

Dosarul nr. 3ra-510/21

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (V. Clima., E. Palanciuc, I. Muruianu)

ÎNCHEIERE

15 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca – Doneva
Aliona Miron
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” împotriva Consiliului municipiului Orhei și Primăriei municipiului Orhei, cu privire la anularea parțială a actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 22 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 09 iunie 2020, Societatea cu răspundere limitată „Orhei-Vit” a înaintat în cadrul Judecătoriei Orhei, sediul Central cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipiului Orhei și Primăriei municipiului Orhei, cu privire la anularea pct. 2.3 lit. h) (indicată repetat) din regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiul Orhei, aprobat prin decizia Consiliului municipiului Orhei nr. 14.12 din 29 decembrie 2017, anularea refuzurilor de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț nr. 02/1-7e-926 și nr. 02/1-7e-927 din 07 mai 2020, emise de Primăria municipiului Orhei, cu obligarea Primăriei municipiului Orhei să recepționeze notificările din 05 mai 2020 privind inițierea activității de comerț la cantina din mun. Orhei, str. Stejarilor, 20 și magazinul din mun. Orhei, str. Stejarilor, 18 și să elibereze filialei Orhei a reclamantei înștiințarea de recepționare, în formă scrisă, conform prevederilor legale în vigoare.

Prin încheierea din 10 iunie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, s-a dispus separarea într-o cauză de contencios administrativ aparte pretenția Societății cu răspundere limitată „Orhei-Vit” cu privire la anularea pct. 2.3 lit. h) (indicată repetat) din regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiul Orhei, aprobat prin decizia nr. 14.12 din 29 decembrie 2017 a Consiliului municipiului Orhei, cu transmiterea cauzei separate după competență Curții de Apel Chișinău.

În motivarea pretenției a indicat că, la 05 mai 2020, a remis în adresa autorității publice locale în baza legii cu privire la comerțul interior notificări privind inițierea activității de comerț la cantina din mun. Orhei, str. Stejarilor, 20 și magazinul din mun. Orhei, str. Stejarilor, 18,

La 07 mai 2020, Primăria municipiului Orhei a refuzat recepționarea notificărilor pe motiv că nu a fost prezentat contractul încheiat cu Societatea pe Acțiuni „Regia Apă-Canal Orhei”, prevăzut de pct. 2.3 lit. h) al regulamentului de desfășurare a activității de comerț în municipiul Orhei, aprobat prin decizia nr. 14.12 din 29 decembrie 2017 a Consiliului municipiului Orhei.

Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” susține că norma indicată contravine exigențelor legale, ce reglementează expres temeiurile de recepționare a notificărilor privind inițierea activității de comerț, iar reclamanta a respectat la depunerea notificărilor cerințele instituite de legea cu privire la activitatea de comerț.

Prin cererea de completare a temeiurilor acțiunii de control normativ, Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” a invocat că nu a renunțat la pretențiile examinate în speță, invocând că dreptul său încălcat prin actul normativ contestat rezidă din impunerea prin acesta la prezentarea unor acte ce nu sunt prevăzute de lege, invocând suplimentar dispozițiile legii concurenței întru susținerea pretențiilor sale.

Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” a solicitat anularea pct. 2.3 lit. h) din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiului Orhei, aprobat prin decizia Consiliului municipal Orhei nr. 14.12 din 29 decembrie 2017.

Prin hotărârea din 22 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă acțiunea înaintată de Societatea cu răspundere limitată „Orhei-Vit”, fiind dispusă anularea pct. 2.3 lit. h) din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiului Orhei, aprobat prin decizia Consiliului municipal Orhei nr. 14.12 din 29 decembrie 2017.

În consolidarea soluțiilor, prima instanță a reținut că legea cu privire la comerțul interior, deși oferă autorităților publice locale dreptul discreționar de a reglementa desfășurarea activităților de comerț în localitate, acest drept nu poate fi realizat decât în limitele instituite de lege, reieșind din principiile fundamentale prevăzute de cadrul legal pertinent, derogări de la care aceasta nu poate admite în actele normative ierarhic inferioare prevederilor legale.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a stabilit că dispoziția contestată nu corespunde exigențelor triplului test, inclusiv în conjunctura nemotivării de către pârâți a scopului legitim urmărit de norma limitativă instituită și a necesității acesteia într-un stat democratic.

Prima instanță a apreciat ca nefondate argumentele pârâților referitoare la faptul că renunțarea reclamantei la pretențiile sale aferente refuzului recepției notificărilor și a celor subsecvente exclude dreptul reclamantei de a susține în continuare pretențiile examinate în prezenta pricină, deoarece, deși art. art. 17, 38 și 189 Cod administrativ instituie drept condiție a contenciosului administrativ afectarea unor drepturi subiective concrete ale reclamantului, fiind excluse așa

numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (actio popularis), totuși admiterea încălcării respective la data înaintării acțiunii, precum și iminența admiterii pe viitor a unor încălcări similare prin actul normativ a drepturilor reclamantei în calitate de comerciant, oferă acesteia dreptul de a pretinde anularea acestuia, indiferent de soluționarea ulterioară extrajudiciară a litigiului aferent situației juridice reglementate de norma contestată.

La 19 martie 2021, avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei, a depus, prin intermediul poștei electronice, recurs motivat împotriva hotărârii din 22 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând emiterea unei decizii noi, prin care să fie casat actul judecătoresc cu respingerea cererii de chemare în judecată depusă de reclamant/intimat.

În susținerea poziției sale, recurentul a menționat că acțiunea în control normativ depusă de reclamant/intimat urma să fie declartă inadmisibilă din considerentul că partea reclamantă nu a putu reda cert în ce constă dreptul vătămat al acesteia prin adoptarea actului administrativ/ normativ, or art. 17 Cod administrativ indică că dreptul vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce prin activitatea administrativă.

Recurentul solicită admiterea recursului, casarea hotărârii din 22 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu respingerea cererii de chemare în judecată depus de reclamant/intimat..

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

Conform 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că motivarea recursului depusă împreună cu cererea de recurs la data de 19 martie 2021 (f. d. 117) este în termen, or, hotărârea recurată ce constituie obiectul prezentului recurs a fost notificată recurentului ulterior depunerii recursului, la data de 26 martie 2021 (f. d. 122).

La 06 aprilie 2021, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimatei Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” a fost expediată copia recursului depus de avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 06 mai 2021, Societatea cu Răspundere Limitată „Orhei-Vit” a solicitat respingerea cererii de recurs depusă de avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei, cu menținerea hotărârii din 22 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău

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 din 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept. Instanța de recurs 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 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 a statuat 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 avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei, 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 depus de avocatul Banaru Vadim, în interesele Primăriei municipiului Orhei și Consiliului municipiului Orhei, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Aliona Miron

Nicolae Craiu