

Dosarul nr. 3ra-909/23
2-21053157-01-3ra-06092023

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. V. Dodon)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

14 februarie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător
judecători

Oxana Parfeni
Aliona Donos
Mariana Ursachi

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea Comercială „Gospodăria Istrati” Societate cu Răspundere Limitată împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului mun. Chișinău și Direcției generale comerț, alimentație și prestări servicii (reorganizată prin fuziune în Direcția generală economie, comerț și turism), terț Întreprinderea Municipală „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” cu privire la anularea refuzului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău împotriva hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 09 aprilie 2021, SC „Gospodăria Istrati” SRL a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului mun. Chișinău și Direcției generale comerț, alimentație și prestări servicii (reorganizată prin fuziune în Direcția generală economie, comerț și turism), terț Întreprinderea Municipală „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” cu privire la anularea refuzului și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la data de 11 iunie 2020, între Întreprinderea Municipală „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, în calitate de locator, și reclamanta SC „Gospodăria Istrati” SRL, în calitate de locatar, a fost încheiat contractul de locațiune nr. 1L, asupra transiterii în folosință și posesiune temporară „Sala de festivitate a Teatrului de Vară” din municipiul Chișinău, sectorul Buiucani, Parcul „Valea Morilor” cu suprafața totală de 97,03 m.p., cu scopul activității de

alimentație și comerț cu cafea, ceai, cacao, condimente, deservirea și prestarea serviciilor populației.

La data de 28 ianuarie 2021, prin prisma art. 14 al Legii nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, a depus la Direcția generală comerț, alimentație și prestări servicii, prin intermediul Primăriei mun. Chișinău, notificarea nr. C1011554/2021 cu privire la inițierea activității de comerț, însă în data de 04 februarie 2021, Direcția generală comerț, alimentație și prestări servicii a emis refuzul de recepționare, prin care a fost informată asupra faptului că la notificare nu sunt anexate actele stabilite de art. 14 alin. (4) și/sau (5) din Legea cu privire la comerțul interior, nr. 231 din 23 septembrie 2010.

Nefiind de acord cu acest refuz, în data de 23 februarie 2021, a depus cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea refuzului recepționării notificării și primirea notificării asupra inițierii activității de comerț.

Ulterior, la data de 12 martie 2021, a primit răspunsul nr. 09-14/07-0692 din 03 martie 2021 prin care a fost respinsă cererea prealabilă. Ca motiv de refuz Direcția generală comerț, alimentație și prestări servicii a invocat că contractul de locațiune nr. 1L din 11 iunie 2020 a fost încheiat cu încălcarea Regulamentului gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu alt destinație, decât cea locativă, care a fost aprobat în data de 06 octombrie 2020, adică peste patru luni după încheierea contractului menționat, fapt ce contravine principiului aplicării legislației în timp.

Reclamanta a evidențiat că, pe lângă încheierea contractului între părțile contractuale, acesta a fost verificat și aprobat, inclusiv și de către președintele consiliului de administrare al Î.M. „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, fapt confirmat prin semnătura de pe contract.

Astfel a considerat că motivul sau argumentul invocat de către Direcția generală comerț, alimentație și prestări servicii este neîntemeiat juridic, sau bunurile imobile care și constituie obiectul contractului de locațiune au fost transmise în gestiunea economică a Î.M. „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, fapt menționat inclusiv și de către pârât.

Prin hotărârea din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, s-a anulat înștiințarea privind refuzul de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț nr. C101554/2021 din 04 februarie 2021 emis de Direcția generală comerț, alimentație și prestări servicii și actul administrativ emis în procedura prealabilă nr. 09-14/07-0692 din 03 martie 2021 și s-a obligat Direcția generală economie, comerț și turism (succesoare a Direcției generale comerț, alimentație și prestări servicii) să emită actul administrativ individual favorabil, înștiințarea de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț nr. C101554/2021 din 28 ianuarie 2021 depusă de SC „Gospodăria Istrati” SRL.

La data de 28 aprilie 2022, Direcția generală economie, comerț și turism a declarat apel nemotivat, iar la 25 iulie 2022, cerere de apel motivată împotriva hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu adoptarea unei hotărâri noi cu privire la respingerea acțiunii depuse de SRL „Gospodăria Istrati”.

La data de 13 mai 2022, Primarul general al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău au declarat apel nemotivat, iar la 29 iulie 2022, cerere de apel motivată împotriva hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul

Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu adoptarea unei hotărâri noi cu privire la respingerea acțiunii depuse de SRL „Gospodăria Istrati”.

Prin decizia din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel depusă de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău împotriva hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a subliniază că apelanții au invocat precum că, contractul de locațiune nr. 1L din 11 iunie 2021, este ilegal și lovit de nulitate absolută prin efectul legii, însă, aceste argumente au un caracter declarativ și neîntemeiat, fiind în contradicție cu principiul supremației legii. Or, modul de operare și revendicare, precum și prezumția valabilității actelor juridice sânt valabile până la proba contrară.

În acest context, instanța de apel a reiterat că, la emiterea refuzului de recepționare a notificării, autoritatea publică nu a ținut cont de volumul împunătorilor ce derivă din dreptul de administrare conferit de către Consiliul municipal Chișinău către ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”.

Astfel, instanța de fond just a statuat că, nu poate fi confundată posesia/folosința și administrarea bunurilor, iar invocarea prevederilor Regulamentului privind desfășurarea activității de comerț în municipiul Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipiului Chișinău nr. 17/5 din 01 octombrie 2020 în raport cu contractul de locațiune încheiat anterior intrării în vigoare actului administrativ normativ notat nu rezistă principiului securității raporturilor juridice și acțiunii legii civile în timp. Or, prin certificatul din 06 august 2021, eliberat de ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” se confirmă, că bunul imobil „Sala de festivități” situat în Parcul „Valea Morilor”, Teatrul de Vară, constituie mijloc fix (circulant) al Î.M. „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” și se află la balanța entității de la fondare până în prezent.

Instanța de apel a reținut că argumentele apelanților privind pretinsa ilegalitate a contractului de locațiune nr. 1L din 11 iunie 2020, au un caracter declarativ, iar prevederile deciziei nr. 17/22 din 06 octombrie 2020, nu pot fi aplicate retroactiv, inclusiv contractului de locațiune litigios.

Concomitent, instanța de apel a releva că, în Anexa la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 17/22 din 06 octombrie 2020, la momentul încheierii contractului de locațiune nr. 1L din 11 iunie 2020, între ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” și SC „Gospodăria Istrati” SRL, au constituit doar mijloace fixe (circulante) ale terțului și nicidecum bunuri proprietate municipală.

La fel, instanța de apel a desconsiderat argumentele Direcției generale economie, comerț și turism care a susținut că, SRL „Gospodăria Istrati” ar fi omis termenul de depunere a acțiunii în instanța de contencios administrativ, or, decizia pe marginea cererii prelabile a fost emisă la data de 03 martie 2021 și a fost comunicată reclamantei la data de 12 martie 2021, iar acțiunea a fost depusă în instanță la data de 09 aprilie 2021, adică în interiorul termenului stabilit de art. 209 alin. (1) Codul administrativ.

De altfel, a reținut că refuzul autorității publice locat de recepționare a notificării privind inițierea activității de comerț, este de natură să aducă o atingere drepturilor obținute în mod legal de SRL „Gospodăria Istrati”.

La data de 21 aprilie 2023, Direcția generală economie, Comerț și turism, a depus recurs nemotivat, care ulterior, la 08 septembrie 2023, a fost completat cu motivare împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind nefondată.

În motivarea recursului a invocat că reclamanta a omis termenul de depunere a acțiunii, prin nerespectarea termenului de 5 zile, stabilit prin încheierea din 29 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 29 aprilie 2021, pentru înlăturarea neajunsurilor.

A susținut că conform deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 17/22 din 06 octombrie 2020, imobilul litigios a fost transmis în administrarea ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, prin aceeași decizie fiind stabilit că, transmiterea în locațiune a activelor neutilizate ale ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, se va efectua în conformitate cu legislația în vigoare și în corespundere cu prevederile deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 11/55 din 23 decembrie 2014 (abrogată prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 17/7 din 06 octombrie 2020).

A indicat că la momentul actual este în vigoare decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 17/7 din 06 octombrie 2020.

A susținut că, contractul de locațiune prezentat de reclamantă a fost semnat de ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă”, care nu dispunea de dreptul de administrare de sine stătătoare a bunurilor, ci doar de folosință și posesia acestora.

La data de 05 mai 2023, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, a depus recurs nemotivat, care ulterior, la 10 august 2023, a fost completat cu motivare împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată, declararea ca fiind inadmisibilă în conformitate cu art. 10 alin. (2), 207 alin. (1) din Codul administrativ.

În motivarea recursului a invocat că prima instanță în mod eronat a anulat notificarea de refuz privind inițierea activității de comerț, așa cum, la actele depuse de reclamantă nu a fost anexată decizia Consiliului municipal Chișinău privind atribuirea bunului proprietate municipală în locațiune, fiind anexat un pretins contract de locațiune, încheiat între ÎM „Direcția Parcurilor Cultură și Odihnă” și SRL „Gospodăria Istrati”.

A susținut că, contractul prezentat de solicitant a fost semnat de o persoană neîmputernicită și în lipsa actului administrativ corespunzător.

A afirmat că la judecarea cauzei în fond, a invocat nulitatea contractului de locațiune nr. 1L din 11 iunie 2020, însă, prima instanță a lăsat fără o apreciere corespunzătoare acest argument.

A menționat că în lipsa actului administrativ a autorității publice locale privind transmiterea în locațiune a bunului său, lipsește consimțământul proprietarului de a încheia actul juridic, iar conform art. 312 din Codul Civil, consimțământul este o condiție de valabilitate a actului juridic.

Conform art. XI alin. (1) și (3) din Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023, prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al

Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct.1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 01 septembrie 2023.

Recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, cu excepția temeiurilor în baza cărora se vor examina recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi. Respectiv, recursurile depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, a fost depus până la data intrării în vigoare a Legii pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023, și vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursurilor.

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului), 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.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că dispozitivul deciziei instanței de apel a fost pronunțat de către Curtea de Apel Chișinău la data de 19 aprilie 2023, dar a fost notificat Direcției generale economie, Comerț și turism, Primarului General al mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău, prin intermediul poștei electronice, la data de 18 mai 2023, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică (f.d. 178).

La data de 21 aprilie 2023, Direcția generală economie, Comerț și turism, a depus recurs împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind nefondată (f.d.179).

La data de 05 mai 2023, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, a depus împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată, declararea ca fiind inadmisibilă în conformitate cu art. 10 alin. (2), 207 alin. (1) din Codul administrativ (f.d.181).

Alineatul (2) al art. 245 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului), prevedea că motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că copia deciziei motivate a instanței de apel a fost notificată Direcției generale economie, Comerț și turism, Primarului General al mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău, la data de 09 august 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele cauzei (f.d.184).

La 10 august 2023, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, iar la 08 septembrie 2023 Direcția generală economie, Comerț și turism au prezentat

motivarea recursului împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 185-188, 194-197).

Astfel, recursurile depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarului General al mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău, împotriva deciziei din 19 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău sunt în termen.

La 07 septembrie 2023, copia recursului depus de Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, iar la 12 septembrie 2023 copia recursului depus de Direcția generală economie, Comerț și turism au fost expediate în adresa intimaților, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 192, 199).

Referințe nu au fost depuse.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție le consideră inadmisibile, 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 recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Conform art. 246 alin. (2) din Codul administrativ, în vigoare la data depunerii recursului, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a) - f).

Din analiza prevederilor citate, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, depus până la data de 01 septembrie 2023, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate la art. 246 alin. (2) din Codul administrativ ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul de judecată 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 această ordine de idei, Completul de judecată 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 de judecată 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 vigoare la data depunerii recursului. 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 de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibile recursurile depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursurile depuse de Direcția generală economie, Comerț și turism, Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Oxana Parfeni

judecători

Aliona Donos

Mariana Ursachi