

Dosarul nr.3ra-839/2021

Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul Central (V. Schibin)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (A. Corcenco, D. Corolevschi, D. Stănilă)

ÎNCHEIERE

27 octombrie 2021

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecători

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentantă de avocatul Inga Roșca,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Primăriei municipiului Bălți, persoane terțe Primarul municipiului Bălți, Consiliul municipiului Bălți, privind contestarea actelor administrative, obligarea eliberării actului administrativ și încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 03 iunie 2021 a Curții de Apel Bălți,

c o n s t a t ă :

La 23 august 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Bălți, solicitând anularea actelor administrative – răspunsurile nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 emise de Primăria mun. Bălți privind refuzul recepționării notificării, anularea actului administrativ nr. P-03-14/3593 din 12 iulie 2019 emis de Primăria mun. Bălți și obligarea Primăriei Bălți să emită un alt act administrativ, prin care se va dispune admiterea recepționării notificării activității de comerț înaintate de către SA „Loteria Națională a Moldovei” la 23 mai 2019 și 30 mai 2019.

În motivarea acțiunii, a indicat că, la 23 mai 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei”, a înregistrat în adresa Primăriei mun. Bălți notificare de inițiere a activității de comerț în condițiile prevederilor art. 15 din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul exterior.

La 23 mai 2019 și 30 mai 2019, de către specialiștii Primăriei mun. Bălți, a fost emis refuzul recepționării notificării nr. R-22 și respectiv nr. R-23. Nefiind de acord cu

soluția oferită de Primăria mun. Bălți, la 20 iunie 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei” a înaintat cerere prealabilă Primăriei mun. Bălți.

Ulterior, la 12 iulie 2019, Primăria mun. Bălți, a remis în adresa reclamantei răspunsul cu nr. P-03-14/3593 la cererea prealabilă, prin care a refuzat în satisfacerea pretențiilor înaintate, dat faptul că le consideră neîntemeiate.

Reclamanta a menționat că, în vederea motivării soluției oferite, Primăria mun. Bălți, a făcut trimitere la decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016, prin care a fost aprobat Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, precum și la prevederile Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 privind jocurile de noroc abrogată prin Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016.

S-a invocat faptul că, pct.14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016, iar în consecință și actele administrative individuale contestate emise de Primăria mun. Bălți în temeiul pct. 14.6 din Regulamentul menționat, contravin principiului legalității, în special, prevederilor art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc.

Totodată, reclamanta s-a expus asupra forței juridice superioare pe care o are art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016, față de regulamentul elaborat de autoritatea publică, ultima urmând să țină cont de actul superior la adoptarea actelor normative și la emiterea actelor administrative cu caracter individual.

Punctul 14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mm. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 este emis în vederea executării Legii nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc care a fost abrogată prin Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016. În acest context, susține reclamantul că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 și-a pierdut forța juridică și a devenit desuet. Art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100 din 12 decembrie 2017 cu privire la actele normative prescrie că, acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet. Prin urmare, actele administrative individuale nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 emise de către Primăria mun. Bălți sunt nule, dat fiind faptul că au la bază un act normativ desuet și contravin legislației în vigoare.

Mai mult, în partea motivată a actelor administrative contestate, Primăria mun. Bălți face referire la prevederile art. 13 alin. (7) din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, însă conform cadrului normativ actual, procedura și condițiile de licențiere au fost modificate, însăși Camera de licențiere a fost reorganizată, iar procedura de obținere a autorizației, a fost înlocuită cu procedura de notificare, cu toate efectele juridice corespunzătoare.

La moment SA „Loteria Națională a Moldovei” are obligația înregistrării notificării în cadrul administrației publice locale, notificarea reprezentând o procedură de inițiere a activității.

Reclamanta a menționat că în conținutul actelor administrative de refuz, nu a fost invocat niciun temei prevăzut de lege. Prin urmare, consideră că SA „Loteria Națională a Moldovei” întrunește toate condițiile legale, iar actele administrative de refuz în

recepționarea notificării sunt neîntemeiate și ilegale, fapt care în consecință întemeiază pretenția reclamantului privind obligarea Primăriei mun. Bălți să emită actele de recepționare a notificării de inițiere a activității de comerț de către SA „Loteria Națională a Moldovei”.

