

D E C I Z I E

04 noiembrie 2015

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Svetlana Filincova  
Maria Ghervas  
Dumitru Mardari  
Elena Covalenco  
Tamara Chișca-Doneva

examinînd recursul declarat de Camera de Licențiere,  
în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a Camerei de Licențiere pe  
lângă Ministerul Economiei al Republicii Moldova împotriva Societății pe Acțiuni  
„Maconrut” cu privire la retragerea licenței,  
împotriva deciziei Curții de Apel Bălți din 07 mai 2015, prin care a fost respins  
apelul declarat de către Camera de Licențiere pe lângă Ministerul Economiei al  
Republicii Moldova și menținută hotărârea Judecătoriei Edineț din 02 februarie 2015,  
prin care acțiunea a fost respinsă ca fiind neîntemeiată,

c o n s t a ț ă:

La 27 ianuarie 2015, Camera de Licențiere a depus cerere de chemare în  
judecată împotriva SA „Maconrut” cu privire la reatragera licenței.

În motivarea acțiunii a indicat că la 16 octombrie 2014 în baza declarației SA  
„Maconrut” din 15 octombrie 2013, a emis decizia nr. 2561 cu privire la eliberarea  
licenței pentru genul de activitate „extragerea substanțelor minerale utile” cu  
desfășurarea activității în raionul Edineț satul Brînzei (exploatarea zăcămintului de  
calcar cu piatră brută „Brînzei-1” și Brînzei-2 la 250 m spre Nord-Vest de satul  
Brînzei) și în raionul Glodeni satul Balatina (exploatarea zăcămintului de calcar brut  
pentru producerea prundișului la 0,7 km spre Est de s. Balatina).

Conform pct. 2 al deciziei, în temeiul art. 11 alin. (6) al Legii cu privire la  
principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 2561, din 16  
octombrie 2014, a notificat titularul despre necesitatea conformării activității  
întreprinderii la art. 29 și 36 din Cod Funciar, și art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 5 alin. (1) al  
Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 și l-a avertizat  
despre posibila retragere a licenței în cazul neînlăturării neajunsurilor menționate și  
neprezentării informației privind lichidarea acestora pînă la 16 ianuarie 2015.

Totodată, invocînd prevederile art. 11 alin. (6) al Legii cu privire la principiile de  
bază de reglementare a activității de întreprinzător, menționează că în baza deciziei nr.  
2561 din 16 octombrie 2014, SA „Maconrut” a obținut licența pentru „extragerea  
substanțelor minerale utile”, iar punctul pct. 2 din decizie prin care titularul licenței a  
fost notificată despre necesitatea conformării activității licențiate legislației funciare, în

scopul neadmiterii efectuării exploataărilor contrar destinaăiei terenurilor urma a fi executat pentru genul de activitate: „extragerea substanăelor minerale utile”, sub sancăiunea retragerii licenăei.

Sub acest aspect menăionează că titularul de licenăă, prin declaraăia din 15 octombrie 2014 privind eliberarea licenăei, a confirmat „pe propria răspundere responsabilitate pentru respectarea condiăiilor de licenăiere la desfășurarea genului de activitate pentru care se solicită licenăă și pentru veridicitatea documentelor prezentate.

Astfel, indică că o condiăie principală este desfășurarea activităăii licenăiate în conformitate cu cadrul legislativ și normativ, inclusiv, raportarea activităăii de extragere a substanăelor minerale utile, prevederilor stipulate în Codul funciar al RM, care indică că atribuirea terenurilor către beneficiarii subsolului se efectuează în conformitate cu legislaăia funciară, iar deăinătorii de terenuri sunt obligaăi să folosească terenurile în conformitate cu destinaăia lor, sau, pentru utilizarea subsolului urmează a fi modificată destinaăia terenurilor agricole.

Respectiv, ținând cont de importanăa folosirii raăionale a resurselor naturale și de aspectul acestui sector, autoritatea de licenăiere asigură respectarea exigenăelor cadrului legal din partea titularilor de licenăă prin mecanisme instituite de lege.

Or, Camera de Licenăiere, acordă licenăe pentru genurile de activitate stabilite de lege și are drept misiune asigurarea respectării riguroase a condiăiilor de licenăiere, necesare pentru practicarea activităăilor de întreprinzător, pentru excluderea prejudicierii drepturilor, intereselor legitime și sănăăăii cetăăenilor, mediului înconăurător și securităăii statului.

În acest context menăionează că SA „Maconrut” nu a respectat obligaăia expusă în pct.2 al deciziei nr. 2561 din 16 octombrie 2014, iar în temeiul art. 11 alin. (7) și art. 17 alin. (3) al Legii nr. 235/2006, art. 7 alin. (2) lit. a), art. 21 alin. (3) și (6) ale Legii 451/2001, a fost emisă decizia nr. 13 din 19 ianuarie 2015 privind retragerea licenăei.

Totodată, cu referire la prevederile art. 17 alin. (1), (2), și (3) al Legii nr. 235/2006, indică că activitatea de întreprinzător poate fi suspendată pînă la adoptarea unei hotărâri definitive și irevocabile de către instanăa de judecată la cererea autorităăii care a dispus suspendarea.

Solicită retragerea licenăei seria A MMII nr. 045992 eliberată SA „Maconrut” pentru genul de activitate „extragerea substanăelor minerale utile” și obligarea SA „Maconrut” să depusă formularul licenăei retrase la Camera Înregistrării de Stat.

Prin hotărârea Judecătoriei Edineă din 02 februarie 2015, acăiunea a fost respinsă, ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia Curăii de Apel Bălăi din 07 mai 2015, a fost respins apelul declarat de către Camera de Licenăiere și menăinută hotărârea primei instanăe.

La 29 iunie 2015, Camera de Licenăiere a declarat recurs împotriva deciziei instanăei de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanăei de apel și hotărârea primei instanăe cu emiterea unei noi hotărâri cu privire la admiterea acăiunii.

În motivarea recursului a invocat că hotărârea primei instanăe și decizia instanăei de apel au fost adoptate în rezultatul interpretării eronate a normelor de drept ce reglementează raportul juridic litigios inclusiv Legea privind reglementarea prin licenăiere a activităăii de întreprinzător nr. 451-XV din 30 iulie 2001, art. art. 29, 36 din Codul funciar, Lega cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, Regulamentul cu privire la modul de atribuire, modificare a destinaăiei și schimbul terenurilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1451 din 24 decembrie 2007, Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31 mai 1990 și ca urmare a neaplicării unor legi care se impuneau a fi aplicate.

Astfel, menționează că concluziile instanțelor ierarhic inferioare precum că titularul de licență a respectat condițiile de licențiere în vederea obținerii licenței, iar prin acestea nu se regăsește obligația de a modifica destinația terenului, cât și necesitatea conformării activității întreprinderii la art. art. 29, 36 din Codul funciar rezultă din aplicarea și interpretarea eronată a legii.

Iar indicând condiția nr. 1 de licențiere, susține că în sensul art. 2 al Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător se definește noțiunea de condiții de licențiere ca fiind totalitatea cerințelor și condițiilor stabilite prin legile ce reglementează expres activitățile licențiate, a căror respectare este obligatorie pentru solicitantul și titularul de licență la desfășurarea genului respectiv de activitate.

Astfel menționează că solicitantului de licență i-a fost eliberată licența în mod condiționat făcându-se referire la art. 11 alin. (6) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, iar notificarea expusă în pct. 2 al deciziei privind eliberarea licenței, nu este derogatorie de la cadrul legislativ în vigoare (Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 și Codului Funciar), care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice, fiind executoriu și opozabil tuturor subiectelor de drept.

Or, agentul economic în momentul depunerii actelor, și ulterior, eliberării licenței, și-a asumat răspunderea proprie și responsabilitatea conformării condițiilor de licențiere, iar procedura inițiată (momentul solicitării și primirii licenței) nu înseamnă procedura onorată.

Totodată, indică că aplicarea și interpretarea eronată a legii de către instanța de fond și respectiv, instanța de apel este vizibilă în motivarea faptului că SA „Maconrut” nu deține nici competența, nici drepturi, nici obligații în materie de modificare a destinației sau modului de folosință a terenurilor.

Aceasta deoarece conform Regulamentului cu privire la modul de atribuire, modificare a destinației și schimbul terenurilor aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 1451 din 24 decembrie 2007 care stabilește la Anexa nr. 1 - pe segmentul modalității de modificare a destinației terenurilor, indiferent de tipul de proprietate, în legătură cu trecerea terenurilor dintr-o categorie în alta.

Remarcă că având în vedere că prin reglementarea activității de întreprinzător se stabilesc drepturi, obligații, cerințe și interdicții pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea până la lichidarea afacerii), prin corelare cu principiul egalității în drepturi și a intereselor legitime ale tuturor întreprinderilor, organizațiilor, persoanelor fizice și ținându-se cont de caracterul imperativ al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 și Codului Funciar, este necesar a fi respectate reguli general-valabile care se regăsesc prin norme, ce instituie responsabilități și răspunderi.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Instanța de recurs consideră că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul împotriva deciziei instanței de apel din 07 mai 2015, la 29 iunie 2015 în termen.

În conformitate cu art. 444 CPC, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului în raport cu temeiurile recursului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel și a restitui pricina spre rejudecare în instanța de apel din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită pricina spre rejudecare în instanța de apel în toate cazurile în care eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

Înaintând acțiunea în judecată împotriva SA „Maconrut”, Camera de Licențiere pe lângă Ministerul Economiei al Republicii Moldova, cu referire la prevederile art. 17 alin. (1), (2) și (3) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20 iulie 2006, a solicitat emiterea hotărârii cu privire la retragerea licenței A MMII nr. 045992 din 17 octombrie 2014, eliberată SA „Maconrut” pentru genul „extragerea substanțelor minerale utile”.

Fiind investită cu judecarea pricinii în cauză, prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii și respingerii acesteia, în acest sens considerând că titularul de licență a respectat condițiile de licențiere în vederea obținerii licenței și că printre aceste nu se regăsește obligația de a modifica destinația terenului, întru necesitate conformării activității întreprinderii la art. 29 și 36 din Cod funciar nr. 828-XII din 25 decembrie 1991, precum și art. 4 alin.(3) lit. a) și 5 alin.(1) ale Legii nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998

Judecând apelul declarat de către Camera de Licențiere pe lângă Ministerul Economiei al RM, instanța de apel a găsit necesar de a-l respinge și a menține hotărârea primei instanțe, considerând că aceasta este întemeiată și legală.

În susținerea soluției date, instanța de apel a conchis că Decizia Camerei de Licențiere nr. 13 din 19 ianuarie 2015, privind retragerea licenței nu conține nici o motivație în acest sens. Nu indică în ce mod sunt prejudiciate drepturile, interesele legitime, sănătatea cetățenilor, mediu înconjurător și securitatea statului, care este impactul negativ asupra societății civile sau a bugetului de stat, operînd doar cu indicarea articolelor din legile aplicate.

La caz, instanța de recurs constată, însă, decizia instanței de apel este una nemotivată, iar concluziile instanței de apel sunt expuse într-o formă evazivă, incertă, neavând putere de convingere, fără a fi dată o apreciere cuvenită pretențiilor formulate în prezentul litigiu în raport cu materialul existent la dosar, precum și normelor de drept ce reglementează acest aspect, fapt ce contravine prevederilor art. 239 CPC și art. 241 alin. (5) CPC,

Or, analiza pe care judecătorul o face în legătură cu motivele de fapt și de drept, care i-au format convingerea în sensul unei anumite soluții trebuie să fie clară și simplă, precisă, conchisă și fermă, să aibă putere de convingere.

Totodată, în conformitate cu art. 373 alin. (1) și (2) CPC, instanța de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referințelor și obiecțiilor înaintate, legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță; instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea pricinii, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanța de apel de către participanții la proces.

Reieșind din limitele judecării apelului consfințite în norma enunțată și din specificul obiectului acțiunii în cauză, instanța de recurs reține că contrar acestor prevederi, instanța de apel judecând apelul a trecut în mod superficial asupra circumstanțelor pricinii, referindu-se în mod selectiv la unele constatări reținute la adoptarea hotărârii de prima instanță, fără a examina legalitatea și temeinicia hotărârii supusă apelului în raport cu regulile și legislația ce guvernează litigiul în cauză.

În situația dată, reieșind din specificul acțiunii, instanța de recurs consideră că la judecarea cauzei era necesară verificarea legalității hotărârii primei instanțe, cât și obiectului litigiului atât în baza argumentelor invocate de apelant, cât și conform cadrului legal ce guvernează raportul juridic supus judecării.

Mai mult, se constată că instanța de apel a adoptat decizia de respingere a apelului declarat de către Camera de Licențiere fără a se pronunța asupra argumentelor formulate în cererea de apel.

Astfel, unul din motivele invocate în cerere de apel, la care a insistat Camera de Licențiere a fost faptul că o dată cu emiterea deciziei nr. 2561 cu privire la eliberarea licenței SA „Maconrut”, pentru genul de activitate „extragerea substanțelor minerale utile” cu desfășurarea activității în raionul Edineț satul Brînzeni (exploatarea zăcămintului de calcar cu piatră brută „Brînzeni-1” și Brînzeni-2 la 250 m spre Nord-Vest de satul Brînzeni) și în raionul Glodeni satul Balatina (exploatarea zăcămintului de calcar brut pentru producerea prundișului la 0,7 km spre Est de s. Balatina), în temeiul art. 11 alin. (6) al Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, a notificat titularul și despre necesitatea conformării activității întreprinderii la art. 29 și 36 din Cod Funciar, și art. 4 alin. (1) lit. a) și art. 5 alin. (1) al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 și l-a avertizat despre posibila retragere a licenței în cazul neînlăturării neajunsurilor menționate și neprezentării informației privind lichidarea acestora până la 16 ianuarie 2015.

În acest sens, se va remarca că în scopul stabilirii temeiniciei sau netemeiniciei pretențiilor înaintate, era indispensabil, alături de cele constatate, de a verifica temeiul legal al pretențiilor, în baza probelor prezentate, și prin prisma dispozițiilor art. 71 Cod funciar, care prevede că, schimbarea destinației terenurilor agricole se efectuează prin hotărâre de Guvern, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.2, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, respectiv, de nivelul al doilea, în temeiul cererii proprietarului și cu acordul organelor pentru protecția mediului înconjurător. Schimbarea destinației terenurilor agricole cu gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40, în cazul trecerii acestora în fondul silvic, se efectuează prin decizia consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi, în temeiul cererii proprietarului.

În sensul normei date, care reglementează schimbarea modului de folosință a terenurilor agricole, legiuitorul a instituit trei etape prin care se efectuează schimbarea destinației terenurilor agricole, și anume prin Hotărârea de Guvern, care se adoptă la propunerea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau, respectiv, de nivelul al doilea, în temeiul cererii proprietarului.

Sub acest aspect, prin aplicarea regulilor de interpretare a normelor enunțate, este evident că la caz urma a fi identificat proprietarul terenurilor, asupra cărora are dreptul de folosință SA „Maconrut”, mai mult că ultima insistă că fiind doar titulara unui drept de folosință asupra terenurilor litigioase, nu este îndreptățită să solicite schimbarea destinației acestora.

Pe când aceste circumstanțe au fost ignorate de către instanța de apel însă urmau a fi examinate în cumul cu alte probe materiale, or anume nerespectarea de către SA „Maconrut” a obligației de modificare a destinației terenului, asupra căruia ultimul deține drept de folosință a și constituit temei pentru emiterea deciziei Camerei de

Licențiere nr.13 din 19 ianuarie 2015 cu privire la retragerea licenței SA „Maconrut” titular de licență seria A MMII nr. 045992 din 17 octombrie 2014 pentru genul de activitate „extragerea substanțelor minerale utile”.

La fel, a rămas fără apreciere și analiză cuvenită de către instanța de apel și răspunsul Oficiului Cadastral Teritorial Edineț filiala ÎS „Cadastru” nr. 01-08/09 din 31 ianuarie 2015, prezentat în ședința instanței de apel, prin care se indică că pentru efectuarea înregistrării terenului transmis către SA „Maconrut” cu drept de folosință, este necesar ca Administrația Publică Locală să se adreseze la Oficiul Cadastral Teritorial Edineț pentru a depune cerere în scopul elaborării planului cadastral, care ulterior se va aproba prin decizia consiliului cu proprietate privată, după care proprietarul va depune cerere de înregistrare anexînd documente de drept în condițiile art. 26 Legea cadastrului bunurilor imobile. Totodată s-a menționat că modificarea destinației terenului cît și modul de folosință, cade în sarcina proprietarului bunului imobil în baza art. 8-10, art. 48 și art. 71, 73, 75 al Codului funciar.

Astfel, actele menționate constituie probe materiale, care trebuie apreciate și examinate în ansamblu cu alte probe din dosar, conform dispozițiilor art. 130 alin. (1) și (2) CPC, însă care au fost neglijate de instanța de apel, cum de altfel și argumentele invocate în apel au fost lăsate fără apreciere, fapt ce indică la încălcarea dispozițiilor aliniatului (5) al art. 373 CPC, care direct stipulează că instanța de apel este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

În acest context instanța de recurs ține să menționeze că, instanțele de judecată, pe lângă identificarea proprietarului terenului aflat în folosința SA „Maconrut”, erau obligate să verifice destinația actuală a terenului folosit de ultima, cît și destinația acestui teren la momentul atribuirii, or probe în acest sens la materialele cauzei lipsesc.

Totodată, reieșind din afirmațiile SC „Maconrut” precum că terenul aflat în folosința sa în vederea gestiunii activității carierei Balatina nu este unul agricol și că terenul agricol înconjoară cariera, dar nu depășește liniile interne a acesteia, la caz era important de a verifica dacă perimetru sectorului de teren aflat în folosința SC „Maconrut”, face parte din terenul agricol care înconjoară cariera, sau este diferit de acesta, avînd și o altă destinație.

În concluzie, instanța de recurs reține că cele descrise incontestabil indică la examinarea superficială a apelului, fără a fi supusă controlului temeinicia și corectitudinea soluției date de prima instanță prin prisma prevederilor legale, ce guvernează raportul juridic în litigiu.

În speță, prezintă relevanță și faptul că folosirea criteriilor pentru determinarea corectă a naturii juridice a litigiului dat, reieșind din specificul acestui, presupune prin sine lămurirea completă și pe bază de dovezi certe a situației de fapt și de drept, care, este diferită de la caz la caz.

Sub aspectul celor relatate se constată că soluția instanței de apel nu conține o argumentare clară din care să rezulte procesul deliberării și adoptării soluției la care s-a ajuns, astfel instanța de recurs fiind în imposibilitatea să exercite controlul judiciar asupra unei asemenea soluții și să verifice temeinicia și legalitatea hotărârii atacate cu privire la oricare dintre motivele prevăzute de lege.

În concluzie și în sensul art. 6 alin. (1) al Convenției, instanța de recurs ține să menționeze că instanțele de judecată, trebuie, să indice cu suficientă claritate motivele pe care-și întemeiază hotărârile, iar avînd în vedere caracterul determinant al concluziilor sale să precizeze noțiunile, ce implică o apreciere a faptelor supuse examinării.

Distinct de cele arătate mai sus, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că decizia instanței de apel urmează a fi casată cu remiterea pricinii spre rejudecare în instanța de apel.

La rejudecarea pricinii instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și rejudecând pricina, să emită o hotărâre întemeiată și legală.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c), art. 445 alin. (3) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul declarat de către Camera de Licențiere pe lângă Ministerul Economiei al Republicii Moldova.

Se casează integral decizia Curții de Apel Bălți din 07 mai 2015 în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a Camerei de Licențiere pe lângă Ministerul Economiei al Republicii Moldova împotriva Societății pe Acțiuni „Maconrut” cu privire la retragerea licenței, cu restituirea pricinii spre rejudecare la Curtea de Apel Bălți, de un alt complet de judecată.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte, judecătorul

Svetlana Filincova

Judecătorii

Maria Ghervas

Dumitru Mardari

Elena Covalenco

Tamara Chișca-Doneva