

Dosarul nr. 3ra-850/22
2-19105447-01-3ra-18082022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: I. Barbacaru)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciună, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

2 noiembrie 2022

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 Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa”,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa” împotriva Autorității Aeronautice Civile cu privire la declararea nulității actelor administrative,

împotriva deciziei din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa” și menținută hotărârea din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La 24 iunie 2019, ÎS „Moldatsa” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Autorității Aeronautice Civile cu privire la declararea nulității actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că la 25 aprilie 2019, ÎS „Moldatsa” în calitate de entitate responsabilă de prestarea serviciilor de navigație aeriană, i-a fost adusă la cunoștință delegația de inspecție nr. 1150 din 24 aprilie 2019, emisă de Autoritatea Aeronautică Civilă, în calitate de autoritate de supraveghere și control, în scopul efectuării unui control inopinat asupra activității ÎS „Moldatsa”.

A menționat în acest context că la 26 aprilie 2019, echipa de inspecție a Autorității Aeronautice Civile a întocmit raportul de inspecție aeronautică nr. 1191 din 26 aprilie 2019, ulterior aprobat de directorul Autorității Aeronautice Civile, conform căruia, Autoritatea a emis prescripții în adresa ÎS „Moldatsa” în legătură cu depistarea neconformităților de gradul II și a fost acordat termen până la 15 mai 2019, pentru prezentarea planului de acțiuni corective.

Astfel, a explicat că prin scrisoarea din 13 mai 2019, ÎS „Moldatsa” și-a exprimat poziția cu privire la constatările efectuate, însă, prin răspunsul din 13 mai 2019, Autoritatea Aeronautică Civilă și-a menținut poziția expusă în raport.

A relatat că la 24 mai 2019, ÎS „Moldatsa” a depus cerere prealabilă prin care a solicitat declararea nulității delegației de inspecție aeronautică nr. 1150 din 24 aprilie 2019, raportului de inspecție aeronautică nr. 1191 din 26 aprilie 2019 și prescripției nr. 1191 din 26 aprilie 2019.

A obiectat că nu este de acord cu actele administrative enunțate, menționând că, Autoritatea Aeronautică Civilă în mod eronat a calificat activitatea întreprinderii în categoria operațiunilor de transport, or, ÎS „Moldatsa” este autoritate națională, care prestează servicii de dirijare a traficului aerian.

A susținut, că clasificatorul activităților din Economia Moldovei, la care a făcut trimitere Autoritatea, nu este aplicabil speței în cauză, deoarece, acesta a fost aprobat prin ordinul Biroului Național de Statistică din 7 mai 2019, pe când, controlul efectuat de către Autoritatea Aeronautică Civilă a avut loc la data 25 aprilie 2019.

A accentuat că Clasificatorul aplicabil este cel anterior, în vigoare până la 7 mai 2019, care prevedea la pct. 63.23.1 – servicii de dirijare a traficului aerian, în diviziunea 63.23 – alte activități anexe transporturilor aeriene.

Mai mult, a invocat că, „Transportul aerian”, este plasat în diviziunea nr. 62, pe când, „Activități anexe și auxiliare de transport”, care conține și serviciul de dirijare a traficului aerian, este plasat în diviziunea nr. 63, fiind vorba de diviziuni și activități separate.

A remarcat că potrivit Codului aerian, inspecțiile aeronautice în calitate de operațiuni de control, sunt reglementate de Codul aerian și normele sale de aplicare, la caz Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, care este lege cadru.

A relatat că Hotărârea Guvernului nr. 838 din 20 august 2018 cu privire la aprobarea Metodologiei privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor în domeniile de competență ale Autorității Aeronautice Civile a fost aprobată în temeiul Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012.

În contextul dat, a specificat că metodologia respectivă prevede că, controalele inopinate se efectuează în baza analizei preliminare a riscurilor și estimării prealabile a efortului și modului de intervenție și doar în cazul existenței temeiurilor și respectării condițiilor prevăzute la art. 19 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012.