Reclamanta consideră, că prin emiterea actelor administrative individuale nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019, Primăria mun. Bălți a limitat neîntemeiat SA „Loteria Națională a Moldovei” în exercitarea drepturilor sale prevăzute de lege. Referitor la termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ, partea reclamantă a menționat că răspunsul Primăriei mun. Bălți a fost recepționat la 16 iulie 2019.

În corespundere cu prevederile normelor administrative, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau la data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia, de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.

Totodată, dacă informația cu privire a exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. În acest context, a fost remarcat faptul că în răspunsul contestat nr. P03-14/3593 din 12 iulie 2019, lipsește mențiunea cu privire la informația de exercitare a căilor de atac. Din considerentul expus, reclamantul consideră acțiunea depusă cu respectarea termenului legal.

Prin încheierea din 02 septembrie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, a fost declarată inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Primăriei mun. Bălți privind contestarea actelor administrative, în conformitate cu art. 207 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ (f.d.6, vol. I).

Prin decizia din 31 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, a fost anulată încheierea din 02 septembrie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de SA „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Primăriei mun. Bălți privind contestarea actelor administrative (f.d.52-57, vol. I).

Prin încheierea din 11 ianuarie 2020 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, s-a dispus pregătirea pentru dezbateri judiciare a cauzei, fiind atrași din oficiu, în proces în calitate de intervenienți accesorii Primarul mun. Bălți și Consiliul mun. Bălți și s-a remis cauza în aceiași instanță (f.d.61, vol. I).

Prin hotărârea din 07 septembrie 2020 a Judecătoriei Bălți, sediul Central acțiunea a fost admisă.

S-au anulat actele administrative – înștiințările privind refuzul de recepționare a notificărilor cu numerele R-22 din 23 mai 2019 și R-23 din 30 mai 2019 emis de Primăria mun. Bălți privind refuzul recepționării notificărilor.

S-a anulat actul administrativ – răspunsul Primăriei mun. Bălți nr. P-03-14/3593 din 12 iulie 2019 emis la cererea prealabilă a SA „Loteria Națională a Moldovei” în

partea ce privește examinarea și respingerea cererilor privind anularea refuzului de recepționare a notificărilor cu numerele R-22 din 23 mai 2019 și R-23 din 30 mai 2019.

S-a obligat Primăria mun. Bălți să emită act administrativ individual, prin care să fie dispusă admiterea recepționării notificărilor privind inițierea activităților de comerț conform cererilor înaintate de SA „Loteria Națională a Moldovei” la data de 23 mai 2019 și 30 mai 2019 (f.d.162,163-175, vol. I).

Pentru a hotărî astfel, instanța de judecată a reținut că, reclamantul SA „Loteria Națională a Moldovei”, potrivit extrasului din Registrul persoanelor juridice înregistrează ca principal obiect de activitate - activitățile recreative și activitatea în domeniul jocurilor de noroc, organizarea și desfășurarea loteriilor, exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești, stabilirea mizelor la competițiile sportive.

La 23 mai 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei” s-a adresat Primăriei mun. Bălți cu notificare privind inițierea activității de comerț. Condițiile presupun desfășurarea activității de comerț în domeniul jocurilor de noroc pe adresa xxxx, cu deschiderea unei săli cu automate de joc cu câștig, suprafața sălii fiind de 187,4 m², cu programul de lucru de 24/24, fără zile de odihnă.

Primăria mun. Bălți, prin înștiințarea nr. R-22 din 23 mai 2019 a refuzat recepționarea notificării. Motivul refuzului de recepționare a notificării a fost întemeiat pe art. 15 alin. (1) din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010, potrivit căruia datele incluse de comerciant în notificarea privind inițierea activității de comerț trebuie să corespundă interdicțiilor și cerințelor stabilite de decizia Consiliului municipal Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 cu privire la aprobarea Regulamentului de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți în redacție nouă.

Instanța de judecată a stabilit, că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr.9/3 din 29 septembrie 2016 a fost adoptat în vederea punerii în aplicare a Legii nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, care era în vigoare la momentul adoptării numitului regulament și detaliază competențele administrației publice locale în acest sens. Or, conform art. 8, art. 9 din Legea nr. 285 din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, activitatea jocurilor de noroc era supusă licențierii, iar conform art. 14 alin. (3), autoritățile administrației publice locale puteau impune restricții în ceea ce privește amplasarea și regimul de lucru al sălilor de joc din teritoriul lor.

