

prima instanță: Judecătoria Buiucani mun. Chișinău
Judecător: O. Cojocaru
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău
Judecători: Iu. Cimpoi, A. Danilov, I. Secrieru

DECIZIE

18 octombrie 2017

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul

Judecători:

Tatiana Vieru

Luiza Gafton

Nicolae Craiu

Oleg Sternioală

Mariana Pitic

examinând cererea de recurs declarat de către Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con”,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” împotriva Consiliului orășenesc Edineț, intervenienți accesorii Guvernul Republicii Moldova și Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2017, prin care s-a respins apelul depus de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con”, s-a menținut hotărârea Judecătoria Buiucani mun. Chișinău din 9 decembrie 2016,

c o n s t a t ă:

La 15 aprilie 2016 Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orășenesc Edineț cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, în rezultatul examinării legalității Hotărârii Guvernului nr.666 din 2 septembrie 2013 cu privire la acordarea titlului de parc

industrial Societății cu Răspundere Limitată „Eco Garant” și modificarea destinației unui teren, la 30 decembrie 2015 a înaintat un demers în adresa Guvernului Republicii Moldova, prin care a solicitat copiile documentelor anexate la cererea pentru obținerea titlului de parc industrial, a copiilor actelor de elaborare, avizare și coordonare a proiectului hotărârii, precum și copia procesului-verbal al ședinței Guvernului Republicii Moldova.

Susține reclamantul că prin scrisoarea nr. 1446-19 din 15 ianuarie 2016, Cancelaria de Stat i-a remis copiile documentelor solicitate.

Ulterior, prin scrisoarea nr. 04/3-199 din 19 ianuarie 2016, Ministerul Economiei i-a transmis copia autenticată a cererii depuse de Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” și respectiv materialele anexate la aceasta.

Relatează reclamantul că, examinând actele prezentate, a constatat că unul din documentele care a stat la baza constituirii Parcului Industrial Edineț a fost decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013 cu privire la crearea Parcului Industrial „Edineț”.

Afirmă reclamantul că a luat cunoștință cu decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013 după data de 15 ianuarie 2016, prin primirea răspunsului oficial al Cancelariei de Stat nr. 1446-19 din 15 ianuarie 2016.

Astfel prin decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013 a fost dispusă crearea Parcului industrial Edineț în or. Edineț, a fost transmis cu titlu gratuit pe un termen de 30 de ani terenul cu suprafața de 17,89 ha nr. cadastral 4101101022, cu destinație agricolă, proprietate a orașului Edineț întreprinderii care urma să fie selectată învingătoare în urma desfășurării concursului, a fost acceptată modificarea categoriei de destinație a terenului de 17,89 ha cu nr. cadastral 4101101022.

Consideră reclamantul că decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013 a fost adoptată cu încălcarea legislației în vigoare și urmează să fie anulată, deoarece terenul agricol a fost transmis pentru construcția parcului industrial în mod ilicit.

Reclamantul specifică că conform extrasului din Registrul bunurilor imobile din 19 noiembrie 2012, terenul nr. cadastral 4101101022 cu suprafața de 17,8989 ha amplasat în extravilanul orașului Edineț, avea stabilit modul de folosință - agricol.

Subliniază reclamantul că, în urma investigației s-a constatat că gradul de bonitate al terenului agricol nr. cadastral 4101101022 cu suprafața de 17,8989 ha este de 62 puncte pentru - suprafața de 5,4693 ha, 70 puncte - pentru suprafața de 4,9682 ha și 50 puncte - pentru suprafața de 7,4614 ha.