A indicat că în toate actele preliminare controlului și post control, Autoritatea Aeronautică Civilă a oferit întreprinderii drepturile prevăzute de Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, însă, prin răspunsurile ulterioare, și-a contrazis propria poziție. Or, în scrisoarea din 29 mai 2019, Autoritatea Aeronautică Civilă inițial motivează că Legea nr. 131/2012, nu este aplicabilă, pentru ca ulterior, să afirme că aceasta totuși a fost aplicată de către Autoritate, inclusiv pentru etapele care ar fi excluse.

Având în vedere prevederile art. 19 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, a remarcat că Autoritatea Aeronautică Civilă în calitate de autoritate cu drept de control a inițiat un control inopinat al activității ÎS „Moldatsa” fără a elabora în prealabil și fără a înmâna acesteia, nota de motivare care justifică efectuarea acestui control.

Cu referire la prevederile art. 20 din Legea sus-menționată, a evidențiat că conținutul delegației întocmite de către Autoritatea Aeronautică Civilă nu corespunde cerințelor imperative ale legii, or acesta nu conține trimitere la prevederile legale care, în mod expres, acordă organului respectiv atribuția de control în cazul pentru care se emite delegația, scopul, metoda de control și aspectele ce urmează a fi verificate, trimitere expresă la lista de verificare aplicabilă și actul normativ prin care aceasta este aprobată.

A mai menționat faptul că la data depunerii cererii prealabile, Autoritatea Aeronautică Civilă în calitate de organ de control, nu a inclus în Registrul de stat al controalelor, informația cu privire la controlul inopinat care a fost desfășurat la ÎS „Moldatsa”.

A insistat că contrar prevederilor art. 28 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, raportul întocmit de către Autoritatea Aeronautică Civilă, nu conține informații cu privire la prevederile actelor legislative și normative pe care le-a încălcat întreprinderea, cu atât mai mult, raportul a fost întocmit la 26 aprilie 2019, adică la o zi după efectuarea controlului, contrar faptului că legea prevede întocmirea raportului la fața locului.

A precizat că reglementarea dată, reprezintă un instrument legal care garantează entității controlate, dreptul la apărare și contradictorialitatea procesului, or, în lipsa entității controlate, autoritatea responsabilă poate insera în raportul de control orice dorește, iar mai apoi să le înmâneze spre cunoștință, fără ca entitatea supusă controlului să aibă posibilitatea de a obiecta și face însemnări asupra constatărilor autorității cu drept de control.

A considerat că este neîntemeiată poziția autorității referitoare la întocmirea unui raport de control și nu a unui proces-verbal de control, or, reieșind din prevederile art. 28 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, ca urmare a controlului, autoritatea competentă trebuie să întocmească un act de control, care să conțină informațiile aferente procedurii și rezultatelor efectuării controlului, indiferent de denumirea acestuia.

A afirmat că cererea prealabilă depusă de ÎS „Moldatsa” a fost soluționată în mod individual de către directorul Autorității Aeronautice Civile, contrar prevederilor imperative ale art. 30 alin. (5) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012.

A solicitat admiterea acțiunii, declararea nulității delegației de inspecție aeronautică nr. 1150 din 24 aprilie 2019, raportului de inspecție aeronautică nr. 1191 din 26 aprilie 2019 și prescripției nr. 1191 din 26 aprilie 2019.

Prin hotărârea din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost respinsă acțiunea ca fiind neîntemeiată.

La 25 noiembrie 2021, ÎS „Moldatsa” a depus apel împotriva hotărârii din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar în urma notificării la 28 decembrie 2021 a hotărârii motivate, la data de 27 ianuarie 2022 a prezentat motivarea apelului, cu respectarea termenelor prevăzute de art. 232 Cod administrativ.

Prin decizia din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de ÎS „Moldatsa” și menținută hotărârea din 16 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut pct. 63.23 din Clasificatorul activităților din Economia Moldovei (CAEM-2), aprobat prin hotărârea Departamentului nr. 694-ST din 9 februarie 2000, inclusiv modificarea nr.1 aprobată și pusă în aplicare de la 1 februarie 2004 prin Hotărârea Departamentului „Moldova–Standard” nr. 1444-ST din 4 ianuarie 2004, care stabilește expres activitățile de servicii anexe transporturilor aeriene, printre acestea fiind și activitățile în aeroporturi și de dirijare a traficului aerian.