Totuși, ulterior, Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, a fost abrogată la 06 ianuarie 2017, ca efect al adoptării unei noi legi ce reglementează domeniul respectiv, și anume, Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, în vigoare din 06 ianuarie 2017, cu unele excepții expres stabilite.

Instanța de judecată a reținut, pe marginea pretențiilor ce vizează acțiunea între aceleași părți, Curtea de Apel Bălți prin hotărârea nr. 3-2/19 din 24 decembrie 2019 a respins cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Consiliului mun. Bălți și a Primăriei mun. Bălți cu privire la anularea pct. 14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016, reținând în motivare, că pentru

prevederile actului normativ care au devenit desuete legislatorul a prevăzut procedura abrogării și nu declararea nulității de către instanța de judecată. Totodată, reclamantul, în cazul primirii refuzului de eliberare a autorizației este în drept să conteste actul administrativ individual în instanța de contencios administrativ, invocând argumentele privind desuetudinea prevederilor actului normativ în temeiul căruia s-a refuzat eliberarea autorizației (f.d.131-139).

Prin încheierea din 20 mai 2020 a Curții Supreme de Justiție, nr. 3ra-460/20, a fost declarat inadmisibil recursul depus de SA „Loteria Națională a Moldovei” împotriva hotărârii din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, fiind reținut, că prima instanță la examinarea cauzei nu a admis greșeli procedurale și nu a aplicat eronat normele dreptului material. Astfel, a obținut valoare de lucru judecat între părți concluzia privind caracterul desuet al pct. 14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016.

Potrivit art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet. Iar, art. 73 alin. (3) din Lege stipulează, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

Astfel, instanța de fond a conchis, că odată ce Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016, a fost aprobat în vederea punerii în aplicare la nivelul autorității administrației publice locale a prevederilor Legii cu privire la jocurile de noroc nr. 285 din 18 februarie 1999, după momentul abrogării numitei legi și adoptării unei alte legi, a ținut de competența administrației publice locale din mun. Bălți, la caz, autoritatea deliberativă – Consiliul mun. Bălți să racordeze prevederile Regulamentului local la noile condiții prevăzute de norma legală. Or, noua Lege nr. 291 din 16 decembrie 2016, a instituit un șir de alte reguli și condiții pentru desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc. Prin urmare, spre deosebire la vechea reglementare a Legii nr. 285 din 18 februarie 1999, care institua condiții pentru licențierea activității pentru diverși agenți economici, atunci art. 3 alin. (3) și art. 40 alin. (1) din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 a prevăzut, că exploatarea automatelor de joc cu câștiguri bănești de orice tip reprezintă monopol de stat și este realizată de către Loteria Națională a Moldovei și activitatea nu este supusă licențierii.

Așadar, prima instanță a reținut, că nici în înștiințările privind refuzul de recepționare a notificărilor nr. R-22 din 23 mai 2019 și R-23 din 30 mai 2019, precum și nici în răspunsul nr. P-03-14/3593 din 12 iulie 2019, Primăria mun. Bălți nu a invocat vreun temei expres prevăzut de lege (art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016), care să nimerească sub interdicția de amplasare a celor două localuri notificate de reclamant pentru inițierea activității jocurile de noroc cu automate pe xxxx, și str. xxx.

Instanța de judecată a constatat că, reprezentatul Primăriei mun. Bălți nici nu a invocat, cu atât mai mult nu a argumentat și probat întrunirea a măcar unui temei prevăzut de art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 în sensul neadmiterii inițierii activității de către reclamant. Limitările impuse prin pct. 14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr.9/3

din 29 septembrie 2016, desuet la momentul emiterii actelor administrative contestate în prezenta acțiune, impun nejustificat limitări mai mari și care depășesc limitările stabilite de lege, fiind act normativ cu putere inferioară ce contravine actului normativ cu putere superioară, fiind inaplicabil.

În ceea ce privește argumentul invocat de pârât, instanța de judecată a notat, că într-adevăr, art. 15 alin.(1) din Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, prevede, că datele incluse de comerciant în notificarea privind inițierea activității de comerț trebuie să corespundă interdicțiilor și cerințelor stabilite de prezenta lege și de regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă, aprobat de consiliul local, conform art. 6 alin. (5). În acest sens, Legea cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016, a fost adoptată ulterior adoptării Legii privind comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010.