Conform art. 83 Cod funciar din categoria terenurilor agricole de calitate superioară fac parte terenurile situate pe cumpăna apelor și pe versantele cu panta de pînă la 3 grade, precum și terenurile cu gradul de evaluare a fertilității naturale de peste 60, terenurile irigate, loturile experimentale, terenurile instituțiilor de cercetări științifice și de învățămînt. În vederea protecției terenurilor agricole de calitate superioară se interzice

retragerea acestora din circuitul agricol, utilizarea lor în alte scopuri decât cele agricole, desfășurarea pe aceste terenuri a operațiunilor tehnologice și de altă natură ce conduc la degradarea solului, cu excepția cazurilor când sînt repartizate pentru construcția obiectivelor liniare (drumuri, linii de telecomunicații și de transport electric, conducte), obiectivelor de exploatare minieră a petrolului și gazelor și a construcțiilor de producție necesare pentru exploatarea acestora. Retragerea terenurilor agricole de calitate superioară din circuitul agricol pentru necesitățile de stat și publice se face numai în cazuri excepționale, prin hotărîre a Guvernului sau prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, prin hotărîrea Adunării Populare a Găgăuziei în a căror proprietate se află terenul respectiv, conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern.

Accentuează reclamantul că crearea parcului industrial nu se pretează la nici una dintre condițiile instituite de art.83 din Codul funciar, care ar fi permis excluderea porțiunii de teren cu suprafața de circa 10 ha cu gradul de fertilitate de peste 60 puncte, din categoria terenului agricol și includerea în categoria terenurilor industriale.

Consideră reclamantul că Consiliul orașenesc Edineț prin decizia nr. 17/2 din 4 martie 2013 nu era în drept să transmită cu titlu gratuit pe un termen de 30 de ani terenul cu suprafața de 17,89 ha nr. cadastral 4101101022, cu destinație agricolă, proprietate a orașului Edineț întreprinderii administratoare a Parcului industrial Edineț.

La 15 februarie 2016 Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” a înaintat în adresa Consiliului orașenesc Edineț, cerere prealabilă nr. 13-01/16, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului orașenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013, ca fiind adoptată cu încălcarea normelor imperative ale legislației în vigoare. Indică că pînă la depunerea cererii de chemare în judecată nu a primit nici un răspuns.

Solicită Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” anularea ca fiind ilegală a deciziei Consiliului orașenesc Edineț nr. 17/2 din 04 martie 2013 „Cu privire la crearea Parcului Industrial Edineț” .

Prin încheierea Judecătoriei Buiucani mun. Chișinău din 3 iunie 2016 a fost atras în proces în calitate de intervenient accesoriu Guvernul Republicii Moldova (f.d. 46-47).

Prin încheierea Judecătoriei Buiucani mun. Chișinău din 28 iunie 2016 a fost atras în proces în calitate de intervenient accesoriu Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” (f.d. 57-58).

Prin hotărîrea Judecătoriei Buiucani mun. Chișinău din 9 decembrie 2016 acțiunea s-a respins ca fiind depusă tardiv (f.d. 143, 148-150).

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2017, s-a respins apelul depus de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” și s-a menținut hotărîrea Judecătoriei Buiucani mun. Chișinău din 9 decembrie 2016 (f.d. 191-200).

La 23 iunie 2017, Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” a depus recurs împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2017, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri cu privire la admiterea acțiunii.

Recurentul, Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con”, în motivarea recursului a indicat că instanțele de judecată la adoptarea hotărârilor contestate, au aplicat și interpretat eronat normele dreptului material aplicabile raportului juridic litigios. Recurentul menționează că la 18 ianuarie 2016 a luat cunoștință cu decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013, iar la 15 februarie 2016 a depus cerere prealabilă în adresa Consiliului orășenesc Edineț cu privire la anularea deciziei. Astfel indică recurentul că a depus cererea prealabilă cu respectarea termenului de 30 zile prevăzut de legislație. Recurentul susține că este neîntemeiată concluzia instanțelor de judecată cu privire la faptul că actul administrativ, avînd un caracter public, ar fi fost opozabil recurentului din data adoptării. În acest context, recurentul relatează că decizia Consiliului orășenesc Edineț nr.17/2 din 04 martie 2013 nu a fost publică pe pagina web a Primăriei orașului Edineț sau făcută în alt mod publică, iar în acest caz recurentul menționează că nu a avut posibilitate de a cunoaște despre existența și conținutul actului administrativ.

Totodată recurentul subliniază că Consiliul orășenesc Edineț nu a prezentat probe, care ar confirma faptul publicării actului administrativ contestat.

În conformitate cu art. 439 alin. (2) Codul de procedură civilă, după parvenirea dosarului, un complet din 3 judecători decide asupra admisibilității recursului, dispune expedierea copiei de pe recurs intimatului, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței timp de o lună de la data primirii acesteia. În cazul neprezentării referinței în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

La 29 august 2017, în conformitate art. 439 alin. (2) din Codul de procedură civilă, Curtea Supremă de Justiție i-a comunicat cererea de recurs Consiliului orășenesc Edineț, Guvernului Republicii Moldova și Socieității cu Răspundere Limitată „Eco Garant”, informându-le că referința se depune în termen de o lună de la data primirii scrisorii. În mod corespunzător, dacă referința nu a fost prezentată în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

La 11 septembrie 2017, Guvernul Republicii Moldova a depus referință la cererea de recurs depusă de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con”, prin care a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil.

Pînă la examinarea cauzei civile, Consiliul orășenesc Edineț, Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” nu au depus referință la cererea de recurs, prin care să-și exprime opinia referitor la recursul declarat.

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

Astfel, prin prisma dispoziției citate, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” în termen din următoarele motive.

În procedura de filtru, instanța de recurs a reținut că decizia integrală a instanței de apel din 11 aprilie 2017 a fost expediată în adresa părților la 25 mai 2017 (f. d. 206), însă la materialele cauzei nu există dovada recepționării efective a acesteia de către participanții la proces. În lipsa unor înscrisuri pertinente, instanța de recurs nu a putut stabili cu precizie momentul, când a fost comunicată hotărârea motivată a instanței de apel.

Astfel, în atare situație și pentru a nu admite o ingerință disproporțională în dreptul de acces liber la justiție, dar având în vedere data expedierii deciziei contestate (25 mai 2017), instanța de judecată a constatat că recursul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” la 23 iunie 2017 este depus în termenul prevăzut de art. 434 alin. (1) din Codul de procedură civilă.

În aceeași ordine de idei, materialele cauzei au confirmat faptul că recursul nu a fost examinat anterior, fiind respectate, totodată, dispozițiile art. 430 din Codul de procedură civilă. La fel, a fost stabilit că instanța de apel a comis încălcări procedurale, care se încadrează în temeiurile prevăzute de art. 432 alin. (3) lit. a) din Codul de procedură civilă.

Prin urmare, potrivit încheierea Curții Supreme de Justiție din 4 octombrie 2017, recursul supus judecării a fost considerat admisibil spre examinare în fond (f. d. 29 vol.II).

În conformitate cu art. 441 din Codul de procedură civilă, în cazul în care recursul este considerat admisibil, un complet din 5 judecători examinează fondul recursului.

În corespundere cu art. 444 din Codul de procedură civilă, recursul s-a examinat fără înștiințarea participanților la proces, însă data și ora ședinței a fost plasată pe pagina web a Curții Supreme de Justiție. Astfel, Colegiul a decis inoportună invitarea acestora, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței verificarea legalității hotărârii atacate. Totodată, toate punctele de drept care puteau exista în această cauză pot fi cercetate și soluționate în mod adecvat pe baza înscrisurilor prezente la dosar. În esență, recurentul și intimatul au avut posibilitatea să își prezinte poziția în scris și să răspundă la concluziile părții adverse. Mai mult, nici un participant nu a solicitat audierea publică a cauzei sale (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Auza Vilho Eskelinen și alții v. Finlanda*, 19 aprilie 2007, parag. 72 – 75, *Eriksson v. Suedia*, 12 aprilie 2012, parag. 66, 72, *Pönkä v. Estonia*, 8 noiembrie 2016, parag. 33 – 34).

Suplimentar, în parag. 26 – 27 din decizia Curții Constituționale nr. 95 din 19 decembrie 2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 444 din Codul de procedură civilă, Curtea a statuat că în cazul procedurilor care au ca obiect

autorizarea unui apel sau care consacra verificarea unor aspecte de drept, și nu de fapt, sunt îndeplinite condițiile articolului 6 din Convenție chiar dacă instanța de apel sau de recurs nu oferă reclamantului posibilitate să se exprime în fața sa, în persoană. Iar, în esență nu este afectat accesul liber la justiție.

