

Î N C H E I E R E

07 iunie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Tamara Chișca-Doneva

Mariana Pitic

Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului declarat de ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de IP „Agenția Servicii Publice” împotriva Consiliului or. Sîngera, terț ÎI „Onofrei” cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de ÎI „Onofrei” și menținută hotărârea din 07 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La 06 septembrie 2019, IP „Agenția Servicii Publice”, a înaintat acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva Consiliului or. Sîngera, solicitând anularea deciziei nr. 3/42 din 20 iunie 2019, prin care a fost respinsă cererea prealabilă, precum și obligarea anulării deciziei nr. 2/13 din 16 martie 1999 „Cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiunii de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera”.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la 16 martie 1999, de către Consiliul or. Sîngera a fost emisă decizia nr. 2/13 „Cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiunilor de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera”.

Prin hotărârea din 16 octombrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central, menținută prin decizia din 23 aprilie 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă parțial acțiunea înaintată de IP „Agenția Servicii Publice”, prin care Consiliul or. Sîngera, a fost obligat să includă în ordinea de zi și să examineze în cadrul ședinței consiliului orășenesc cererea prealabilă nr. 01/3218 din 18 decembrie 2017, înaintată de către IP „Agenția Servicii Publice”.

Astfel, reclamanta a menționat că, prin cererea prealabilă înaintată și ca deținător al Registrului de stat al populației, a solicitat abrogarea deciziei nr. 2/13 emisă la 16 martie 1999 de către Consiliul or. Sîngera, ca fiind contrară legislației.

Totodată, prin cererea recepționată de către cancelaria autorității publice locale din or. Sîngera la 20 mai 2019, IP „Agenția Servicii Publice” a solicitat executarea benevolă a hotărârii din 16 octombrie 2018 a Judecătoria Chișinău, sediul Central, însă Autoritatea publică locală nu a reacționat cu vreun răspuns la cererea respectivă. Prin urmare, la cererea instituției publice, executorul judecătoresc Liudmila Ghețiu a emis încheierea nr. 023-118/19 din 02 august 2019, prin care a fost primit spre executare documentul executoriu nr. 3-64/18 emis de Judecătoria Chișinău, sediul Central la 16 octombrie 2018, privind obligarea Consiliul or. Sîngera să includă în ordinea de zi și să examineze în cadrul ședinței consiliului orășenesc cererea prealabilă 2 nr. 01/3218 din 18 decembrie 2017 înaintată de IP “Agenția Servicii Publice” cu intentarea procedurii de executare a acestui document executoriu.

În acest context, la 20 iunie 2019, Consiliul orășenesc Sîngera, pentru executarea hotărârii judecătorești menționate supra, a emis decizia nr. 3/42 prin care a dispus respingerea cererii prealabile înaintată de IP „Agenția Servicii Publice” cu privire la anularea deciziei Consiliului orășenesc Sîngera nr. 2/13 din 16 martie 1999 „Cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiilor de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera”, recepționată de Agenție la 17 august 2019.

Astfel, reclamanta consideră că decizia nr. 3/42 emisă de Consiliul Sîngera la 20 iunie 2019, este una ilegală și pasibilă de anulare, din considerentele că, decizia Consiliului orășenesc Sîngera nr. 2/13 din 16 martie 1999 „Cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiunii de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera”, a stat la baza emiterii hotărârii judecătorești nr. 2-2264/99 din 05 august 1999 de către Judecătoria Botanica, mun. Chișinău, prin care șeful Secției pașapoarte și vize a sect. Botanica, a fost obligat să-i permită Olgăi Onofrei genul de activitate de consultații, pregătirea documentației, formarea și acordarea serviciilor în sistemul de pașapoarte prin organele de conducere de Stat.

Totodată, conform pct. 93 al Hotărârii Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, autoritățile competente pentru înregistrarea la domiciliu sau la reședință și radiere din evidență sunt: 1) pentru cetățenii Republicii Moldova - subdiviziunile Agenției Servicii Publice, 2) pentru cetățenii străini - Biroul de Migrațiune și Azil.

Mai mult, potrivit reclamantei, înregistrarea la domiciliu sau reședință pentru cetățenii Republicii Moldova poate fi efectuată doar de subdiviziunile Agenției Servicii Publice, fără serviciile intermediarilor care se prezumă a fi ilegale, în cazul dat fără aportul ÎI „Onofrei”, iar drepturile acordate în acest sens printr-o decizie emisă de Consiliul orașului Sîngera în anul 1999, le consideră ca fiind depășite la momentul actual, în legătură cu modificările legislației în vigoare.

În conformitate cu prevederile art. 10 din Legea nr. 845 din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, întreprinderea este în drept să practice orice genuri de activitate, cu excepția celor interzise de lege, însă, cadrul normativ existent reglementează totodată și restricțiile impuse pentru unele activități, care sunt permise doar în baza licenței, doar întreprinderilor de stat sau Statului și autorităților publice.

În aceeași ordine de idei, conform pct. 104 lit. d) din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor, cererea pentru înregistrarea la domiciliu sau la reședință se depune personal. În cazul în care schimbarea domiciliului sau a reședinței nu condiționează schimbarea actului de identitate, se admite depunerea cererii de către alte persoane și anume: prin reprezentantul împuternicit prin procură autentificată de notar sau de alte persoane abilitate prin lege. Or, art. 14 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interese locale, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Astfel, reclamanta a invocat că, normele legale expuse supra, expres indică care sunt competențele de bază ale consiliilor locale, constatându-se, că adoptarea unei decizii de respingere a cererii prelabile înaintată spre examinare de către instituția publică și respingerea anulării deciziei nr. 2/13 din 16 martie 1999 privind împuternicirea ÎI „Onofrei”, ca întreprinzător individual de a practica activitatea ce ține doar de competența IP „Agenția Servicii Publice”, motiv din care Consiliul or. Sîngera vădit a încălcat prevederile legii. Or, competența administrativă privind înregistrarea domiciliului sau reședinței a cetățenilor Republicii Moldova aparține exclusiv IP „Agenția Servicii Publice” exercitată prin subdiviziunile sale, fără serviciile intermediarilor.