Potrivit art. 7 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4). Totodată, Legea cu privire la comerțul intern nr. 231 din 23 septembrie 2010, este un act legislativ cu caracter general, care reglementează întregul domeniu privind activitatea comerțului intern, pe când Legea cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016 este un act legislativ cu caracter special, care reglementează în mod special activitatea comercială strict în domeniul jocurilor de noroc.

Astfel, atât prin prisma regulii privind timpul adoptării normelor, cât și a regulii privind caracterul general-special al normelor legale, prioritate în aplicare are prevederile Legii cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc nr. 291 din 16 decembrie 2016 în raport cu prevederile Legii cu privire la comerțul intern nr. 231 din 23 septembrie 2010. Respectiv, inițierea activității de comerț în domeniul jocurilor de noroc trebuie să corespundă interdicțiilor și cerințelor stabilite de Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016, însă, actele invocate în justificarea refuzului pârâtului nici nu se atribuie, cu atât mai mult, prescriu limitări mult mai mari decât limitările stabilite expres de lege.

Instanța de judecată a notat că, conform normei art. 16 alin. (3) din Legea nr. 231/23.09.2010, invocate de Primăria mun. Bălți în înștiințările nr. R-22 din 23 mai 2019 și R-23 din 30 mai 2019, sunt prevăzute doar 3 cazuri în care este în drept să refuze recepționarea notificării privind inițierea activității de comerț. La caz, pârâtul nu a invocat și cu atât mai mult nu a demonstrat, iar în ședință instanța nu a stabilit, că cele două notificări din 23 mai 2019 și din 30 mai 2019 depuse de reclamant nu au întrunit condițiile prevăzute la art. 16 alin. (3) din Legea privind comerțul interior. Dimpotrivă, notificările reclamantului au întrunit condițiile prevăzute de lege. Corespunzător, nu a fost întrunit nici un temei prevăzut la art. 16 alin. (3) din Legea privind comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, care să ofere dreptul pârâtului de a refuza în recepționarea notificărilor reclamantului privind inițierea activității de comerț.

Reieșind din motivele expuse, instanța a concluzionat că înștiințările privind refuzul de recepționare a notificărilor cu numerele: R-22 din 23 mai 2019 și R-23 din

30 mai 2019 emise de Primăria mun. Bălți privind refuzul recepționării notificărilor și răspunsul Primăriei mun. Bălți nr. P-03-14/3593 din 12 iulie 2019 la cererea prealabilă a SA „Loteria Națională a Moldovei” poartă caracter neîntemeiat, contravin cadrului legal, urmând a fi anulate.

Totodată, nefiind întrunite temeiurile prevăzute de lege pentru refuzul în recepționarea notificărilor privind inițierea activității de comerț, Primăria mun. Bălți urmează a fi obligată să emită act administrativ individual, prin care să fie dispusă admiterea recepționării notificărilor privind inițierea activităților de comerț, conform cererilor înaintate de SA „Loteria Națională a Moldovei” la data de 23 mai 2019 și 30 mai 2019.

Potrivit recipisei anexate, se constată că la 22 decembrie 2020, reprezentantul Primăriei Bălți, Samotughina Iaroslava, a recepționat hotărârea motivată din 07 septembrie 2020 a Judecătorei Bălți, sediul Central (f.d.177, vol. I).

La 28 septembrie 2020, Primăria mun. Bălți a depus cerere de apel nemotivat (f.d.160-161, vol. I), iar la 19 ianuarie 2021 a depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 07 septembrie 2020 a Judecătorei Bălți, sediul Central, solicitând casarea integrală a hotărârii contestate, emiterea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii depuse de SA „Loteria Națională a Moldovei” (f.d.181-183, vol. I).

Prin decizia din 03 iunie 2021 a Curții de Apel Bălți a fost casată integral hotărârea din 07 septembrie 2020 a Judecătorei Bălți, sediul Central, cu pronunțarea unei soluții noi de respingere ca fiind neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei” împotriva Primăriei mun. Bălți, intervenienți accesorii Primarul mun. Bălți, Consiliul mun. Bălți privind contestarea actelor administrative, obligarea eliberării actului administrativ și încasarea cheltuielilor de judecată (f.d.229, 232-236, vol. I).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că la 23 august 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Bălți, prin care a solicitat anularea actelor administrative - răspunsurilor nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 emise de Primăria mun. Bălți privind refuzul recepționării, notificării, anularea actului administrativ nr. P-03-14/3593 din 12 iulie 2019 emis de Primăria mun. Bălți și obligarea Primăriei mun. Bălți să emită un alt act administrativ, prin care se va dispune admiterea recepționării notificării activității de comerț înaintate de către SA „Loteria Națională a Moldovei” la 23 mai 2019 și 30 mai 2019.

