

Dosarul nr. 3ra-1264/22
2-20015351-01-3ra-16122022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. L. Holevițaia)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan)

Î N C H E I E R E

25 ianuarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Iurie Bejenaru
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran” împotriva Preturii sectorului Buiucani cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 4 februarie 2020, Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran” a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Preturii sectorului Buiucani cu privire la anularea actelor administrative.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, Pretura sectorului Buiucani a emis următoarele acte administrative individuale defavorabile ilegale în privința sa: - prescripția nr. 175 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să retragă articolele din tutun din sortimentul mărfurilor expuse spre comercializare în ghereta amplasată la adresa: str. Onisifor Ghibu 5, în termen de o zi din momentul primirii prescripției. În prescripție menționându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 115 m de la casa de copii (orfelinat); - prescripția nr. 176 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să retragă articolele din tutun din sortimentul mărfurilor expuse spre comercializare în ghereta amplasată la adresa: str. Liviu Deleanu 3, în termen de o zi din momentul primirii prescripției. În prescripție indicându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 190 m de la Liceul internat cu profil sportiv; - prescripția nr. 177 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să retragă articolele din tutun din sortimentul mărfurilor expuse spre comercializare în ghereta amplasată la adresa: str. Liviu Deleanu 2, în termen de o zi

din momentul primirii prescripției. În prescripție menționându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 105 m de la Grădinița de copii nr.164; - prescripția nr.178 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să evacueze pe cont propriu ghereta amplasată la adresa: str. Alba-Iulia, 196/1, în termen de 5 zile din momentul primirii prescripției. În prescripție indicându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 145 m de la Grădinița de copii nr. 183; - prescripția nr. 179 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să evacueze pe cont propriu ghereta amplasată la adresa: str. Calea Ieșilor 16/4, în termen de 5 zile din momentul primirii prescripției. În prescripție menționându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 100 m de la Școala muzicală nr. 3; - prescripția nr. 180 din 6 decembrie 2019, prin care se obligă societatea să retragă articolele din tutun din sortimentul mărfurilor expuse spre comercializarea în ghereta amplasată la adresa: str. Piața Unirii Principatelor 3 (în curte), în termen de o zi din momentul primirii prescripției. În prescripție indicându-se că urmare a executării controlului în teren de către Galenco R. privind verificarea legalității unității economice sub formă de gheretă s-a depistat că, în ghereta dată se comercializează produse din tutun la o distanță de 190 m de la Școala profesională nr. 2.

Reclamanta a notat că, la data de 26 decembrie 2019, actele administrative enunțate au fost contestate cu cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea acestora și suspendarea executării lor. Prin decizia de soluționare a cererii prealabile nr.1436/19 din 13 ianuarie 2019 cererea prealabilă a fost respinsă pe motivul că prescripțiile nu sunt acte administrative individuale, dar sunt acte pregătitoare.

În continuare, invocând prevederile art. 10 alin. (1) și 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, a precizat că, la caz, prescripțiile contestate constituie acte administrative individuale defavorabile, deoarece impun cumulativ obligații, sancțiuni și afectează drepturile patrimoniale ale societății, în special, prin aceste prescripții se încalcă dreptul fundamental la respectarea bunurilor și dreptului la libera inițiativă economică a persoanei, care implicit include dreptul de a desfășura comerț.

În opinia reclamantei, argumentul pârâtului precum că prescripțiile sunt acte pregătitoare este eronat și bazat pe concepții stereotipice din Legea contenciosului administrativ.

A precizat că în esență legalitatea/ilegalitatea actului administrativ individual cuprinde două dimensiuni: 1) legalitatea/ilegalitatea materială, adică respectarea normelor de drept substanțial care se aplică prin actul administrativ individual defavorabil/favorabil; 2) legalitatea/ilegalitatea formală, adică respectarea normelor de procedură administrativă la emiterea actului administrativ individual, inclusiv principiul securității juridice (art. 30 din Codul administrativ).