În același timp, instanța de apel a notat că Autoritatea Aeronautică Civilă a emis delegația de control nr. 1150 din 24 aprilie 2019, în conținutul căreia a fost expres inclusă informația privind echipa de inspecție, motivul acesteia și aspectele ce urmează a fi examinate, perioada desfășurării și alte aspecte relevante acțiunii de control.

Totodată, instanța nu a reținut argumentele apelantului privind lipsa mențiunilor în registrul de stat al controalelor efectuate de Autoritatea Aeronautică Civilă, a informațiilor privind investigația inițiată la ÎS „Moldatsa”, sau, potrivit art. 1 alin. (5) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, controlul operațiunilor aferente transporturilor aeriene în vederea supravegherii siguranței și securității nu urmează să corespundă tuturor rigorilor stabilite de Legea în cauză, inclusiv la capitolul întocmirii planului controalelor și periodicității controalelor planificate.

La caz, instanța de apel a considerat neîntemeiat și dezacordul apelantei cu conținutul Raportului de control al Autorității Aeronautice Civile, or, art. 28 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012 prevede rigorile obligatorii pentru conținutul procesului-verbal de control și nu a raportului de inspecție.

A mai opinat, instanța de apel că nefondate sunt și argumentele precum că, din analiza actelor administrative individuale contestate nu poate fi dedus modul în care Autoritatea Aeronautică Civilă și-a exercitat dreptul discreționar, sau, este cert că autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar cu respectarea prevederilor legale.

În asemenea circumstanțe, instanța de apel a conchis că, prima instanța just a stabilit circumstanțele cauzei și a aplicat normele legale, ajungând corect la concluzia cu privire la respingerea acțiunii, iar careva temeii legal pentru casarea hotărârii n-a fost stabilit în instanța de apel.

La 4 august 2022, ÎS „Moldatsa” a depus recurs însoțit de motivare împotriva deciziei din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată, fiind emisă cu încălcarea normelor de drept material.

A reiterat motivele de fapt și de drept expuse în cererea de apel și în cererea de chemare în judecată.

A opinat că instanțele au emis niște hotărâri nemotivate și arbitrare care contravin dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Astfel, a accentuat că omisiunea instanțelor inferioare de a oferi motivare asupra celor prezentate este contrară dreptului la un proces echitabil.

A afirmat că instanțele cât și Autoritatea Aeronautică Civilă în mod eronat confundă operațiunile de transport cu alte activități anexe transporturilor aeriene.

A opinat că prezentarea planului de acțiuni și prezentarea măsurilor corective către Autoritatea Aeronautică Civilă nu anihilează prevederile imperative ale Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 8 iunie 2012, sub aspectul procedurii de efectuare a controlului.

A afirmat că contrar prevederilor legale Autoritatea Aeronautică Civilă în calitate de autoritate cu drept de control a inițiat un control inopinat al activității ÎS „Moldatsa” fără a elabora în prealabil și fără a înmâna acesteia nota de motivare care justifică efectuarea acestui control, iar delegația de control nu corespunde cerințelor imperative ale legii.

Totodată, a invocat că prescripția emisă de către Autoritatea Aeronautică Civilă nu conține informații cu privire la încălcările comise cu referințe directe la prevederile legale încălcate.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanță cu pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În conformitate cu 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.

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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la 18 mai 2022, decizia motivată fiind notificată recurentului în data de 7 iulie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică (f. d. 206), iar la dosar nu există date care ar confirma notificarea dispozitivului deciziei. Astfel, recursul depus împreună cu motivarea la data de 4 august 2022 (f. d. 208), este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa”, 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 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 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 Întreprinderea de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa”.

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 de Stat pentru Utilizarea Spațiului Aerian și Deservirea Traficului Aerian „Moldatsa” se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Nicolae Craiu