La 23 mai 2019, SA „Loteria Națională a Moldovei”, a înregistrat la Primăria mun. Bălți notificare de inițiere a activității de comerț în condițiile prevederilor art. 15 din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul exterior. La 23 mai 2019 și 30 mai 2019, de către Primăria mun. Bălți a fost emis refuzul recepționării notificării nr. R-22 și respectiv nr. R-23.

Nefiind de acord cu soluția oferită de Primăria mun. Bălți, SA „Loteria Națională a Moldovei” la 20 iunie 2019, a depus cerere prealabilă în adresa Primăriei mun. Bălți. Ulterior, la 12 iulie 2019, Primăria mun. Bălți a remis în adresa SA „Loteria Națională a Moldovei” răspunsul cu nr. P-03-14/3593 la cererea prealabilă, prin care a refuzat în satisfacerea pretențiilor înaintate, dat fiind faptul că le consideră neîntemeiate.

Instanța de apel a concluzionat că SA „Loteria Națională a Moldovei” nu întrunește toate condițiile legale, iar actele administrative de refuz în recepționarea notificării sunt întemeiate și legale. Or, în refuzurile emise, autoritatea publică Primăria mun. Bălți a adus la cunoștința SA „Loteria Națională a Moldovei” despre restricțiile care sunt enumerate în Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016.

În altă ordine de idei, instanța de apel a reținut că SA „Loteria Națională a Moldovei” a contestat în instanța de judecată norma din regulamentul vizat, ce a servit drept temei de refuz în recepționarea notificării, din care cauză, acțiunea privind anularea refuzului este una nefondată, din considerentul că, la momentul examinării notificării era în vigoare norma din regulament. Prin urmare, prin decizia din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți a fost respinsă cererea de chemare în judecată înaintată de SA „Loteria Națională a Moldovei” .

Instanța de apel a precizat, la depunerea notificării SA „Loteria Națională a Moldovei” urma să i-a cunoștință cu regulamentul care funcționează pe teritoriul municipiului Bălți, în caz contrar, nu poate fi invocată ilegalitatea refuzului autorităților publice locale, deoarece la momentul examinării se ținea cont de prevederile Regulamentului aprobat în anul 2016.

Instanța de apel a mai reținut că, prin decizia Consiliului mun. Bălți nr. 9/3 din 29 septembrie 2016 s-a aprobat Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, care în pct.14.6 prevede că, se interzice amplasarea unităților care prestează servicii cu privire la automatele de joc cu câștiguri în bani în perimetrul zonelor: - a) zona 1 mun. Bălți, b) zona 2 mun. Bălți. Orarul de funcționare a agenților economici care prestează servicii cu privire la automatele de joc cu câștiguri în bani se stabilește între orele 10:00 - 18:00. Activitățile de jocuri de noroc pot fi desfășurate doar după obținerea licenței emise de Camera de Licențiere și a autorizației emise de autoritatea administrației publice locale în condițiile Legii nr. 285 din 18.02.1999 cu privire la jocurile de noroc. Autorizațiile pentru agenții economici care prestează servicii cu privire la automatele de joc și automatele de joc cu câștiguri în bani se eliberează numai în zona trei a municipiului la o distanță de 2 km de școli, grădinițe, obiecte de alimentație publică, zone de locuit, parcuri. Zonele în perimetrul cărui este permis (zona 3) și interzis (zona 1,2) desfășurarea activităților cu privire la automatele de joc și automatele de joc cu câștiguri în bani sunt delimitate în Anexa 20.

Prin hotărârea Primăriei mun. Bălți nr. 2/5 din 18 februarie 1999, s-a aprobat schema divizării teritoriului mun. Bălți în următoarele zone economice și de sistematizare: centru, partea centrală și periferiile. (f.d.81-84, <http://balti.md/wp-content/uploads/2019/11/2.5ro-18.02.1999.pdf>). Astfel, zona 1 mun. Bălți – este centrul municipiului; zona 2 mun. Bălți – partea centrală a localității și zona 3 – reprezintă periferiile mun. Bălți. În acest context, ținând cont de prevederile normative citate supra, instanța de apel a conchis că reclamantul nu a făcut cunoștință cu regulamentul, motiv pentru care a depus abuziv notificarea care contravine restricțiilor din actul vizat.

Astfel, prevederile pct.14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți din 2016 ce reglementează

activitatea în domeniul jocurilor de noroc, nu a mai fost revăzut sau abrogat de către Consiliul mun. Bălți și este în vigoare până în prezent. Totodată, Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului mun. Bălți nr.9/3 din 29 septembrie 2016, a fost adoptat în vederea punerii în aplicare a Legii nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, care era în vigoare la momentul adoptării numitului regulament și descria în detalii competențele administrației publice locale în acest sens.

Reieșind din cele nominalizate supra, instanța de apel a ajuns la concluzia că notificarea privind refuzul de recepționare a notificărilor de începere a activității de comerț este legală și întemeiată deoarece este bazată pe prevederile regulamentului, potrivit căruia este interzisă activitatea jocurilor de noroc numai în zona I și II din mun. Bălți, și permisă în zona III.

La 21 iunie 2021, prin intermediul oficiului poștal, SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentantă de avocatul Inga Roșca, a depus cerere de recurs nemotivată, (f.d.237, vol. I), iar la 28 august 2021, prin intermediul oficiului poștal, a depus motivarea recursului împotriva deciziei din 03 iunie 2021 a Curții de Apel Bălți, solicitând casarea deciziei contestate, cu pronunțarea unei decizii noi de menținere a hotărârii din 07 septembrie 2020 a Judecătoriei Bălți, sediul Central (f.d.18-24, vol. II).

În motivarea recursului, SA „Loteria Națională a Moldovei” și-a manifestat dezacordul cu soluția instanței de apel, invocând neaplicarea de către instanța de apel a legii care trebuia aplicată.

Recurenta a menționat că instanța de apel a omis să constate că Legea nr. 285-XIV din 18 februarie 1999 cu privire la jocurile de noroc, a fost abrogată la 06 ianuarie 2017, ca efect al adoptării unei noi legi ce reglementează domeniul jocurilor de noroc, și anume, Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, în vigoare din 06 ianuarie 2017, cu unele excepții expres stabilite.

Astfel, consideră că judecând apelul, instanța de apel nu a ținut cont de faptul că Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aprobat prin decizia nr. 9/3 din 29 septembrie 2016, a fost aprobat în vederea punerii în aplicare la nivelul autorității administrației publice locale a prevederilor Legii cu privire la jocurile de noroc nr. 285 din 18 februarie 1999. Iar după abrogarea numitei legi și adoptarea unei alte legi, administrația publică locală din mun. Bălți, în vederea respectării principiului legalității expus mai sus, urma să racordeze prevederile regulamentului local la noile condiții prevăzute de legislația în vigoare. Mai mult, în decizia contestată, instanța de apel nu a ținut cont de faptul că noile prevederi ale Legii nr. 291 din 16 decembrie 2016, au instituit un șir de noi reguli și condiții pentru desfășurarea activității în domeniul jocurilor de noroc care urmează a fi aplicate direct și respectate de subiecții participanți la raport.

Recurenta a invocat că instanța de apel nu a reținut faptul că desuetudinea actului administrativ normativ, și anume a p. 14.6 din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, aplicat la emiterea actelor administrative individuale contestate a fost stabilită prin hotărârea din 24 decembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, nr. 3-2/19, anexată la materialele cauzei.

Recurenta a mai indicat că, instanța de apel constatând faptul că, pct. 14.6 din Regulamentul menționat în vigoare a admis o altă carență, și anume, a neglijat aplicarea prevederilor art. 74 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, potrivit cărora acțiunea actului normativ încetează dacă actul a devenit desuet. În acest context, consideră necesar anularea actelor administrative individuale nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 emise de Primăria mun. Bălți în baza unui act administrativ desuet.

Recurenta a invocat că, instanța de apel nu a aplicat prevederile art. 16 alin. (2) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, iar în cazul în care actul administrativ normativ contravine prevederilor legii, autoritatea publică la emiterea actelor administrative cu caracter individual urmează să aplice direct prevederile legii și anume art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016.