Reclamanta a opinat că ambele dimensiuni ale legalității actului administrativ individual au fost încălcate prin următoarele. Pretura sectorului Buiucani în calitate de autoritate publică urma să inițieze o procedură administrativă în cadrul căruia urma să fie efectuată cercetarea din oficiu, cu respectarea garanțiilor procedurale față de

societate. În esență autoritatea publică emitentă, la caz, a făcut abstracție totală de prevederile Codului administrativ.

În drept, și-a întemeiat acțiunea în baza dispozițiilor art. 6, 69, 22, 85 alin. (3), 24 alin. (1), 28 alin. (1), 81 alin. (1), 31, 70 alin. (1), 32, 118, 94, 92, 29, 139 alin. (4), 140, 35, 167 alin. (2), 206 alin. (1) lit. a), 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Prin hotărârea din 26 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost respinsă ca fiind neîntemeiată acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la 11 august 2021, Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran” a depus cerere de apel nemotivată, iar la 3 decembrie 2021 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond.

Prin decizia din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran” și s-a menținut hotărârea din 26 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Întru consolidarea soluției, instanțele ierarhic inferioare au reținut ca fiind stabilit cu certitudine faptul că, la data de 6 decembrie 2019 au fost emise prescripțiile cu nr. 175, 176, 177, 178, 179, 180, prin care, în special conform prescripțiilor nr.178 și 179 s-a obligat societatea să evacueze pe cont propriu gheretele amplasate pe străzile Calea Ieșilor 16/4, Alba-Iulia 196/1 în termen din 5 zile din momentul primirii prescripției, iar prin prescripțiile nr. 175, 176, 177, 180 a fost obligată să retragă articolele din tutun din sortimentul mărfurilor expuse spre comercializare în gheretele din străzile Piața Unirii Principatelor 3 (în curte), Liviu Deleanu 2, Onisifor Ghibu 5, Liviu Deleanu 3 în termen de o zi din momentul primirii prescripției.

Instanțele de judecată au remarcat că, prin actul de constatare al grupului de lucru în componența Galenco R. și Ignatiev S., aprobat de pretorul sectorului Buiucani, s-a stabilit că deși prescripțiile nr.178 și 179 din 6 decembrie 2019 au fost transmise societății reclamante sub semnătură, cu propunerea de a evacua benevol gheretele ce activează în zone cu interdicții de amplasare, și anume la o distanță mai mică de 200 m de la instituțiile de învățământ și cele medico-sanitare, precum și la străzile principale ale orașului în termen de cinci zile din momentul primirii prescripțiilor, acestea nu au fost executate benevol, considerent din care, la 2 ianuarie 2020 a fost emisă dispoziția Preturii sectorului Buiucani nr.02-d „Cu privire la demontarea și evacuarea forțată a gheretelor Societății cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, amplasate la adresele: str. Alba-Iulia, 196/1 și Calea Ieșilor 16/4”. Or, prin nota informativă a șefei secției sociale economice, Galenco R., s-a propus emiterea dispoziției de evacuare forțată pentru gheretele Societății cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran” de la adresele str. Alba-Iulia 196/1 și Calea Ieșilor 16/4.

În condițiile descrise supra, instanțele inferioare au statuat că societatea reclamantă nu a respectat prevederile art. 25 din Legea privind controlul tutunului nr.278-XVI din 14 decembrie 2007, care interzic în mod expres comercializarea produselor din tutun și a produselor conexe în unitățile cu suprafața comercială mai mică de 20 m² ce comercializează produse din tutun și produse conexe amplasate la o distanță de până la 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare.

Instanțele de judecată au notat că alegațiile părții reclamante/apelante referitoare la faptul că, prescripțiile contestate încalcă dreptul fundamental la respectarea bunurilor și dreptul la libera inițiativă economică a persoanei care include dreptul de a desfășura

comerț, nu pot fi reținute ca temei de anulare a acestora. Or, interdicția instituită de legiuitor în Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007, care interzice comercializarea produselor din tutun din unități comerciale cu o suprafață mai mică de 20 m², amplasate la o distanță mai mică de 200 m de la instituțiile de învățământ și instituțiile medico-sanitare, are drept scop asigurarea de către stat a condițiilor necesare pentru protejarea sănătății populației, în special minorilor și persoanelor care se tratează în instituțiile medico-sanitare.

