

## ÎNCHEIERE

13 octombrie 2021

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecători

Nina Vascan  
Aliona Miron  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea pe Acțiuni „Servis”, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Servis” împotriva Primăriei municipiului Orhei, terț Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 19 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată hotărârea din 06 octombrie 2020 a Judecătoria Orhei, sediul Telenești, și emisă hotărâre nouă prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă,

#### c o n s t a t ă :

La 13 februarie 2018, SA „Servis” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei municipiului Orhei, terț Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru, solicitând anularea deciziilor primarului orașului Orhei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 și nr. 632 din 17 iunie 2013.

În motivarea acțiunii a indicat că, SA „Servis” este proprietarul lotului de teren cu nr. cadastral xxxx, amplasat pe adresa xxxx.

La 09 aprilie 2008, SA „Servis” a primit autorizație de funcționare nr. 22 din 23 ianuarie 2013, prin care întreprinderii SA „Servis” i se permite să îndeplinească funcția de piață pe o suprafață de 2632 m<sup>2</sup>, în temeiul dispoziției primarului orașului Orhei nr. 56 din 23 ianuarie 2013.

A comunicat reclamantul că, a înaintat dezacordul la autorizație de funcționare nr. 22 din 23 ianuarie 2013, indicând că nu se ocupă cu comerțul, dar dă în arendă terenuri de pământ, pentru a îndeplini diferite afaceri în conformitate cu contractele de arendă.

La 17 iunie 2013, primarul orașului Orhei a eliberat autorizația modificată de funcționare nr. 27 din 17 iunie 2013 în temeiul dispoziției nr. 632 din 17 iunie 2013,

prin care s-a menționat că permite SA „Servis” să organizeze o piață pe acest teritoriu, din care considerente reclamantul apreciază că autorizația de funcționare nr. 27 din 23 ianuarie 2013 și cea din 17 iunie 2013 modificată, au fost eliberate cu încălcarea normelor de drept și procedura stabilită de legislație, solicitând anularea acestora.

Prin hotărârea din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești, a fost admisă cererea de chemare în judecată depusă de către SA „Servis” împotriva Primăriei municipiului Orhei, terț Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru cu privire la anularea deciziei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 și a deciziei nr. 632 din 17 iunie 2013, ca fiind ilegale.

A fost anulată dispoziția Primarului orașului Orhei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 și autorizarea de funcționare a unității comerciale/prestări servicii nr. 27 din 23 ianuarie 2013, ca fiind ilegale.

A fost anulată decizia Primarului orașului Orhei nr. 632 din 17 iunie 2013 și autorizarea de funcționare nr. 27 din 17 iunie 2013, ca fiind ilegale (f.d. 169-172, vol. I).

La 07 octombrie 2020, avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei, a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei noi hotărâri privind respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d. 160, vol. I).

La 30 octombrie 2020, Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru a depus prin intermediul poștei electronice, cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești (f.d. 162-163, vol. I).

La 11 ianuarie 2020, avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei, a depus cerere de apel motivată împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești.

Prin decizia din 19 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, au fost admise cererile de apel declarate de către Primăria municipiului Orhei și de către Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești.

A fost casată hotărârea din 06 octombrie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești și a fost emisă o hotărâre nouă prin care a fost declarată inadmisibilă, ca fiind depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 din Codul administrativ, cererea de chemare în judecată depusă de SA „Servis” împotriva Primăriei municipiului Orhei, terț Serviciul Fiscal de Stat, Direcția Generală Administrare Fiscală Centru cu privire la anularea actelor administrative.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a stabilit că, SA „Servis” la 13 februarie 2018 a depus acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea deciziilor primarului orașului Orhei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 și decizia nr. 632 din 17 iunie 2013, ca fiind ilegale (f.d. 1-4).

Instanța ierarhic inferioară a constatat că, prin decizia primarului Colun Vitalie nr. 56 din 23 ianuarie 2013 „Cu privire la eliberarea autorizației de funcționare”, s-a decis de a elibera autorizarea de funcționare întreprinderii SA „Servis”, pentru unitatea de comercializare a mărfurilor industriale, cu suprafața totală de 2632,00 m<sup>2</sup>, situat în xxxx, de la 22 ianuarie 2013 până la 22 ianuarie 2016, iar la

data de 17 iunie 2013, primarul Colun Vitalie a emis dispoziția nr. 632, prin care s-a modificat autorizația de funcționare nr. 27 din 23 ianuarie 2013, eliberată întreprinderii SA „Servis” după cum urmează: „genul de activitate” se modifică din „Comercializarea mărfurilor industriale în prestarea serviciilor de piață și acordarea locurilor pentru comerț”.

În această ordine de idei, instanța de apel a reținut că, la 22 decembrie 2017, la Primăria municipiului Orhei a fost înregistrată cu nr. 02/1-7c-658, cererea prealabilă depusă de SA „Servis”, prin care a solicitat declararea nulității deciziei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 și nr. 27 din 17 iunie 2013. Prin răspunsul nr. C02/1-7e-103 din 18 ianuarie 2018, eliberat de Primarul municipiului Orhei, a informat despre imposibilitatea satisfacerii cererii prealabile, întrucât lipsesc argumentele și probele de rigoare, care ar justifica caracterul nelegitim al autorizației emise.

Instanța de apel a conchis că, actele administrative contestate de SA „Servis” au fost emise la data de 23 ianuarie 2013 și la 17 iunie 2013, în conformitate cu Legea contenciosului administrative nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, care guvernează litigiul dat. Prin urmare, a stabilit că, în cazul dezacordului cu deciziile Primăriei municipiului Orhei nr. 56 din 23 ianuarie 2013 „Cu privire la eliberarea autorizației de funcționare”, prin care s-a decis de a elibera autorizarea de funcționare întreprinderii SA „Servis”, pentru unitatea de comercializare a mărfurilor industriale, cu suprafața totală de 2632,00 m<sup>2</sup>, situat în xxxx, de la 22 ianuarie 2013 până la 22 ianuarie 2016 și autorizația de funcționare nr. 27 din 23 ianuarie 2013 eliberată întreprinderii SA „Servis” după cum urmează: „genul de activitate” se modifică din „Comercializarea mărfurilor industriale în prestarea serviciilor de piață și acordarea locurilor pentru comerț”, despre existența cărora reclamanta SA „Servis” a cunoscut încă la momentul emiterii acestora, reclamanta era în drept să se adreseze cu cerere prealabilă Primăriei municipiului Orhei, în vederea anulării actelor administrative, ulterior, în termen de 30 zile de la primirea răspunsului sau de la data care trebuia să primească răspuns, să înainteze acțiune în instanța de judecată.

Analizând circumstanțele de fapt în coraport cu normele legale aplicabile litigiului, Colegiul a concluzionat că instanța de fond eronat a dispus examinarea cauzei în fond, or, acțiunea depusă de SA „Servis” urma a fi declarată inadmisibilă ca fiind tardivă, din considerentul că, reclamanta a omis termenul de depunere a cererii prealabile.

La 14 iulie 2021, prin intermediul oficiului poștal, SA „Servis” a depus recurs împotriva deciziei din 19 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând anularea deciziei contestate, pronunțarea unei decizii noi de menținere a hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești (f.d. 1-5, vol. II).

În motivarea recursului, recurentul și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, invocând că termenul de prescripție pentru depunerea cererii în instanța de judecată începe să curgă după 30 de zile, de la data recepționării de către pârât a cererii prealabile, deoarece în conformitate cu art. 272 din Codul civil (până la modificările din 01.01.2019) începutul termenului de prescripție este determinat de săvârșirea unei acțiuni specifice - adică prin depunerea cererii prealabile.

Recurentul a specificat că, întrucât SA „Servis” până la 22 decembrie 2017, nu a depus cerere prealabilă cu privire la subiectul acestei acțiuni, prin urmare, pentru

prima dată, termenul de prescripție pentru depunerea acțiunii a început să curgă din momentul primirii răspunsului la cererea prealabilă.

Recurentul a menționat că cererea prealabilă a fost depusă la 22 decembrie 2017, iar la 18 ianuarie 2018, prin răspunsul său nr. C02/1-7e-103, viceprimarul a informat că a refuzat în examinarea cererii prealabile. Astfel, la 10 februarie 2018, SA „Servis” a depus acțiunea în judecată în termenul de prescripție – 30 de zile de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, conform art. 17 alin. (1) lit. a) și (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

A conchis că, instanța de apel, contrar prevederilor art. 258 din Codul administrativ, a examinat problema admisibilității în temeiul dispozițiilor art. 207, art. 209 din Codul administrativ. Astfel, instanța de apel a încălcat prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ și la examinarea admisibilității acestei acțiuni, nu a aplicat în mod corespunzător dispozițiile art. 15 alin. (2), art. 17 alin. (1) și (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

În conformitate cu prevederile art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform 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 Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 19 mai 2021, fiind notificată recurentului decizia motivată la 19 iulie 2021 (f.d. 252, vol. I).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că SA „Servis” s-a conformat prevederilor legale și a depus cererea de recurs, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 16 august 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimațiilor copia cererii de recurs, fiindu-le explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat.

La 24 august 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință pe marginea recursului înaintat de către SA „Servis”, solicitând declararea recursului ca fiind inadmisibil (f.d. 19-20, vol. II).

La 12 octombrie 2021, Primăria or. Orhei a depus referință, prin care a solicitat declararea inadmisibiliă a recursului depus de SA „Servis”.

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 consideră recursul 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.

Complețul 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 din 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 reține 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 context, 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, Complețul 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 recursul depus de SA „Servis”, este inadmisibil.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 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

d i s p u n e :

Recursul depus de Societatea pe Acțiuni „Servis”, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Nina Vascan

judecători

Aliona Miron

Victor Burduh