Recurenta a menționat că în temeiul art. 4 lit. q¹) din Legea privind descentralizarea administrativă, Consiliul local dispune de dreptul de aproba regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă și a decide asupra tuturor problemelor de interes local. Însă, la emiterea deciziei contestate consideră că instanța de apel urma să coroboreze prerogativele atribuite autorității administrative prin prevederile art. 14 alin. (1), (2) lit. q¹) din Legea privind administrația publică locală cu prevederile art. 21 din Codul administrativ. Or, în contextul prevederilor menționate și urmare a interpretării corespunzătoare a legislației aplicate, notează că autoritatea publică la aprobarea regulamentulului de desfășurare a activităților de comerț în localitatea mun. Bălți urmează să țină cont de prevederile art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 cu privire la organizarea și desfășurarea jocurilor de noroc, ce impune obligația pentru autoritatea publică locală, și care în mod corelativ reprezintă un drept pentru SA „Loteria Națională a Moldovei”. Astfel, distanța de 200 metri prescrisă de legiuitor, în condițiile prevederilor art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016, reprezintă o obligație pentru autoritatea publică, în vederea asigurării protejării moralității și intereselor legitime ale cetățenilor, de a nu admite plasarea în localități a sălilor cu automate de joc la o distanță mai mică de 200 m de la obiectivele menționate în art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016 (instituții de învățământ, instituții religioase, etc.), corelativ un drept pentru S.A. „Loteria Națională a Moldovei”, ca agent economic cu cotă integrală de stat, de a deschide săli cu automate de joc în localități la o distanță mai mare de 200 de metri de la instituțiile menționate în art. 18, marja minimă fiind stabilită de legiuitor de 200 metri.

Prin urmare, instanța de apel a omis să constate că prin actele administrative individuale, Primăria mun. Bălți periclitizează dreptul prevăzut de legislația în vigoare. Mai mult, în cadrul examinării cauzei în instanța de fond, reprezentatul Primăriei mun. Bălți nu a invocat, nu a argumentat și nu a probat întrunirea unui temei prevăzut de art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016, în sensul neadmiterii inițierii activității de către SA „Loteria Națională a Moldovei”. Astfel, actele administrative individuale nr. 22 din 23 mai 2019 și nr. 23 din 30 mai 2019 emise de Primăria mun. Bălți, în temeiul pct. 14.6 desuet al Regulamentului de desfășurare a activității de comerț pe teritoriul mun. Bălți, încalcă în mod abuziv dreptul recurentei de a desfășura activitatea în

domeniul jocurilor de noroc, or sintagma „a) zona 1 mun. Bălți, b) zona 2 mun. Bălți” a orașului depășește în mod considerabil distanța de 200 metri de la instituțiile indicate de legiuitor în art. 18 din Legea nr. 291 din 16 decembrie 2016, mai mult, exclude posibilitatea amplasării oricăror săli cu automate de joc în zona centru a orașului, limitând în mod neîntemeiat dreptul de a-și desfășura activitatea nestingherit.

Conform 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.

În conformitate cu 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 instanței de apel a fost pronunțată la 03 iunie 2021.

La 03 iunie 2021, SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentantă de avocatul Inga Roșca, a recepționat dispozitivul deciziei (f.d.230, vol. I), iar la 30 iulie 2021, a recepționat decizia motivată, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție DS8001566793AS (f.d.244, vol. I).

La 21 iunie 2021, prin intermediul oficiului poștal, SA „Loteria Națională a Moldovei” a depus cerere de recurs nemotivată, (f.d.237, vol. I), iar la 28 august 2021, prin intermediul oficiului poștal, a depus motivarea recursului împotriva deciziei din 03 iunie 2021 a Curții de Apel Bălți, solicitând casarea deciziei contestate, cu pronunțarea unei decizii noi de menținere a hotărârii din 07 septembrie 2020 a Judecătoriei Bălți, sediul Central (f.d.18-24, vol. II). Astfel, instanța de recurs consideră că recursul a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 05 august 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimaților copia cererii de recurs depusă de SA „Loteria Națională a Moldovei”, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f.d.242, vol. I).

La 24 august 2021, Primăria municipiului Bălți, Primarul municipiului Bălți și Consiliul municipiului Bălți au depus referință, invocând că decizia instanței de apel este întemeiată și urmează a fi menținută, iar recursul depus de SA „Loteria Națională a Moldovei” urmează a fi respins (f.d.1-3, vol. II).

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.

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 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, 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 SA „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentantă de avocatul Inga Roșca, este inadmisibilă.

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 „Loteria Națională a Moldovei”, reprezentantă de avocatul Inga Roșca, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecători

Nina Vascan

Victor Burduh