Verificând decizia contestată în raport cu criticile formulate, în limitele controlului de legalitate și temeiurilor de drept invocate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” este întemeiat și urmează a fi admis, cu dispunerea casării deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2017 și trimiterea pricinii spre rejudecare în aceeași instanță, în alt complet de judecători, pentru motivele ce succed.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) din Codul de procedură civilă, 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.

În conformitate cu art. 432 alin. (4) Cod de procedură civilă, săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin.(3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a pricinii sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Instanța de judecată notează că, prin prisma art. 432 alin. (5) din Codul de procedură civilă, are obligația pozitivă, instituită de legislator, de a controla din oficiu decizia contestată din punct de vedere al respectării normelor de drept procedural.

În conformitate cu art. 118 alin. (3) Cod de procedură civilă, circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a pricinii sunt determinate definitiv de instanța judecătorească pornind de la pretențiile și obiecțiile părților și ale altor participanți la proces, precum și de la normele de drept material și procedural ce urmează a fi aplicate.

În conformitate cu art. 130 alin. (2), (3), (4) Cod de procedură civilă, nici un fel de probe nu au pentru instanța judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor. Fiecare probă se apreciază de instanță privitor la relevanța, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă și suficiența pentru soluționarea pricinii. Ca rezultat al aprecierii probelor, instanța judecătorească este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele.

În conformitate cu art. 239 Cod de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată. Instanța își întemeiază hotărârea numai pe

circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședința de judecată.

Subsidiar la cele relatate, 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.

Din analiza deciziei contestate sub aspectul legalității sale în raport cu limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse, rezultă că, conform deciziei Consiliului orășenesc Edineț nr. 17/2 din 4 martie 2013 cu privire la crearea parcului industrial „Edineț” a fost decisă crearea parcului industrial „Edineț”, fiind transmis cu titlul gratuit pe un termen de 30 ani terenul cu suprafața de 17,89 ha, destinație agricolă proprietate a unității teritoriale Edineț, întreprinderii care va fi selectată învingătoare în urma desfășurării concursului pentru selectarea întreprinderii administratoare a parcului industrială „Edineț” (f.d. 14, vol. I).

Potrivit pct. 1 și 2 a Hotărârii Guvernului nr. 666 din 2 septembrie 2013 cu privire la acordarea titlului de parc industrial Societății cu Răspundere Limitată „Eco-Garant” și modificarea destinației unui teren a fost acordat titlul de parc industrial Societății cu Răspundere Limitată „Eco-Garant”, pe un teren cu suprafața de 17,8989 ha, proprietate publică a orașului Edineț, fiind modificată categoria de destinație a terenului agricol cu suprafața de 17,8989 ha cu trecerea în categoria de terenuri destinate industriei, transporturilor, telecomunicațiilor și cu alte destinații speciale (f.d. 18, vol. I).

Conform art. 14 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Astfel la 15 februarie 2016, Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” a depus cerere prealabilă în adresa Consiliului orășenesc Edineț, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului orășenesc Edineț nr. 17/2 din 4 martie 2013 cu privire la crearea parcului industrial „Edineț” ca fiind emisă cu încălcarea normelor imperative a legislației în vigoare (f.d.10-12, vol. I).

Conform art. 17 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea

acesteia; b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri; c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

Prin decizia Consiliului orașenesc Edineț nr. 7/12-16 din 7 aprilie 2016 a fost respinsă cererea prealabilă înaintată de Consiliul orașenesc Edineț, deoarece contravine prevederilor art. 1-8 a Legii nr. 182 din 15 iulie 2010 cu privire la parcurile industriale și interesului public (f.d. 38, vol. I).

Ulterior, în temeiul art. 16 al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, la 15 aprilie 2016 Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orașenesc Edineț cu privire la anularea deciziei Consiliului orașenesc Edineț nr. 17/2 din 4 martie 2013 cu privire la crearea parcului industrial „Edineț”.

Fiind investită cu examinarea prezentei cauze, prima instanță prin hotărârea din 9 decembrie 2016 a respins acțiunea ca fiind depusă tardiv.

Instanța de apel prin decizia din 11 aprilie 2017 a respins apelul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” și a menținut hotărârea primei instanțe.

Studiind argumentele expuse în cererea de recurs și în referință, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că decizia instanței de apel nu îndeplinește exigența de a fi motivată, 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. 238 alin. (2), art. 239 și art. 241 alin. (5) CPC.

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

Astfel din decizia contestată se identifică că instanța de apel verificând legalitatea hotărârii primei instanțe, rezultând din prevederile art. 373 Cod de procedură civilă, s-a axat pe ipoteza precum că, Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” ar fi omis termenul inițierii procedurii de contestare a actului administrativ.

Instanța de recurs conchide că, o astfel de soluție rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele.

În contextul dat, Colegiul menționează că instanța de apel a concluzionat referitor la tardivitatea acțiunii rezultând din faptul precum că, Asociația

producătorilor de conserve „Speranța-Con” urma să cunoască despre deciziei Consiliului orășenesc Edineț nr. 17/2 din 4 martie 2013, deoarece are un caracter public, însă, contrar art.14 al Legii contenciosului administrativ, a depus cererea prealabilă doar la data de 15 februarie 2016.

Colegiul precizează că art.14 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 stabilește un termen de 30 zile pentru adresare cu cerere prealabilă, în cazul când persoana se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Conform art.15 alin.(1), (2) al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000, cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmînd a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel. Organul emitent este în drept: a) să respingă cererea prealabilă; b) să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Din normele legale citate rezultă că, respectarea procedurii prealabile de soluționare a litigiului este obligatorie, în cazul contenciosului administrativ, dacă legea nu dispune altfel.

Dar, demararea procedurii prealabile și ulterior unui proces civil este un drept al persoanei care se consideră a fi vătămată într-un drept al său recunoscut de lege și nu o obligație.

Respectiv, dacă o persoană se consideră a fi vătămată într-un drept al său și dorește restabilirea acestuia, ea are dreptul de a iniția o procedură în ordinea contenciosului administrativ, doar cu respectarea unei proceduri prealabile.

Totodată, organul administrativ sesizat este obligat să examineze cererea prealabilă, fapt ce rezultă din prevederile art.15 al Legii contenciosului administrativ.

Astfel, legea oferă posibilitatea persoanei de a depune cererea prealabilă și instituie obligația organului administrativ de a examina această cerere.

Pe parcursul procedurii prealabile/prejudiciare, petiționarul și autoritatea publică au dreptul de a opune reciproc toate excepțiile și a aduce toate argumentele în susținerea circumstanțelor invocate.

În cadrul examinării cererii prealabile, executându-și obligația impusă de lege, conform art.15 alin.(2) lit. a) al Legii contenciosului administrativ, organul emitent este în drept să respingă cererea prealabilă invocând netemeinicia sau tardivitatea acesteia.

Hotărârea adoptată de organul administrativ după examinarea cererii prealabile este actul prin care se finalizează faza prejudiciară a soluționării litigiului.

Colegiul reliefă că, pentru ca instanța de judecată să respingă cererea privind anularea unui act administrativ ca fiind tardivă, din motivul tardivității cererii

prealabile, este necesar ca organul emitent să invoce tardivitatea la faza prejudiciară, adică atunci când a fost sesizat de către petiționar.

Referitor la aspectul tardivității acțiunii înaintate de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” constat de instanța de apel, Colegiul mai menționează că, acțiunile de ordinul contenciosului administrativ sunt supuse examinării sub aspectul respectării termenului de adresare în instanța de judecată prin prisma prevederilor art.17 al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000.

Colegiul reiterează că instanța de apel respingând cererea de chemare în judecată depusă de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” ca fiind tardivă, a constatat că cererea prealabilă a fost depusă cu încălcarea termenului de prescripție.

În continuarea celor expuse, Colegiul remarcă că în contextul legislației în vigoare tardivitatea cererii prealabile urma a fi invocată de autoritatea administrativă, la caz Consiliul orășenesc Edineț, în cadrul soluționării litigiului pe cale extrajudiciară, pe când prin decizia Consiliului orășenesc Edineț nr. 7/12-16 din 7 aprilie 2016 a fost respinsă cererea prealabilă înaintată de Consiliul orășenesc Edineț, deoarece contravine prevederilor art. 1-8 a Legii nr. 182 din 15 iulie 2010 cu privire la parcurile industriale și interesului public (f.d. 38, vol. I).

Pe cale de consecință, Colegiul menționează că, Consiliul orășenesc Edineț, prin decizia nr. 7/12-16 din 7 aprilie 2016, nu a invocat tardivitatea cererii prealabile, prin urmare acesta pierde dreptul de a invoca ulterior, în cadrul procesului judiciar, omiterea termenului de 30 zile în care poate fi depusă cererea prealabilă.

Conform art. 271 Cod civil, acțiunea privind apărarea dreptului încălcat se respinge în temeiul expirării termenului de prescripție extinctivă numai la cererea persoanei în a cărei favoare a curs prescripția, depusă până la încheierea dezbaterilor în fond. În apel sau în recurs, prescripția poate fi opusă de îndreptățit numai în cazul în care instanța se pronunță asupra fondului.

Din sensul normei precitate rezultă expres că, cererea persoanei în favoarea căreia curgea termenul de prescripție trebuie făcută până la finisarea dezbaterilor judiciare. Această cerință a legii cuprinde fazele intentării acțiunii civile, pregătirea pricinii către dezbaterile judiciare și propriu-zis faza examinării acțiunii în fond.

În speță, Colegiul relevă că tardivitatea cererii prealabile a fost invocată în cadrul procesului civil de către Consiliul orășenesc Edineț, doar că, ultima deținea deja calitatea procesuală de pârât, pe când urma să o invoce, *după caz*, la etapa examinării cererii prealabile, ca fiind autoritate publică sesizată prejudiciar. Iar, în cadrul examinării pricinii poate fi invocată doar tardivitatea acțiunii, dar nu și a cererii prealabile, în condițiile când organul administrativ la soluționarea prealabilă a litigiului, nu a invocat acest fapt.

În atare circumstanțe, Colegiul conchide că instanța de apel contrar prevederilor legale a concluzionat asupra tardivității cererii de chemare în judecată depusă de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” împotriva Consiliului orășenesc Edineț, intervenienți accesorii Guvernul Republicii Moldova și Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” cu privire la contestarea actului administrativ, prin prisma omiterii termenului stabilit de lege pentru inițierea procedurii de contestare a actului administrativ, în condițiile când la soluționarea extrajudiciară acest aspect nu a fost invocat.

Colegiul relevă că termenul de prescripție în speță urma a fi verificat prin prisma respectării termenului la depunerea cererii prealabile privind anularea actului administrativ sau motivelor care au condiționat omiterea acestuia, în situația în care cererea prealabilă a fost respinsă de către organul administrativ, ca fiind depusă tardiv.

În circumstanțele expuse, Colegiul decelează că, Consiliul orășenesc Edineț nu a respins cererea prealabilă ca fiind depusă tardiv, or, aspectul dat ține doar de competența organului administrativ căruia i-a fost adresată cererea prealabilă, instanța de judecată urmând să se expună numai asupra termenului prevăzut de art.17 din Legea contenciosului administrativ, adică ce ține de termenul de adresare în instanța de judecată.

Doar în cazul în care organul emitent a respins cererea prealabilă pe motiv că persoana a omis termenul de adresare cu această cerere, instanța de fond, doar la cererea părții, verifică motivele omiterii acestuia și poate sau să le considere întemeiate, sau să respingă cererea ca fiind prescrisă.

Prin urmare, instanța de apel la rejudecarea pricinii urmează să omită verificarea respectării termenului de inițiere a procedurii prealabile, deoarece în cadrul acestei proceduri autoritatea publică nu a respins cererea prealabilă ca fiind tardivă și, urmează să examineze acțiunea prin prisma temeiniciei acesteia.

Colegiul remarcă că instanța ierarhic inferioară la adoptarea soluției pe caz, urma a concluziona sub aspectul tardivității, rezultând din circumstanțele pricinii constatate, probele pe care se întemeiază concluziile ei privitoare la aceste circumstanțe, însă, instanța de apel, neelucidând integral circumstanțele inițierii procedurii contenciosului administrativ și etapele aferente acesteia, a concluzionat asupra tardivității acțiunii.

Or, principiul procesului echitabil, garantat de art.6 CEDO, reclamă că hotărârea să fie motivată, justițiabilul având posibilitatea să cunoască motivele care l-au făcut pe judecător să adopte una sau altă soluție și să le conteste dacă sistemul prevedea o cale de atac împotriva acestei hotărâri, lipsa motivării unei decizii judiciare, pune în pericol dreptul la un proces echitabil (cauza Kaufman vs. Belgia, 1986).

Colegiul accentuează că la rejudecarea pricinii, instanța de apel, pentru a concluziona sub aspectul temeiniciei/netemeiniciei acțiunii, urmează să stabilească, care drept recunoscut de lege i-a fost încălcat Asociației producătorilor de conserve „Speranța-Con” prin emiterea deciziei Consiliului orașenesc Edineț nr. 17/2 din 4 martie 2013 cu privire la crearea parcului industrial „Edineț” a cărei anulare o solicită, or art.14 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 stabilește că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

În consecință, raportând circumstanțele stabilite la normele de drept procedurale enunțate *supra*, Colegiul conchide că examinarea pricinii în ordine de apel a avut loc în mod incomplet și fără o apreciere și elucidare corespunzătoare a circumstanțelor pricinii.

Din considerentele menționate, pornind de la faptul că această eroare admisă la judecarea pricinii în instanța ierarhic inferioară nu poate fi corectată de instanța de recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” și a casa integral decizia instanței de apel, cu remiterea pricinii civile la rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

La rejudecarea pricinii, instanța de apel, pentru a concluziona sub aspectul temeiniciei/netemeiniciei acțiunii, urmează să verifice cerințele prin prisma argumentelor și probelor atât a părții reclamante, cât și a părții pârâte, rezultând din prevederile art. 130 alin. (1) Cod de procedură civilă, conform cărora instanța judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare și nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege, ca în consecință soluția adoptată să fie certă și coerentă. Caracterul peremptoriu al concluziei instanței de judecată, urmează a fi stabilit în coraport cu argumentele părților, circumstanțele pricinii, probele administrate și cercetate și normele de drept material aplicabile raportului litigios.

Se reține că actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți, ceea ce în speță lipsește.

Or, principiul procesului echitabil reclamă că hotărîrea să fie motivată, justițiabilul avînd posibilitatea să cunoască motivele care l-au făcut pe judecător să adopte una sau altă soluție și să le conteste dacă sistemul prevedea o cale de atac împotriva acestei hotărîri, lipsa motivării unei decizii judiciare, pune în pericol dreptul la un proces echitabil (cauza Kaufman vs. Belgia, 1986).

În cazul în care instanța de judecată se abține de a da un răspuns special și explicit în cele mai importante întrebări, fără a acorda părții care a formulat-o posibilitatea de a ști dacă acest mijloc de apărare a fost neglijat sau respins, acest fapt se va considera o încălcare a art. 6§1 din CEDO (cauza Hiro Balani vs. Spania, 1994).

Din considerentele menționate și avînd în vedere faptul că s-a constatat o eroare judiciară, care nu poate fi corectată de către instanța de recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și de a restitui prezenta cauză civilă la rejudecare în Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecători.

În baza celor expuse, în conformitate art. 445 alin. (1) lit. c) Cod de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul declarat de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con”.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2017, adoptată în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația producătorilor de conserve „Speranța-Con” împotriva Consiliului orășenesc Edineț, intervenienți accesorii Guvernul Republicii Moldova și Societatea cu Răspundere Limitată „Eco Garant” cu privire la contestarea actului administrativ, cu remiterea pricinii la rejudecare în Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecători.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței,

Judecător

Tatiana Vieru

Judecători:

Luiza Gafton

Nicolae Craiu

Oleg Sternioală

Mariana Pitic