

## DECIZIE

31 octombrie 2018

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Valeriu Doagă  
Tamara Chișca-Doneva  
Nina Vascan  
Victor Burduh  
Svetlana Filincova

examinând recursul declarat de către SA „Floreni”,  
în cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL  
„Promeditatio” împotriva Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări  
servicii al Consiliului municipal Chișinău, intervenient accesoriu SA „Floreni” cu  
privire la obligarea emiterii actului administrativ,  
împotriva deciziei din 13 februarie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a  
fost admis apelul declarat de SRL ”Promeditatio”, casată hotărârea din 05 iulie  
2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) și emisă o nouă hotărâre prin care  
acțiunea reclamantei a fost admisă integral,

### c o n s t a t ă :

La 17 august 2016, SRL „Promeditatio” s-a adresat instanței de judecată cu  
cerere de chemare în judecată împotriva Direcției generale comerț, alimentație  
publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău, intervenient accesoriu  
SA „Floreni”, solicitând obligarea emiterii actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat, că SRL „Promeditatio”  
este proprietarul complexului imobiliar din str. Sarmizegetusa, 12, mun. Chișinău  
cu nr. cadastral 0100110214, 0100110.214.01-03, precum și deținătorul dreptului  
de folosință asupra terenului din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău cu nr.  
cadastral 0100110.005. Între zona carosabilă a străzii Sarmizegetusa și complexul  
imobiliar al reclamantei a fost format, prin decizia Consiliului municipal Chișinău  
din 23 decembrie 2014, un bun imobil separat - terenul public cu suprafața de  
0,0655 ha cu nr. cadastral 0100110.516.

Pe suprafața respectivului lot de teren este amplasată o gheretă în care  
intervenientul accesoriu „SA Floreni” desfășoară în mod ilegal activitate  
comercială, acesta, neavând încheiat niciun contract cu autoritățile administrației

publice locale privind folosința terenului cu nr. cadastral 0100110.516, însăși amplasarea gheretei pe respectivul lot de teren este ilegală. În contextul în care aceasta nu este amplasată în cadrul preinsei piețe agricole din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău, ci în afara ei - pe lotul cu nr. cadastral 0100110.516.

La 16 iunie 2016, reclamanta a solicitat pârâtei retragerea autorizației de funcționare nr. 25407 eliberate la 06 ianuarie 2011 intervenientului accesoriu SA „Floreni”. Or potrivit respectivei autorizații, funcționarea agentului economic respectiv este permisă în ghereta nr. 84/A din cadrul pieței gestionate de SRL „Sandex-Tehno”. La caz însă, pavilionul nu este amplasat în cadrul pieței din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău, ci în afara acesteia, pe trotuar, adică pe terenul public cu nr. cadastral 0100110.516 al administrației publice municipale.

Prin nota nr. 01-16/06-684 din 13 iulie 2016, pârâta a comunicat despre refuzul de revocare/retragere a autorizației de funcționare din 06 ianuarie 2011, invocând faptul că autorizația de funcționare eliberată SA „Floreni” a fost emisă în baza setului de acte necesar pentru eliberarea autorizațiilor de funcționare, cu avizul administrației pieței conform Regulamentului.

În același timp, conform pct. 2.2. al Regulamentului privind eliberarea autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale pe teritoriul municipiului Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 13/4 din 27 decembrie 2007, la cererea privind obținerea autorizației urmează a fi anexate copiile următoarelor acte: a) certificatul de înregistrare a întreprinderii, eliberat de Camera înregistrării de Stal de pe lângă Ministerul Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova; b) certificatul de proprietate asupra imobilului cu destinație ne-locativă eliberat de către Oficiul cadastral teritorial Chișinău. Pentru unitățile amplasate în încăperi închiriate urmează să fie prezentat și contractul de locațiune; c) contractul privind transportarea deșeurilor menajere solide; d) pentru unitățile amplasate în localuri noi, recent dale în exploatare în modul stabilit, cererea poate fi înlocuită cu procesul-verbal de recepție finală a obiectivului; e) acordul din partea vecinilor privind amplasarea unității (doar pentru unitățile amplasate în blocuri locative).

Astfel, dacă pârâta afirmă că autorizația eliberată solicitantului SA „Floreni” a fost emisă în conformitate cu prevederile Regulamentului, rezultă că acesta a prezentat emitentului certificatul de proprietate asupra imobilului cu destinație ne-locativă, eliberat de către Oficiul cadastral teritorial Chișinău, precum și eventual, - contractul de locațiune încheiat cu pretinsul proprietar (pentru unitățile amplasate în încăperi închiriate).

În opinia reclamantei, existența respectivelor înscrisuri este imposibilă în contextul în care, terenul pe care este amplasată ghereta nr. 84/A este proprietate municipală, domeniul public, iar conform extrasului din Registrul bunurilor imobile acest teren nu este grevat în favoarea unui eventual terț. De asemenea, planul geometric al terenului respectiv, eliberat de Oficiul cadastral teritorial Chișinău nu atestă existența vreunei construcții pe suprafața acestuia. Prin urmare ghereta respectivă este amplasată neautorizat. Acest fapt a fost constatat și de către Pretura Botanica care la 13 mai 2016, a emis Dispoziția nr. 75 privind strămutarea gheretei și pavilioanelor amplasate în afara hotarului juridic al pieței SRL „Sandex-Tehno” din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău.

Astfel, reieșind din caracterul neautorizat al gheretei în care își desfășoară activitatea intervenientul accesoriu SA „Floreni”, acesta nu a putut prezenta pârâtei actele necesare pentru eliberarea autorizației de funcționare, decât dacă acestea sunt niște acte întocmite în mod ilicit.

Reclamanta SRL ”Promeditatio” a susținut că, potrivit pct. 8.1. al Regulamentului privind eliberarea autorizațiilor de funcționare a unităților comerciale și de prestare a serviciilor sociale pe teritoriul municipiului Chișinău, autorizația se retrage în următoarele cazuri: titularul depune cerere în acest sens; titularul persoană juridică se lichidează; în actele depuse pentru obținerea autorizației au fost descoperite falsuri; titularul nu a înlăturat în termenul stabilit încălcările enumerate în punctul 8.4.

Astfel, reclamanta a concluzionat că, pârâta urma să dispună retragerea autorizației de funcționare din 06 ianuarie 2011 în virtutea pct.8.1. lit. c) din Regulamentul menționat.

Reieșind din faptul că pârâta a respins cererea prealabilă a reclamantei din 16 iunie 2016, SRL ”Promeditatio” este impusă să se adreseze instanței de judecată, în contextul în care Direcția generală comerț, alimentație publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău nu-și exercită atribuțiile stabilite de lege, favorizând astfel în mod abuziv, desfășurarea ilegală a activității de întreprinzător.

A menționat că, interesul reclamantei rezidă din faptul că activitatea comercială desfășurată în mod ilegal pe terenul din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău, afectează drepturile garantate de lege ale SRL ”Promeditatio” la protecția proprietății construcțiilor private din str. Sarmizegetusa, 12, precum și posesiei și folosinței a terenului aferent.

În fine, SRL ”Promeditatio” a solicitat constatarea ca fiind ilegală inacțiunea Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău de a emite decizia privind retragerea autorizației de funcționare nr.25407 din 26 ianuarie 2011 eliberate SA „Floreni” și obligarea Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău să emită decizie privind retragerea autorizației de funcționare nr. 25407 din 26 ianuarie 2011 eliberate SA „Floreni”.

Prin hotărârea din 05 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) cererea de chemare în judecată a fost respinsă ca nefondată.

Prin decizia din 13 februarie 2018 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de SRL ”Promeditatio”, casată hotărârea din 05 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) și emisă o nouă hotărâre prin care acțiunea reclamantei a fost admisă integral.

La 25 mai 2018, SA „Floreni” a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 13 februarie 2018 a Curții de Apel Chișinău cu menținerea hotărârii din 05 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru).

În motivarea recursului a indicat că, instanța de apel la examinarea cauzei a interpretat în mod eronat legea precum și a admis alte încălcări care s-au soldat cu încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

La 18 septembrie 2018, SRL ”Promeditatio” a depus referință la cererea de recurs declarată de SA „Floreni”, prin care a menționat că recursul este depus cu

omiterea termenului legal, recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute de art. 432 al Codului de procedură și că acesta urmează a fi considerat inadmisibil.

Prin încheierea din 19 septembrie 2018 a Curții Supreme de Justiție, recursul declarat de SA „Floreni” a fost considerat admisibil.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) al Codului de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel.

Instanța de recurs constată că, decizia recurată a fost pronunțată la 13 februarie 2018, fără a fi anexate probe ce ar confirma cu certitudine data recepționării acesteia, iar recursul a fost declarat la 25 mai 2018, fapt ce atestă că recurenta s-a conformat normelor procedurale legale și a declarat în termen recursul.

În conformitate cu art. 444 al Codului de procedură civilă, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

În corespundere cu prevederile art. 445 alin. (1) lit. f) al Codului de procedură civilă, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze decizia instanței de apel și să mențină hotărârea primei instanțe.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul întemeiat și care urmează a fi admis cu casarea deciziei recurate și menținerea hotărârii instanței de fond, din considerentele ce urmează.

Instanța de recurs a constatat cu certitudine că intimata SRL ”Promeditatio” este proprietara terenului cu nr. cadastral 0100110.214 și a construcțiilor amplasate pe terenul dat cu nr. nr. cadastrale 0100110.214.01-0100110.214.03, situate în mun. Chișinău, str. Sarmizegetusa, 12.

Potrivit Extrasului din Registrul bunurilor imobile, în temeiul hotărârii din 22 februarie 2011 a Judecătoriei Economice de Circumscripție, la 26 august 2014 SRL ”Promeditatio” a înregistrat dreptul de folosință asupra bunului imobil cu nr. cadastral 0100110.005 din str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău, ce aparține cu drept de proprietate Republicii Moldova.

În corespundere cu prevederile art. 2 al Legii contenciosului administrativ, persoană vătămată într-un drept al său este orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, iar potrivit art. 3 al aceleiași Legi, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț.

La fel rigorile impuse de prevederile art. 166 alin. (2) lit. d) al Codului de procedură civilă, stabilesc că, în cererea de chemare în judecată se indică esența încălcării sau a pericolului de încălcare a drepturilor, libertăților sau intereselor legitime ale reclamantului, pretențiile lui.

Deși hotărârea din 22 februarie 2011 a Judecătoriei Economice de Circumscripție a fost executată, fiind introduse în Registrul bunurilor imobile înregistrările de rigoare, nefiind de acord cu acesta, SRL ”Sandex-Tehno” a contestat-o în modul prevăzut de lege, fiind notat bunul imobil specificat cu

mențiunea ”acțiune în justiție”, însă la moment nu există o hotărâre definitivă la caz, cauza fiind în curs de examinare în instanța de apel, or din cumulul probelor administrate o altă situație de fapt nu reiese.

La fel, prin încheierea instanței de apel din data de 10 octombrie 2014 au fost aplicate măsuri de asigurare a acțiunii, fiind notată acțiunea în justiție și aplicat sechestru asupra terenului cu nr. cadastral 0100110.005 și construcțiilor cu nr. nr. cadastrale 0100110.005.01-0100110.005.08, de iure deja radiate din registrul bunurilor imobile, amplasate în mun. Chișinău, str. Sarmizegetusa, 12/1.

Dintr-un alt punct de vedere, la 06 ianuarie 2011, SA „Floreni” a fost autorizată pentru desfășurarea comerțului cu amănuntul în teritoriul pieței situate pe str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău.

Potrivit cerințelor reclamantei-intimate, aceasta în calitate de persoană interesată, a solicitat obligarea Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău să emită un act administrativ de anulare a autorizației menționate, invocând ca temei de anulare cauza ilicită a acesteia.

Astfel, SRL ”Promeditatio” a menționat în calitate de temei de ilegalitate, faptul că ghereta SA „Floreni” este amplasată ilegal, în afara pieței, deși a fost autorizată pentru desfășurarea comerțului cu amănuntul pe teritoriul pieței, contrar prevederilor legale, SA „Floreni” neavând acte necesare în sensul legii pentru obținerea autorizației.

Instanța de apel, examinând apelul SRL ”Promeditatio” asupra hotărârii primei instanțe, pe lângă legalitatea în fond al actului administrativ contestat l-a examinat și sub aspectul procedurii stabilite de emitere.

Verificând legalitatea deciziei atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, Colegiul constată că instanța de apel, la examinarea cauzei, a încălcat normele de drept material, și anume, a interpretat în mod eronat legea.

Raportând prevederile legale aplicabile speței la cele constatate, Colegiul lărgit ajunge la concluzia netemeinicii pretențiilor intimatei SRL ”Promeditatio” de anulare a autorizației de funcționare nr. 25407 din 06 ianuarie 2011 a gheretei SA „Floreni” din str. Sarmizegetusa 12/1, mun. Chișinău.

Sub acest aspect, fără a contesta dreptul oricărei persoane în sensul prevederilor legale citate supra, de a înainta acțiune în justiție pentru verificarea legalității unui act administrativ, justițiabilul, în speță terțul SRL ”Promeditatio”, urma să indice esența încălcării drepturilor sale recunoscute prin lege. Or, careva drepturi a terțului SRL ”Promeditatio” care ar fi recunoscute prin lege nu au fost vătămate.

Astfel, SRL ”Promeditatio” ca dovadă a existenței cărorva drepturi vătămate, a menționat că activitatea comercială, desfășurată de SA „Floreni” în mod ilegal în opinia recurentei, afectează dreptul la protecția proprietății construcțiilor private precum și posesia și folosința terenului aferent.

Cu referire la aceasta Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că dreptul de posesie și folosință asupra bunurilor imobile situate în str. Sarmizegetusa, 12/1, mun. Chișinău a fost înregistrat în temeiul hotărârii din 22 februarie 2011 abia la data de 26 august 2014, însă o decizie definitivă și irevocabilă la caz nu există, ultima fiind

contestată cu apel.

La fel, argumentele SRL "Promeditatio" reținute de instanța de apel, precum că gheretele instalate pe teren public ar îngreuna accesul la bunurile imobile ce-i aparțin intimitei, nu sunt însoțite de probe în sensul prevederilor legale fiind pur declarative.

Ca urmare, la moment un careva drept vătămat și recunoscut prin lege nu există, reținând că o hotărâre irevocabilă având putere de lege pentru părțile vizate, existența eventualului drept fiind abia doar obiect al unei altei acțiuni, iar pretinsa amplasare ilegală a gheretelor în principiu ar putea fi obiect al unei acțiuni înaintate în justiție de către titularii unui drept vătămat.

Într-adevăr, în temeiul sintagmei din normele legale citate supra, "orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege", poate cere instanței de contencios administrativ anularea unui act administrativ (obligarea emiterii unui act), însă Colegiul reține că, prin "orice persoană" nu se înțelege oricine are un interes oarecare în declararea nulității acestui act, interesul trebuie să îndeplinească anumite condiții, și anume: să fie recunoscut de lege; nu poate fi invocat un interes ce contravine legii, ordinii publice și bunelor moravuri; să fie în strânsă legătură cu cauza nulității, să fie născut și actual, nu poate fi temei pentru declararea nulității un interes viitor, eventual, incert sau care s-a epuizat către momentul invocării nulității actului contestat.

Astfel, reținând prevederile art. 26 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ, potrivit căruia instanța de contencios administrativ nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de accentuat faptul că odată ce așa numitul "drept vătămat" este incert la momentul contestării actului administrativ, solicitarea reclamantei-intimate este prematură, or vătămarea drepturilor acesteia prin autorizația de funcționare este ocazională.

În acest context, după cum s-a constatat în cadrul examinării cauzei în instanțele inferioare, interesul reclamantei-intimate în anularea autorizației de funcționare eliberate SA „Floreni”, constă în dorința de a-l folosi pe bunul său plac.

În condițiile în care, după cum a fost relatat supra, terenul cu nr. cadastral 0100110.516 aparține la moment cu drept de proprietate administratei publice locale, o eventuală anulare (obligarea retragerii) al autorizației de funcționare eliberate SA „Floreni” nu poate satisface interesul reclamantei-intimate, or acesta poate fi satisfăcut numai de către și cu consimțământul administrației publice locale.

Prin urmare, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia interpretării eronate a normelor legale relevante speței de către instanța de apel, fapt ce a dus la emiterea unei soluții neîntemeiate și pasibile de a fi casată.

Deși instanța de fond inițial a respins acțiunea reclamantei SRL "Promeditatio", aceasta examinând legalitatea actului contestat nu a supus verificării temeiul adresării în justiție cu astfel de acțiune, pretinsul drept vătămat

prin actul contestat, neefectuând astfel cercetarea multiaspectuală, completă a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege.

Potrivit art. 26 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite. Însă, în coerența celor expuse, instanța de contencios administrativ va verifica legalitatea actului contestat în limita competențelor sale în situația în care este sesizată de un subiect de drept ai cărui interes real s-a constatat a fi existent.

În același context, Colegiul atestă că instanța de apel corect a stabilit cadrul legal și norma aplicabilă speței, însă la fel până a verifica legalitatea actului contestat, nu a supus verificării existența vre-unui drept vătămat al SRL ”Promeditatio”.

Astfel, din considerentele arătate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa decizia din 13 februarie 2018 a Curții de Apel Chișinău cu menținerea hotărârii din 05 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru).

Având în vedere cele expuse și în conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. f) al Codului 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 către SA „Floreni”.

Se casează decizia din 13 februarie 2018 a Curții de Apel Chișinău.

Se menține hotărârea din 05 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău (sediul Centru), emisă în cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Promeditatio” împotriva Direcției generale comerț, alimentație publică și prestări servicii al Consiliului municipal Chișinău, intervenient accesoriu SA „Floreni” cu privire la obligarea emiterii actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Nina Vascan

Victor Burduh

Svetlana Filincova