

Dosarul nr. 3ra-1187/18

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana (jud: I. Dutca)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: N. Simciuc, Iu. Cotruță, I. Țurcan)

DECIZIE

14 noiembrie 2018

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Iulia Sîrcu
Dumitru Visternicean, Galina Stratulat
Dumitru Mardari, Nicolae Craiu

examinând, fără înștiințarea participanților la proces, recursul declarat de către Iulian Grama, reprezentat de avocatul Andrei Iosip,

în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului comunei Bubuieci municipiul Chișinău, intervenient accesoriu Iulian Grama, cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de către Iulian Grama și menținută hotărârea din 01 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana,

c o n s t a t ă :

La 18 octombrie 2017, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului com. Bubuieci, intervenient accesoriu Iulian Grama, cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la data de 20 martie 2017, Primarul com. Bubuieci a emis dispoziția nr. 17, prin care a dispus amplasarea a 10 gherete pe terenul cu numărul cadastral XXXXX, ce aparține cu drept de proprietate lui Iulian Grama.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat că, în conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, a efectuat controlul de legalitate al dispoziției nr. 17 și a constatat că aceasta a fost emisă contrar prevederilor legale. La 31 iulie 2017 a înaintat pârâtului notificarea nr. 1304/OT4-1372, prin care a solicitat abrogarea dispoziției nr. 17 din 20 martie 2017 „Cu privire la amplasarea gheretelor pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată”. Însă, la cererea prealabilă nu a primit niciun răspuns.

Reclamantul consideră că la emiterea actului administrativ, Primarul com. Bubuieci a încălcat prevederile art. 6 alin. (5) și (6) din Legea cu privire la comerțul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, care stabilesc expres că, în cadrul regulamentului de

desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă, consiliul local are dreptul să stabilească interdicții și cerințe privind desfășurarea activității de comerț, cerințe ce se aprobă prin decizia consiliului local. În contextul dat, este contrară prevederilor legii permiterea prin dispoziția Primarului com. Bubuieci amplasării a 10 gherete pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată, pentru vânzarea produselor și prestarea serviciilor, în condițiile în care doar consiliul local are dreptul de a stabili cerințe și interdicții pentru desfășurarea activității de comerț.

Mai mult ca atât, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a menționat că potrivit art. 14 alin. (2) lit. q¹) din Legea privind administrația publică locală, de competența consiliului local ține aprobarea regulamentului de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă.

Reclamantul a solicitat anularea dispoziției Primarului com. Bubuieci nr. 17 din 20 martie 2017 „Cu privire la amplasarea gheretelor pe terenul cu nr. cadastral 0142102091, proprietate privată”.

Prin hotărârea din 01 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana, acțiunea a fost admisă și s-a anulat dispoziția Primarului com. Bubuieci nr. 17 din 20 martie 2017 „Cu privire la amplasarea gheretelor pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată”.

Prin decizia din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Iulian Grama și menținută hotărârea din 01 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana.

La data de 18 iulie 2018, Iulian Grama, reprezentat de avocatul Andrei Iosip, a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel Chișinău și hotărârii din 01 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

În susținerea recursului, recurentul a invocat că instanțele ierarhic inferioare au interpretat în mod eronat prevederile art. 6 din Legea cu privire la comerțul interior, care nu stabilesc expres că este de competența consiliului local de a emite decizii cu privire la amplasarea gheretelor pe teren, în scop de vânzare a produselor și prestarea serviciilor pentru parcare auto. Or, art. 6 din Legea dată reglementează doar conținutul regulamentului cu privire la comerț și organul care urmează să-l emită și nicidecum faptul că, este în competența consiliului local de a emite decizii privind desfășurarea activității de comerț.

Astfel, Iulian Grama consideră că dispoziția nr. nr. 17 din 20 martie 2017 cu privire la amplasarea a zece gherete pe terenul ce-i aparține cu drept de proprietate privată, a fost emisă cu respectarea prevederilor legii și a procedurii stabilite, or, activitatea de comerț nu urmează a fi inițiată cu obținerea în prealabil a deciziei permissive a consiliului local, dar prin notificarea autorităților publice.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) din Codul 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.

Materialele cauzei nu conțin informații despre data expedierii în adresa recurentului Iulian Grama a copiei deciziei din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel

Chișinău, deoarece în scrisoarea de însoțire nu este indicată data expedierii, la dosar lipsind și dovada recepționării copiei deciziei de către recurent.

În circumstanțele relevate, recursul declarat de Iulian Grama, reprezentat de avocatul Andrei Iosip, la data de 18 iulie 2018 se consideră a fi depus în termenul prevăzut de lege.

La 07 august 2018, în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și Primarului com. Bubuieci a fost expediată copia recursului declarat de Iulian Grama, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței.

Referință la prezentul recurs nu a fost depusă.

Prin încheierea din 10 octombrie 2018 a Curții Supreme de Justiție, recursul declarat de către Iulian Grama a fost considerat admisibil.

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

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recursul declarat, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis, cu casarea integrală a deciziei instanței de apel și restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, din următoarele considerente.

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 cauza spre rejudecare în instanța de apel o singură dată dacă eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) din Codul de procedură civilă, la deliberarea hotărârii, instanța judecătorească apreciază probele, determină circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părți, legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii.

Art. 239 din Codul de procedură civilă prevede că hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată.

Iar art. 238 alin. (2) din Codul de procedură civilă stipulează că completul de judecată deliberează, sub conducerea președintelui ședinței, toate problemele prevăzute de lege care urmează să fie soluționate, apreciază probele, determină circumstanțele și caracterul raportului juridic dintre părți, legea aplicabilă soluționării cauzei și admiterea acțiunii. Fiecare problemă urmează să fie pusă astfel încât să se poată da un răspuns afirmativ sau negativ.

Din suportul probator prezent la materialele dosarului rezultă că la data de 20 martie 2017, Primarul com. Bubuieci a emis dispoziția nr. 17 „Cu privire la amplasarea gheretelor, pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată”, prin care s-a permis amplasarea a 10 gherete pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată a lui Iulian Grama, conform schiței aprobate de Primăria comunei Bubuieci, pentru vânzarea produselor și prestarea serviciilor, luând în considerație suprafața pentru parcare auto (f.d. 8).

În temeiul prevederilor art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și pct. 9 subpct. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale

Cancelariei de Stat, Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat la data de 31 iulie 2017 a înaintat Primarului comunei Bubuieci notificarea nr. 1304/OT4-1372, solicitând abrogarea dispoziţiei nr. 17 din 20 martie 2017 „Cu privire la amplasarea gheretelor pe terenul cu nr. cadastral XXXXX, proprietate privată” (f.d. 6-7). Însă, în termenul stabilit de Legea contenciosului administrativ, nu a primit niciun răspuns.

Instanţele ierarhic inferioare au ajuns la concluzia că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea competenţei, invocând că potrivit prevederilor art. 6 alin. (5) şi (6) din Legea cu privire la comerţul interior şi art. 14 alin. (2) lit. q¹) din Legea privind administraţia publică locală, competenţa de a emite decizii cu privire la amplasarea gheretelor pe teren, în scop de vânzare a produselor şi prestarea serviciilor, îi aparţine doar consiliului local, iar careva excepţii stabilite expres prin lege la caz nu au fost stabilite.

Analizând circumstanţele menţionate, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ lărgit al Curţii Supreme de Justiţie consideră că concluzia instanţa de apel privind legalitatea şi temeinicia hotărârii primei instanţe, este bazată pe aprecierea arbitrară a suportului probatoriu şi aplicarea eronată a normelor de drept material şi procedural, prin ce se impune casarea deciziei din 18 aprilie 2018, cu remiterea cauzei spre rejudecare, din următoarele.

Potrivit art. 6 din Legea cu privire la comerţul interior nr. 231 din 23 septembrie 2010, activităţile de comerţ desfăşurate în teritoriu sunt administrate şi coordonate de autorităţile administraţiei publice locale conform reglementărilor naţionale în vigoare. Autorităţile menţionate stabilesc, în cadrul regulamentului de desfăşurare a activităţilor de comerţ în localitatea respectivă, interdicţii şi cerinţe privind desfăşurarea activităţii de comerţ conform alin.(5).

Alin. (5) al aceluiaşi articol stipulează că, în cadrul regulamentului de desfăşurare a activităţilor de comerţ în localitatea respectivă, consiliul local are dreptul să stabilească interdicţii şi cerinţe privind desfăşurarea activităţii de comerţ în următoarele privinţe: interdicţia de a desfăşura activităţi de comerţ sau anumite forme ale activităţii de comerţ, inclusiv comerţul ambulant, în perimetrul anumitor zone sau străzi ori în intervalul anumitor zile sau ore; modul de desfăşurare a activităţilor de comerţ în apropierea edificiilor autorităţilor publice, instituţiilor de învăţământ, instituţiilor medicale, locaşurilor de cult, monumentelor, lucrărilor de artă, edificiilor cu valoare arhitecturală, istorică sau arheologică, zonelor istorice, precum şi în locurile (destinaţiile) de interes turistic; distribuirea activităţilor de comerţ între zona centrală şi zonele periferice ale localităţii, precum şi între zonele aglomerate şi cele neaglomerate; raza în care este interzisă comercializarea producţiei alcoolice în preajma instituţiilor de învăţământ, instituţiilor medicale şi a locaşurilor de cult; cerinţe privind regimul de lucru (orarul de funcţionare) al comercianţilor în perimetrul anumitor zone sau străzi; interdicţia de a comercializa anumite produse sau servicii în perimetrul anumitor zone sau străzi; cerinţe privind zonele de parcare de care trebuie să dispună comerciantul la desfăşurarea anumitor forme de comercializare.

Iar alin. (6) prevede că cerinţele stabilite la alin.(5) se aprobă prin decizia consiliului local.

Conform art. 14 alin. (2) lit. q¹) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, consiliul local aprobă regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă.

Reieșind din prevederile legale supra citate, instanța de recurs constată că într-adevăr, de competența consiliului local este aprobarea regulamentul de desfășurare a activităților de comerț în localitatea respectivă, prin care se stabilesc interdicții și cerințe privind desfășurarea activității de comerț în perimetrul anumitor zone sau străzi, distribuirea activităților de comerț între zona centrală și zonele periferice ale localității, precum și între zonele aglomerate și cele neaglomerate, interdicția de a comercializa anumite produse sau servicii în perimetrul anumitor zone sau străzi, cerințe privind zonele de parcare de care trebuie să dispună comerciantul la desfășurarea anumitor forme de comercializare.

La cazul prezentei spețe, instanțele ierarhic inferioare au ajuns la concluzia că, permiterea amplasării a 10 gherete pe terenul ce aparține recurentului Iulian Grama, pentru vânzarea produselor și prestarea serviciilor prin dispoziția Primarului com. Bubuieci contravine cadrului legal, în situația în care potrivit legislației, doar consiliul local are dreptul de a stabili cerințe și interdicții pentru desfășurarea activității de comerț.

Cercetând materialele cauzei, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că la dosar nu a fost prezentat Regulamentul pentru desfășurarea activității de comerț în comuna Bubuieci, din declarațiile primarului Șaranuț Ion nefiind clar dacă Consiliul comunei Bubuieci a aprobat sau nu un asemenea regulament, din care să fie posibilă stabilirea interdicțiilor și cerințelor privind desfășurarea activității de comerț în localitatea respectivă.

Prin urmare, nu este clară poziția instanței de fond, susținută de Curtea de Apel Chișinău, precum că permiterea amplasării a 10 gherete pe terenul cu nr. cadastral 0142102091, proprietate privată a recurentului Iulian Grama, contravine cadrului legal, în condițiile în care nu a fost prezentat regulamentul pentru desfășurarea activității de comerț în localitatea respectivă, din care să se constate că pentru desfășurarea activității de comerț în perimetrul zonei unde este situat terenul cu nr. cadastral XXXXX, consiliul local a stabilit unele interdicții și cerințe.

Mai mult ca atât, potrivit procesului-verbal al ședinței de judecată a instanței de fond, Primarul com. Bubuieci Șaranuț Ion a declarat că Consiliul comunei Bubuieci nu a aprobat un regulament cu privire la desfășurarea activității de comerț, indicând totodată că regulamentul este un act normativ, comun pentru locuitorii comunei Bubuieci (f.d. 23). Aceste explicații au rămas fără o apreciere și concretizare a instanțelor ierarhic inferioare, cu stabilirea certă a fost sau nu aprobat un așa act normativ local.

În asemenea circumstanțe, argumentul necesita un răspuns cert care în final ar fi confirmat sau infirmat poziția recurentului Iulian Grama referitor la legalitatea actului administrativ contestat, aspect ce urmează a fi luat în considerare la rejudecarea cauzei.

Aici se reține că, în hotărârea din 28 aprilie 2005, pronunțată în cauza Alina împotriva României, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6.1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertății Fundamentale, include printre altele dreptul părților

de a prezenta observațiile pe care le consideră pertinente pentru cauza lor. Întrucât Convenția nu are drept scop garantarea unor drepturi teoretice sau iluzorii, ci drepturi concrete și efective (Hotărârea Artico împotriva Italiei, din 13 mai 1980, seria A, nr. 37, p. 16, paragraful 33), acest drept nu poate fi considerat efectiv decât dacă aceste observații sunt în mod real „ascultate”, adică în mod corect examinate de către instanța sesizată. Altfel spus, art. 6 implică mai ales în sarcina „instanței” obligația de a proceda la un examen efectiv al mijloacelor, argumentelor și al elementelor de probă ale părților, cel puțin pentru a le aprecia pertinenta.

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 (principiul nr. 6 al Recomandării nr. R (84)5 privind principiile de procedură civilă menite pentru ameliorarea funcționării justiției, adoptată la 28 februarie 1984 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului European).

Date fiind cele relevate, instanța de recurs conchide că la caz exigențele legalității și temeiniciei unei hotărâri judecătorești nu au fost respectate, iar circumstanțele nominalizate sunt apreciate drept o eroare judiciară, care nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

Or, în conformitate cu art. 373 alin. (1), (2) și (5) din Codul de procedură civilă, 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. În limitele apelului, 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 cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces. Instanța de apel este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Ținând cont de imposibilitatea de a corecta respectiva eroare judiciară și reiterând inexistența temeiurilor legale pentru a remite cauza spre rejudecare în instanța de fond (art. 432 alin. (3) lit. d) și f) din Codul de procedură civilă), Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa decizia Curții de Apel Chișinău și a remite cauza spre rejudecare în instanța de apel.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că decizia instanței de apel nu satisface standardele procedurale ale legalității și temeiniciei unui act judecătoresc, omisiuni care nu pot fi corectate de către instanța de recurs la examinarea cauzei în ordine de recurs, și având în vedere lipsa temeiurilor legale de a restitui cauza spre rejudecare în prima instanță, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Iulian Grama, reprezentat de avocatul Andrei Iosip, a casa integral decizia din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel Chișinău și a restitui cauza spre rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

La rejudecare, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată, respectând dreptul garantat al părților la un proces echitabil.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) din Codul 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 Iulian Grama, reprezentat de avocatul Andrei Iosip.

Se casează integral decizia din 18 aprilie 2018 a Curții de Apel Chișinău, în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului comunei Bubuieci municipiul Chișinău, intervenient accesoriu Iulian Grama, cu privire la contestarea actului administrativ, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței, judecătorul

Iulia Sîrcu

judecătorii

Dumitru Visternicean

Galina Stratulat

Dumitru Mardari

Nicolae Craiu