Prin urmare, reclamanta consideră că, la emiterea deciziei nr. 3/42 din 20 iunie 2019 privind respingerea cererii prelabile înaintată de IP „Agenția Servicii Publice”, autoritatea publică nu a examinat circumstanțele importante ce țin de domeniul evidenței prin înregistrarea în Registrul de stat al populației a domiciliului și/sau reședinței cetățenilor Republicii Moldova.

Prin încheierea din 11 septembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a atras în proces în calitate de persoană terță ÎI „Onofrei” (vol. I, f.d. 37).

Prin hotărârea din 07 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea, fiind anulată decizia Consiliului or. Sîngera nr. 3/42 din 02 iunie 2019 „Cu privire la examinarea cererii prelabile înaintate de Agenția Servicii Publice nr.01/3218 din 18 decembrie 2017 cu privire la abrogarea deciziei Consiliului orășenesc Sîngera nr. 2/13 din 16 martie 1999 cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiunii de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera” și fiind obligat Consiliul or. Sîngera să emită actul administrativ cu privire la revocarea deciziei Consiliului or. Sîngera nr. 2/13 din 16 martie 1999 „Cu privire la întărirea după ÎI „Onofrei” a obligațiunii de evidență (înregistrare) a populației or. Sîngera”.

Prin decizia din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de ÎI „Onofrei” și menținută hotărârea din 07 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut prevederile pct. 93 al Hotărârii Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, potrivit căruia autoritățile competente pentru înregistrare la domiciliu sau la reședința temporară și radiere din evidență sunt: 1) pentru cetățenii Republicii Moldova – subdiviziunile Agenției Servicii Publice; 2) pentru străini – Biroul migrație și azil.

Conform pct. 104 al Hotărârii Guvernului nr. 125 din 18 februarie 2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența

locuitorilor Republicii Moldova, cererea pentru înregistrarea la domiciliu sau la reședință se depune personal.

Potrivit art. 10 alin. (1), (3) și (4) al Legii nr. 845 din 03 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, întreprinderea este în drept să practice orice genuri de activitate, cu excepția celor interzise de lege.

Totodată, instanța de apel a menționat că pentru desfășurarea activității fără licență sau a activităților interzise pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a celor permise în mod exclusiv întreprinderilor de stat, Serviciul Fiscal de Stat, Agenția Servicii Publice sau alt organ abilitat cu atribuția de eliberare a licenței aplică amendă în mărimea venitului brut din realizarea obținută în urma activităților menționate.

Instanța de apel a stabilit că, competența administrativă privind înregistrarea domiciliului sau reședinței a cetățenilor Republicii Moldova aparține exclusiv Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” exercitată prin subdiviziunile sale, fără serviciile intermediarilor. Or, conform răspunsului Biroului Național de Statistică nr. 05-06/10 din 19 iunie 2020, se constată că, activitatea de consultații, pregătirea documentației, formarea și acordarea serviciilor în sisteme de pașapoarte prin organele de conducere de stat, nu este prevăzută de Clasificatorul Activităților din Economia Moldovei. Iar în cazul în care o entitate privată, prestează contra plată oarecare servicii de pregătire a documentelor, asemenea servicii se clasifică în scopuri statistice, conform Clasificatorului Activităților din Economia Moldovei, în clasa 82.19 „Activități de fotocopiere, de pregătire a documentelor și alte activități specializate de secretariat”.

La 04 octombrie 2022, ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 21 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău. Ulterior, la 20 ianuarie 2023, ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga, a depus recurs motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel, cu remiterea cauzei spre rejudecare în instanța de apel la etapa primirii în procedură a cererii de apel, în alt complet de judecată.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat că cererea de apel a fost depusă prin intermediul poștei electronice, fără a fi semnată cu semnătura electronică avansată calificată. Din aceste considerente, potrivit recurenței, cererea de apel a fost primită spre examinare cu încălcarea procedurii. Totodată s-a menționat faptul că unul dintre judecătorii care au examinat cererea de apel, a participat anterior la examinarea unei cauze între aceleași părți cu același obiect, respectiv, urma să se abțină de la examinarea prezentei cauze. De asemenea, recurenta a indicat că cererea prealabilă a reclamantei a fost examinată de către pârâtă, fiind pronunțată o decizie în acest sens, iar prezentul litigiu este tergiversat.

La 24 ianuarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copiile cererii de recurs IP “Agenția Servicii Publice” și Consiliului or. Sîngera, acestea fiind recepționate la 27 ianuarie 2023 (f.d. 60, 61, vol. II). Cu toate acestea, participanții la proces nu au făcut uz de dreptul său de a depune referințe asupra recursului.

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.

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.

Astfel, instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 21 septembrie 2022, dispozitivul fiind notificat recurenteii prin poșta electronică la 27 septembrie 2022 (f.d. 40, vol. II), iar decizia motivată – la 21 decembrie 2022 (f.d. 43, vol. II).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la 04 octombrie 2022 (f.d.41-42, vol. II), cât și motivarea acestuia prezentată la 20 ianuarie 2023 (f.d.44-50, vol. II), sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga, 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.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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 același cod, 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 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 decizia instanței de apel contestată 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 ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga.

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 înaintat de ÎI „Onofrei”, prin intermediul administratorului Onofrei Olga, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron