

Dosarul nr.3ra-685/22
2-19167691-01-3ra-07072022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: M. Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

Î N C H E I E R E

10 august 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Iurie Bejenaru
Nicolae Craiu
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Aeval-Service”,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Aeval-Service” împotriva Consiliului Concurenței, terți Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Aeval-Service” împotriva hotărârii din 05 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 21 octombrie 2019 Societatea cu Răspundere Limitată „Aeval-Service” (în continuare – S.R.L. „Aeval-Service”) a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței solicitând anularea deciziei nr. AAP-61 din 13 septembrie 2019 și obligarea inițierii investigației pe marginea plângerii/petiției înaintate la data de 22 iulie 2019.

În motivarea cererii de chemare în judecată S.R.L. „Aeval-Service” a indicat că, la data de 22 iulie 2019 s-a adresat Consiliul Concurenței cu plângere prin care a invocat mai multe acțiuni anticoncurențiale ale Consiliului municipal Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău, totodată au fost prezentate în acest sens probe și descrise încălcările comise.

Prin răspunsul Consiliului Concurenței nr. AAP-04/131 din 19 august 2019 i s-a comunicat reclamantei că nu a fost posibilă determinarea existenței temeiurilor

rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislației anticoncurențiale de către Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău.

Reclamanta a menționat că la data de 05 septembrie 2019 a depus la Consiliul Concurenței opinii vizavi de poziția S.R.L. „Aleva-Service”, în care a subliniat că nu s-a intrat în esența faptelor invocate în plângere, or, terenul care este și obiectul plângerii reprezintă un teren din domeniul public, de altfel, pct. 4 din Regulamentul cu privire la vânzarea-cumpărarea și locațiunea/arenda terenurilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1428 din 16 decembrie 2008 stipulează că prevederile prezentului Regulament nu se aplică terenurilor din domeniul public.

Reclamanta a relevat că, Consiliul Concurenței a examinat superficial plângerea. Mai mult, în plângere nu au fost indicate acțiunile Consiliului municipal Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău din 2008, dar s-a menționat că terenul este din domeniul public, s-a acceptat răspunsul oferit de autoritățile publice, însă nu s-a renunțat la scopul de a extinde afacerea și interesul față de terenul ce constituie obiectul plângerii.

Reclamanta consideră că Consiliul Concurenței a admis concluzii contradictorii, nu a examinat plângerea multiaspectual și nu a intrat în esența acesteia, nu a stabilit piața relevantă, din care motive Consiliul Concurenței nu a determinat existența temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislației anticoncurențiale.

Reclamanta a notat că, darea în arendă a unui teren cu încălcarea normelor legale, prin nerespectarea procedurii licitației duce la încălcarea prevederilor art. 12 alin. (1) lit. a) și b) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, totodată Consiliul Concurenței era obligat să determine piața relevantă, iar decizia contestată doar creează impresia că este motivată, cerință care cu certitudine nu se regăsește în act.

Prin încheierea protocolară din 23 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, au fost atrași în proces în calitate de terți conform art. 205 din Codul administrativ, Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău.

Prin hotărârea din 05 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de S.R.L. „Aleva-Service” împotriva Consiliului Concurenței, terți Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău cu privire la contestarea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. AAP-61 din 13 septembrie 2019 cu privire la obligarea inițierii investigației pe marginea petiției/plângerii depuse la 22 iulie 2019 de către S.R.L. „Aleva-Service” (f.d.100, 106-119, Vol. I).

La data de 05 noiembrie 2020 S.R.L. „Aleva-Service”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov a depus apel împotriva hotărârii din 05 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate și adoptarea unei hotărâri de admitere integrală a acțiunii intentate la cererea de chemare în judecată depusă de S.R.L. „Aleva-Service” împotriva Consiliului Concurenței, terți Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil (f.d.128, Vol. I).

Hotărârea motivată din 05 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost notificată S.R.L. „Aleva-Service”, prin intermediul poștei electronice,

la data de 30 noiembrie 2020, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la actele cauzei (f.d. 121, Vol. I).

Iar, la data de 10 decembrie 2020, prin intermediul poștei electronice, S.R.L. „Aval-Service”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov a prezentat motivarea apelului (f.d. 129-137, Vol. I).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul declarat de S.R.L. „Aval-Service”, reprezentată de avocatul Natalia Covaliov.

Prin decizia din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de S.R.L. „Aval-Service” și menținută hotărârea din 05 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani (f.d. 223, 224-232, Vol. I).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a apreciat ca fiind întemeiată poziția Consiliului Concurenței că, S.R.L. „Aval-Service” nu a prezentat probe care ar demonstra faptul refuzului de către Consiliul municipal Chișinău, de atribuire în arendă a lotului de pământ cu nr. cadastral XXXXX, ci doar a comunicat că, încă din anul 2008 își manifestă interesul față de acest teren, însă nu a demonstrat faptul că, ulterior cererii din 2008 a mai depus la Consiliul municipal Chișinău careva cereri în vederea atribuirii în arendă a terenului, care constituie obiectul plângerii sau alte acțiuni întreprinse în conformitate cu prevederile Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/23 din 02 aprilie 2013.

Instanța de apel a reținut că, în sensul calificării faptelor invocate în plângerea S.R.L. „Aval-Service” în conformitate cu prevederile art. 12 din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, există necesitatea întrunirii condiției generale de restrângere, împiedicare sau denaturare a concurenței prin săvârșirea acestora, iar în speță, apelanta a avut posibilitatea efectivă de realizare a drepturilor sale prin recurgerea la procedurile de rigoare în sensul atribuirii în arendă a lotului de pământ, care constituie obiectul plângerii.

Instanța de apel a notat că, prin intermediul scrisorii cu nr. 2738 din 16 august 2019, Primăria municipiului Chișinău a comunicat Consiliului Concurenței faptul că, adoptarea deciziei de reperfectare a relațiilor funciare de arendare a lotului de pământ în litigiu, a fost luată în baza cererii și actelor prezentate de către Larisa Lisnic (f.d. 45, Dosar administrativ).

Totodată, instanța de apel a indicat că în cadrul aceleiași scrisori, Primăria municipiului Chișinău a specificat faptul că procedura și principiile de transmitere în arendă/locățune a terenurilor proprietate publică este stabilită în Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare municipale, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/23 din 02 aprilie 2013, precum și în alte legi și acte normative subordonate legii.

La fel, instanța de apel a menționat că prima instanță întemeiat a constatat că, în materia circuitului bunurilor, înstrăinării și administrării lor, autoritatea publică locală dispune de discreție decizională în privința aspectului disputat, manevra de acțiune fiind una largă și derivă din principiul autonomiei de voință și libertății contractuale. Impunerea la o anumită acțiune dorită de un potențial contractant sau beneficiar nu este admisă. Important este ca în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Mai mult, instanța de apel a indicat că, din moment ce nu există acte judecătorești irevocabile, care ar consolida alegațiile S.R.L. „Aleva-Service”, precum și ilegalitatea conduitei Consiliului municipal Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău pe marginea terenului disputat în litigiu, nu se identifică raționamente pentru a reține în conduita persoanelor terțe semne de încălcare a legislației din domeniul concurenței.

La data de 05 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, S.R.L. „Aleva-Service” a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii privind admiterea integrală a cererii de chemare în judecată depuse de S.R.L. „Aleva-Service” (f.d. 234-238).

În susținerea recursului S.R.L. „Aleva-Service” a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată prin faptul, că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și procedural, totodată, nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

În esență, recurenta S.R.L. „Aleva-Service”, a reiterat aceleași temeuri de fapt și de drept, invocate în cererea de chemare de judecată și în cererea de apel.

În conformitate cu 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.

Iar, 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. 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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 04 mai 2022, iar dispozitivul deciziei nominalizate a fost notificat S.R.L. „Aleva-Service”, prin intermediul poștei electronice, La data de 06 mai 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică, anexat la actele cauzei (f.d. 233, Vol. I).

La data de 05 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, S.R.L. „Aleva-Service” a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii privind admiterea integrală a cererii de chemare în judecată depuse de S.R.L. „Aleva-Service” (f.d. 234-238).

Totodată, instanța de recurs menționează că probe despre notificarea deciziei motivate din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău către S.R.L. „Aleva-Service”, nu sunt anexate la actele cauzei.

Astfel, recursul depus de către S.R.L. „Aleva-Service” împotriva deciziei din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

La data de 11 iulie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Consiliului Concurenței, Consiliului municipal Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău copia recursului depus de S.R.L. „Aleva-Service” cu înștiințarea despre

posibilitatea depunerii referinței (f.d. 3, Vol. II). Însă, Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe.

Prin referința depusă la data de 27 iulie 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul Concurenței a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil sau respingerea recursului depus de S.R.L. „Aleval-Service” cu menținerea deciziei din 04 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii din 05 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d. 17-20, Vol. II).

Examinând admisibilitatea recursului depus de S.R.L. „Aleval-Service” în raport cu actele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul urmează a fi declarat inadmisibil, din următoarele motive.

Conform 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, iar în acord cu art. 246 alin. (2) 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 pentru 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție 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 vs Regatul Unit*, §38; *Stanev vs Bulgaria (MC)*, §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 vs Italia*, §85]. Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel [*Levages Prestations Services vs Franța*, §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 vs Norway*, 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 vs Suedia*, 09 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 S.R.L. „Aeval-Service”.

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

d i s p u n e :

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Aeval-Service” se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului, judecătorul

Iurie Bejenaru

judecătorii

Nicolae Craiu

Nina Vascan