La data de 29 iunie 2022, prin intermediul poștei electronice, Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin a depus recurs nemotivat, iar la 1 noiembrie 2022 a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, recurenta a menționat că nu este de acord cu hotărârile instanțelor inferioare și le consideră neîntemeiate.

A menționat că instanța de judecată s-a expus asupra faptului că prescripțiile în litigiu reprezintă acte administrative individuale defavorabile în accepțiunea art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, apreciind critic alegațiile intimatului prin care ultimul nu consideră actele contestate drept acte administrative.

A specificat că Pretura sectorului Buiucani nu a întocmit nici un dosar administrativ care să conțină toate acțiunile efectuate de către autorități în vederea demonstrării necesității de a emite actele administrative individuale defavorabile împotriva societății. Mai mult, ce a fost prezentat în instanța de judecată de către intimat care a fost intitulat drept dosar administrativ sunt doar prescripțiile contestate și dispoziția Preturii, iar careva acțiuni întreprinse, probe acumulate nu sunt. Respectiv, aceasta reprezintă o încălcare gravă a prevederilor Codului administrativ de către Pretura sectorului Buiucani, acțiuni care nu au fost efectuate de către aceștia.

A explicat că instanța de apel nu a dat apreciere și nici nu s-a expus asupra celor relatate supra, or, prin efectuarea unor asemenea încălcări de procedură ar duce de fapt la anularea actelor administrative emise.

A susținut că instanța de fond a emis o hotărâre în lipsa probelor pertinente și concludente, încălcând astfel drepturile procedurale ale societății, iar instanța de apel a redat doar circumstanțele relatate de către instanța de fond fără a intra în esența cauzei.

A afirmat că instanțele de judecată nu a elucidat aspectele invocate, drept urmare nu a intrat în esența cauzei, or argumentele instanțele inferioare precum că recurentul nu a respectat prevederile art. 25 din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului sunt neargumentate și nu au un suport probator, în acest sens fiind emisă o hotărâre nefondată.

Recurenta a precizat că de către intimat nu a fost prezentată nici o probă ce ar confirma legalitatea emiterii actelor administrative individuale defavorabile, atât în cadrul procedurii administrative, cât și în cadrul examinării cauzei în instanța de judecată, ba mai mult probele ce ar fi stat la baza emiterii actelor administrative individuale contestate se anexează la dosarul administrativ care este întocmit de către autoritățile publice, la caz Pretura sec. Buiucani conform art. 82 alin. (1) din Codul

administrativ, probe care ar reflecta concluzia autorității publice locale în vederea emiterii actelor contestate nu a prezentat.

A mai adăugat că aceeași motivare se regăsește și în decizia Curții de Apel, și anume: după cum cu certitudine s-a constatat, atât instanța de fond, cât și instanța de apel, societatea reclamantă în calitate de proprietar al gheretelor menționate, nu a respectat conduita prescrisă de art. 25 alin (6) al Legii privind controlul tutunului, dispoziția Primarului General Interimar nr. 366-d din 31 mai 2019, fără a fi prezentată în acest sens vreo dovadă de către intimați, vreun proces verbal cu privire la contravenție ce ar constata acest fapt, a unui act de constatare, deci arbitral recurentul a fost declarat vinovat de careva circumstanțe neprobate sub nici o formă.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) 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 21 iunie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei participanților la proces la materialele cauzei nu există.

Totodată, decizia motivată din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurenteii, prin intermediul oficiului poștal la data de 25 octombrie 2022 (f.d.153).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin, 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) 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 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 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 către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin.

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 către Societatea cu Răspundere Limitată „AKM-Veteran”, reprezentată de avocatul Anatol Turchin, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu