul Catedralei și din perimetrul acestora, informarea tuturor posesorilor gheretelor și unităților de comerț ambulant despre necesitatea evacuării din cont propriu în termen de 7 zile, iar în caz contrar cu evacuarea forțată de către serviciile preturii de sector.

În opinia reprezentantului societății reclamante dispoziția contestată este ilegală, emisă contrar prevederilor legii, cu încălcarea competenței și procedurii stabilite, menționând că temei legal de emitere a acesteia ar fi servit scrisoarea Direcției relații cu publicul nr. 02-112/7059 din 01 octombrie 2017. SRL „P.A. Gherasimenco” a menționat că scrisoarea, care a stat la baza emiterii dispoziției contestate, nu i-a fost adusă la cunoștință, fiindu-i comunicat despre faptul că aceasta cu certitudine nu există. Mai mult, prin prisma art. 2 din Legea contenciosului administrativ actul administrativ emis de către Primarul General întru organizarea executării sau a executării în concret a normei legii, prin care este reglementată activitatea agentului economic, inclusiv activitatea de comerț prin intermediul unității de comerț staționar provizoriu în general și în anumit loc, nu poate fi bazat pe o atare scrisoare.

SRL „P.A. Gherasimenco” a mai indicat că dispoziția contestată nu face referire la careva norme din art.15, alin.(1) din Legea privind statutul mun. Chișinău, fapt ce constituie temei pentru declararea ilegală a acestei dispoziții. Mai mult, aceste norme nu delegă împuterniciri Primarului General al mun. Chișinău de a emite decizii de organizare, executare sau executare în concret a normei legii ce reglementează activitatea economică a agentului economic, activitatea de comerț prin intermediul unității de comerț staționar provizoriu într-un anumit loc.

Cu referire la prevederile legale pe care s-a întemeiat dispoziția contestată, societatea reclamantă a invocat că art.17, alin.(4) din Legea privind statutul mun. Chișinău stabilește că viceprimarul exercită atribuțiile stabilite de către primarul general și poartă răspundere în conformitate cu legislația în vigoare, viceprimarului i se pot aplica sancțiuni disciplinare prin dispoziția primarului general, motiv pentru care consideră că această normă nu reglementează emiterea de către Primarul General a deciziei întru organizarea executării sau a exercitării în concret a normei legii, prin care să fie încetată activitatea agentului economic de comerț în anumit loc prin intermediul unității sale de comerț staționar provizoriu.

Societatea reclamantă a mai indicat că pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite de art.4, alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, Primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază: eliberează autorizațiile prevăzute de lege; asigură securitatea traficului rutier și pietonal prin organizarea circulației transportului, prin întreținerea drumurilor, podurilor și instalarea semnelor rutiere în raza teritoriului administrat, deci prevederile art. 29, alin.(1), lit. k) și l) din Legea privind administrația publică locală, la care se face referire în dispoziția contestată, nu reglementează emiterea deciziei de încetare a activității agentului economic de comerț într-un anumit loc și să-și demonteze/evacueze unitățile sale de comerț staționar amplasate pentru termen concret stabilit prin alt act administrativ.

De asemenea, a mai invocat că deține autorizația pentru comerț cu amănuntul, care este valabilă, iar locul concret al amplasării unității de comerț a fost aprobat de către o altă autoritate și modul stabilit și, astfel, în opinia reprezentantului societății reclamante atribuția Primarului General, prevăzută de art.29, alin.(1) lit. k) și l) din Legea privind administrația publică locală, de a elibera autorizațiile prevăzute de lege, nu poate fi raportată situației din speță, deoarece nu înglobează o atribuție distinctă de a emite un act administrativ de demontare și evacuare a unității de comerț din locul și teritoriul aprobat anterior de o altă persoană publică.

Mai mult, Primarul în baza art.32, alin.(1) din Legea privind administrația publică locală, emite dispoziții cu caracter normativ sau individual, deci această normă are un caracter general și nu poate fi aplicată distinct, dar numai în coroborare cu o normă specială, care să reglementeze expres atribuția Primarului General de a emite o decizie de stopare a activității agentului economic, de demontare și de evacuare a unității de comerț.

În consecință, SRL „P.A. Gherasimenco” a pledat asupra faptului că dispoziția contestată a fost emisă contrar competenței atribuite prin lege, nu a fost emisă întru organizarea executării sau executarea în concret a legii, deoarece actul administrativ contestat nu face referire la o normă care să dicteze necesitatea impusă de lege pentru emiterea unei astfel de dispoziții, aceasta fiind contrară prevederilor legale, întrucât nu indică, care agent economic urmează să-și înceteze activitatea de comerț până la expirarea termenului de valabilitate a autorizației sale de activitate, să-și demonteze și să-și evacueze unitatea de comerț din perimetrul teritoriului indicat în dispoziție, acțiunile ulterioare ale deținătorului unității de comerț, fapta revocării, abrogării actului administrativ și juridic, în temeiul căruia această gheretă a fost amplasată, precum și lipsesc mențiuni referitoare la o dreaptă și prealabilă reparare a prejudiciului cauzat prin atare impunere a încetării activității, demontarea și evacuarea activității de comerț. Or, lipsa celor menționate, actul administrativ contestat este incert, acesta nu i-a fost comunicat în prealabil și nici nu i-au fost aduse la cunoștință motive întemeiate de încetare a activității și evacuarea unităților comerciale.

Prin hotărârea din data de 05 decembrie 2019 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani s-a respins acțiunea înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco”. (f.d. 117,120-127)

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond SRL „P.A. Gherasimenco” s-a conformat prevederilor legale și la 12 decembrie 2019 a declarat apel nemotivat, iar la 22 mai 2020 apel motivat.

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 09 decembrie 2020 a respins apelul declarat de către SRL „P.A. Gherasimenco” împotriva hotărârii din 05 decembrie 2019 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 181,182-195)

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs SRL „P.A. Gherasimenco”, reprezentată de către avocatul Natalia Covaliov, prin care a solicitat admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei noi hotărâri privind admiterea acțiunii. (f.d. 198-203,214-216)

În motivarea recursului SRL „P.A. Gherasimenco”, reprezentată de către avocatul Natalia Covaliov, a invocat dezacordul cu soluția adoptată de instanțele de judecată, reiterând circumstanțele de fapt și de drept din cererea de chemare în

judecată, suplimentar a indicat că instanțele de judecată nu au constatat și elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea litigiului.

Societatea recurentă a indicat că autoritatea pârâtă prin acțiunile sale a încălcat prevederile legale, care nu doar sfidează ordinea de drept stabilită de Constituție și de actele normative, dar complementar este încălcat și interesul public, care trebuie ocrotit, deoarece acest interes public este interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea și respectarea principiilor de egalitate și de neadmitere a oricăror forme de discriminare/favorizare a unor persoane juridice în detrimentul altora de către autoritățile publice.

Mai mult, autoritatea pârâtă a limitat drepturile întreprinderii de a activa, de a comercializa produse, respectiv și stabilirea de condiții discriminatorii în raport cu SRL „P.A. Gherasimenco”, în schimb a acordat privilegii pentru activitatea întreprinderilor concurente care au rămas să activeze în acea zonă fără să fie o procedură deschisă aplicată tuturor agenților economici, și contrar normelor legale a permis acestora activarea în continuare.

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 09 decembrie 2020. Dispozitivul deciziei a fost notificat prin intermediul poștei electronice avocatului Natalia Covaliov, reprezentat al SRL „P.A. Gherasimenco”, la 11 decembrie 2020. (f.d.196)

Avocatul Natalia Covaliov, în interesele SRL „P.A. Gherasimenco”, în termen, la 16 decembrie 2020, a depus recurs motivat. (f.d. 198-203,214-216)

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 jurisprudential, 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 SRL „P.A. Gherasimenco”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov, 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, înaintat de către Societatea cu Răspundere Limitată „P.A. Gherasimenco”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh