

Dosarul nr. 3ra-465/21

Prima instanță: Judecătoria Cahul, sediul Central (jud: E. Bancov)

Instanța de apel: Curtea de Apel Cahul (jud: V. Movilă, E. Dvurecenshii, N. Veleva)

## Î N C H E I E R E

19 mai 2021

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  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Întreprinderea Individuală „Ciobanu Elena”, reprezentată de avocatul Maxim Todorov,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Întreprinderea Individuală „Ciobanu Elena” împotriva Primăriei satului Iujnoe, primarului Ghenadie Focșa și Consiliului sătesc Iujnoe cu privire la anularea refuzului de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț,

împotriva deciziei din 4 februarie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care a fost respins apelul depus de Întreprinderea Individuală „Ciobanu Elena” împotriva hotărârii din 10 septembrie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul Central,

### c o n s t a t ă :

La 12 iunie 2020 ÎI „Ciobanu Elena” s-a adresat în instanța de contencios administrativ cu acțiune împotriva Primăriei satului Iujnoe, primarului Ghenadie Focșa și Consiliului sătesc Iujnoe cu privire la anularea refuzului de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că la 26 decembrie 2019, agentul economic ÎI „Ciobanu Elena”, a depus la Primăria satului Iujnoe, raionul Cahul o notificare privind inițierea activității de comerț, însă prin înștiințarea nr.1 din 19 martie 2020 Primăria satului Iujnoe, raionul Cahul a refuzat recepționarea notificării privind inițierea activității de comerț.

A menționat că drept motiv de refuz, Primăria satului Iujnoe, raionul Cahul a invocat că conform prevederilor art.15 alin.(1) din Legea cu privire la comerțul interior nr.231 din 23 septembrie 2010, datele din notificare se contrazic cu prevederile Regulamentului de desfășurare a activității de comerț și prestare a serviciilor pe teritoriul satului Iujnoe, aprobat prin decizia Consiliului sătesc Iujnoe nr.08/11 din 30 octombrie 2017, și anume pct.8.24 lit.c) și g), prin care sunt stabilite interdicțiile de vânzare a producției alcoolice, pct. 8.35 lit.h) și i), prin care sunt stabilite interdicțiile de vânzare a produselor din tutun, precum și pct.8.64, în raza de 40 metri de instituțiile de învățământ, preșcolare, instituțiile medicale și a edificiilor de cult religioase.

A arătat că în temeiul art.162 alin.(1)-(3), 164 alin.(1) Cod administrativ, la 19 mai 2020 a adresat Primăriei și Consiliului sătesc Iujnoe, raionul Cahul cerere

prealabilă, prin care a solicitat anularea înștiințării privind refuzul de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț nr.1 din 19 martie 2020 și acceptarea notificării, însă prin răspunsul nr.41 din 28 mai 2020, Primăria satului Iujnoe a refuzat satisfacerea cererii prealabile.

Reclamanta a invocat prevederile art.14 alin. (1), art.16 alin. (4) al Legii nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, și a menționat că deși în conținutul înștiințării privind refuzul de recepționare a notificării se face trimitere la faptul că agentul economic ÎI „Ciobanu Elena” nu corespunde Regulamentului de desfășurare a activității de comerț și prestare a serviciilor pe teritoriul satului Iujnoe, și anume în ceea ce privește interdicția de vânzare a producției alcoolice și a produselor din tutun în raza 40 metri de instituțiile de învățământ, preșcolare, instituțiile medicale și a edificiilor de cult religios, totuși nu este indicat concret în ce constă încălcarea respectivă. În opinia reclamantei, chiar dacă Primăria satului Iujnoe, raionul Cahul a considerat că ÎI „Ciobanu Elena” nu corespunde prevederilor Regulamentului în ceea ce privește raza în care se desfășoară activitatea, urma să indice concret distanța la care se află unitatea de comerț în raport cu instituțiile vizate. În același timp, nu este clar față de care anume instituții (școală, grădiniță, biserică, etc) ÎI „Ciobanu Elena” se află în raza interzisă de 40 metri, iar simpla invocare a faptului că unitatea de comerț încalcă interdicția de comercializare a anumitor produse într-o anumită rază, fără a stabili concret esența încălcării, trezește numeroase dubii.

La fel, a indicat că Primăria satului Iujnoe refuză să accepte notificarea din motivul necorespunderii cu cerințele privind comercializarea producției alcoolice și a produselor din tutun, însă în notificarea privind inițierea activității de comerț din 26 decembrie 2019, Elena Ciobanu nu a indicat că comercializează aceste produse și nici nu a solicitat notificarea pentru a le comercializa, ceea ce denotă caracterul superficial al examinării notificării și existența unor interese.

A mai precizat că prin înștiințarea nr.1 din 19 martie 2020, Primăria satului Iujnoe, raionul Cahul a refuzat în general recepționarea notificării privind inițierea activității de comerț a agentului economic ÎI „Ciobanu Elena”, din motivul nerespectării, în viziunea primăriei, a regulilor privind comercializarea producției alcoolice și a produselor din tutun, însă nu a ținut cont de faptul că obiectul de activitate a agentului economic, în baza autorizației pentru amplasarea și funcționarea unităților comerciale și prestării serviciilor, cuprinde o gamă foarte largă de produse, respectiv Primăria urma să țină cont de acest fapt și să indice asupra posibilității acceptării notificării pentru comercializarea celorlalte produse, însă prin înștiințarea nr.01 din 19 martie 2020, Primăria a blocat întreaga activitate a agentului economic ÎI „Ciobanu Elena”.

Totodată, invocând prevederile art.120 alin.(1) lit. f) Cod administrativ, a relatat că, deși în conținutul răspunsului la cererea prealabilă, Primăria satului Iujnoe indică deja concret distanța magazinului față de cultul religios baptist, precum și față de grădiniță, întrucât lipsa motivării complete a fost invocată în conținutul cererii prealabile, nu este clar de ce lucrul respectiv nu a fost efectuat la emiterea actului administrativ, deoarece, motivarea completă a actului administrativ este obligatorie și condiționează valabilitatea acestuia, iar răspunsul la cererea prealabilă nu poate înlătura omisiunile și nu poate ține loc de motivarea actului administrativ.

Reclamanta a insistat că potrivit art. 118 din Codul administrativ, actele administrative defavorabile trebuie motivate complet, motivația fiind parte

integrantă a actului administrativ individual ce îi condiționează legalitatea. Pentru reclamantă, omiterea precizării distanței concrete de către Primăria satului Iujnoe, cât și a instituției de referință (școală, grădiniță, biserică) ar fi în sine un motiv suficient pentru a duce la nulitatea actului administrativ.

A solicitat anularea înștiințării Primăriei satului Iujnoe privind refuzul de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț a ÎI „Ciobanu Elena” nr.1 din 19 martie 2020, obligarea Primăriei satului Iujnoe de a accepta notificarea privind inițierea activității de comerț a ÎI „Ciobanu Elena” și încasarea cheltuielilor de judecată suportate.

Prin hotărârea din 10 septembrie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul Central, cererea de chemare în judecată a fost respinsă ca neîntemeiată.

În susținerea soluției adoptate, prima instanță a reținut că reclamanta nu ar fi menționat în notificarea privind inițierea activității de comerț informațiile privind comercializarea producției alcoolice, berii și/sau a articolelor din tutun iar suplینirea acestora nu era în conformitate cu interdicțiile și cerințele stabilite de Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010 și cu Regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă, aprobată de consiliul local. De asemenea, Judecătoria Cahul, sediul Central a respins ca fiind neîntemeiat argumentul reclamantei precum că Primăria ar fi putut să elibereze notificarea pentru alte genuri de activitate, deoarece la depunerea notificării a fost anexată și autorizația pentru amplasarea și funcționarea unităților comerciale și prestării serviciilor și din Registrul de stat al întreprinzătorilor individuali, potrivit cărora în obiectul principal de activitate intră și comerțul cu amănuntul în magazine nespecializate, cu vânzare predominantă de produse alimentare băuturi și produse din tutun, iar în notificarea privind inițierea activității de comerț este indicat „conform profilului de activitate stipulat în extrasul nr. 658 din 01.05.2015”.

În mod egal, Judecătoria Cahul, sediul Central a respins ca neîntemeiat argumentul reclamantei precum că decizia nu ar fi motivată, indicând că în decizie se face trimitere atât la Lege cât și la Regulament. Astfel, în opinia instanței, în înștiințarea nr.01 din 19 martie 2020 a fost clar indicat faptul că datele din notificare încalcă prevederile Regulamentului de desfășurare a activităților de comerț și prestare a serviciilor pe teritoriul satului Iujnoe.

La 14 septembrie 2020, cu respectarea termenului prevăzut de articolul 232 din Codul administrativ, ÎI „Ciobanu Elena” a depus apel împotriva hotărârii din 10 septembrie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul Central, iar la 5 octombrie 2020 a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 4 februarie 2021 a Curții de Apel Cahul, a fost respins apelul depus de ÎI „Ciobanu Elena” și a fost menținută hotărârea din 10 septembrie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul Central.

Pentru a pronunța această decizie, Curtea de Apel Cahul a reținut că prima instanță a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele de fapt importante pentru soluționarea cauzei, a aplicat corect normele de drept material și a respectat normele de drept procedural la judecarea cauzei. Instanța de apel a apreciat ca fiind întemeiate concluziile reținute de prima instanță, enunțând că instanța de fond just a constatat că reclamanta ÎI „Ciobanu Elena” avea obligația de a bifa genurile de activitate desfășurate, ținând cont că atât grădinița, cât și biserica se aflau în imediata apropiere de magazinul mixt. Astfel, instanța de apel a menționat că autoritatea publică locală just a refuzat recepționarea notificării privind inițierea activității de comerț din motiv

că aceasta contravine Regulamentului de desfășurare a activităților de comerț și prestare a serviciilor pe teritoriul satului Iujnoe, raionul Cahul.

De asemenea, instanța de apel a elucidat că neindicarea concretă a distanței de 40 de metri de la instituția de învățământ preșcolar și lăcașul de cult nu constituie o deficiență a actului administrativ sub aspectul motivării insuficiente, dat fiind faptul că magazinul-mixt al ÎI „Ciobanu Elena” are un plasament adiacent școlii primare-grădiniță și din motivarea existentă este suficient de clar că autorizarea comercializării producției alcoolice și de tutun nu corespunde cerințelor de distanță față de instituțiile vizate, adică o distanță inferioară celei prevăzute de Regulament.

Prin urmare, Curtea de Apel Cahul a conchis că prima instanță a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de respingere a acțiunii este justă, fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

La 8 februarie 2021 ÎI „Ciobanu Elena” reprezentată de avocatul Maxim Todorov a depus recurs împotriva deciziei din 4 februarie 2021 a Curții de Apel Cahul. Ulterior, la 25 martie 2021 recurenta a prezentat motivarea recursului.

În motivarea recursului, a invocat dezacordul cu decizia contestată, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că a fost emisă cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

A insistat că refuzul de recepționare a notificării nu a fost suficient de motivat, primarul omițând descrierea încălcării, precizarea concretă a distanței între magazin și instituțiile vizate întru a proba că just se aplică interdicția prevăzută de Regulamentul de desfășurare a activităților de comerț și prestare a serviciilor pe teritoriul satului Iujnoe raionul Cahul.

De asemenea, a susținut că ÎI „Ciobanu Elena” nu are intenția să comercializeze în mod obligatoriu băuturi alcoolice și tutun și că în a doua notificare din 26 decembrie 2019, în dreptul rubricilor care nu au fost completate, ar fi trasat o linie, ceea ce ar presupune că Ciobanu Elena nu realizează activitatea în cauză.

A mai sugerat că decizia instanței de apel ar fi eronată din motiv că informațiile eliberate de Serviciul Relații Funciare și Cadastru nu ar fi actuale precum aceste date au fost colectate în anul 2016 și de atunci s-ar fi scurs o perioadă destul de îndelungată de timp în care puteau interveni anumite modificări.

În ultimul rând, a invocat că Primăria și Consiliul satului Iujnoe, în cadrul examinării cauzei în prima instanță nu ar fi prezentat dosarul administrativ și nici instanța de judecată nu a solicitat dosarul în cauză, ceea ce trezește dubii în opinia sa la aprecierea probelor prezentate de Primărie și de Consiliul satului Iujnoe.

Recurenta a solicitat admiterea cererii de recurs, casarea integrală a deciziei din 4 februarie 2021 a Curții de Apel Cahul, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă integral.

În conformitate cu 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.

Curtea de Apel Cahul a pronunțat decizia contestată la 4 februarie 2021, fiind notificată reprezentantului recurente, avocatului Maxim Todorov la data de 12 martie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate anexată la dosar. Astfel, recursul depus la 8 februarie 2021 și motivarea recursului prezentată la 25 martie 2021, este în termen.

Prin referința din 20 aprilie 2021, Primăria satului Iujnoe a solicitat respingerea cererii de recurs ca fiind neîntemeiată și nefondată.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de ÎI „Ciobanu Elena” reprezentată de avocatul Maxim Todorov, 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, din următoarele motive.

În conformitate 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 către ÎI „Ciobanu Elena” reprezentată de avocatul Maxim Todorov.

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 Întreprinderea Individuală „Ciobanu Elena” reprezentată de avocatul Maxim Todorov, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Iurie Bejenaru