

Dosarul nr. 2rac-37/19

Prima instanță: Judecătoria Ungheni (judecător D. Racoviță)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (judecători L. Bulgac, G. Dașchevici și S. Gîrbu)

## DECIZIE

06 februarie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tatiana Vieru  
Maria Ghervas  
Nicolae Craiu  
Iurie Bejenaru  
Nina Vascan

examinând recursul declarat de „Vladimina“ SRL,

în cauza civilă la cererea depusă de Primăria mun. Ungheni cu privire la suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț a acesteia, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor,

împotriva deciziei din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care apelul declarat de Primăria mun. Ungheni a fost admis și a fost casată hotărârea din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni cu emiterea unei noi hotărâri,

c o n s t a t ă :

La 26 ianuarie 2018, petiționara Primăria mun. Ungheni a depus cerere cu privire la sistarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL, pe unitatea acesteia de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor (f.d. 2-4).

În motivarea acțiunii, Primăria mun. Ungheni a relatat că la 06 decembrie 2016, „Vladimina“ SRL a depus două notificări privind inițierea activității de comerț în incinta a două localuri publice, fiind vorba de sauna cu bar amplasată pe str. O. Ungureanu f/n, mun. Ungheni, și bufetul amplasat pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni.

Petiționara a susținut că după examinarea actelor aferente notificărilor, specialistul în comerț din cadrul Primăriei mun. Ungheni a constatat că pentru inițierea activității de comerț în sauna cu bar au fost depuse toate actele, inclusiv

autorizația sanitar-veterinară, obținută conform rigorilor Anexei nr. 3 la Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior.

Petiționara a indicat că în privința bufetului amplasat pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni, „Vladimina“ SRL de asemenea a depus actele necesare conform notificării nr. 1756, iar chestiunea ce ține de eliberarea autorizației sanitar-veterinare urma să fie examinată, în baza cererilor din 09 noiembrie 2016 și 01 decembrie 2016, de către Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor.

Petiționara a mai menționat că după cum a notificat „Vladimina“ SRL, această întreprindere a încheiat contract de prestare a serviciilor sanitar-veterinare și deține rezultatele analizei de laborator, care confirmă lipsa microflorei patogene în probele recoltate.

Astfel, petiționara a relevat că a eliberat înștiințarea de începere a activității bufetului, iar la 29 august 2017, Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor a solicitat suspendarea respectivei unități de comerț până la eliberarea autorizației sanitar-veterinare corespunzătoare, indicând că „Vladimina“ SRL nu o deține.

În continuare, petiționara a invocat că la 06 septembrie 2017, a emis dispoziția nr. 194-02/1-07, prin care a luat act de demersul Direcției raionale Ungheni pentru siguranța alimentelor și a dispus înaintarea unei cereri în instanța de judecată cu privire la sistarea activității comerciale a „Vladimina“ SRL.

În această ordine de idei, petiționara a menționat că la 11 septembrie 2017, a remis în adresa „Vladimina“ SRL o scrisoare privind faptul desfășurării activității în lipsa autorizației sanitar-veterinare, iar prin demersul din 21 septembrie 2017, „Vladimina“ SRL i-a comunicat că a depus la Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor cereri privind eliberarea autorizației și că examinarea cererilor se tergiversează.

Petiționara a făcut trimitere la art. 1 alin. (3) lit. d) și f) din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, care prevede realizarea obiectivelor de stimulare a dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii și crearea mecanismului de interacțiune între administrația publică centrală și cea locală în domeniul comerțului.

Petiționara a subliniat că „Vladimina“ SRL desfășoară activitate comercială în lipsa autorizației sanitar-veterinare, fapt confirmat prin actul de verificare din 24 ianuarie 2018, întocmit de agentul constatator Anatol Vlădeanu, împuternicit pe baza dispoziției Primăriei mun. Ungheni nr. 94-02/1-07 din 10 mai 2017.

Petiționara a invocat că în conformitate cu art. 14 alin. (2) și 17<sup>1</sup> alin. (3) din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, în cazul activității de prestare a serviciilor de alimentație publică, comerciantul este obligat să depună notificarea privind inițierea activității de comerț cu cel puțin 15 zile lucrătoare până la inițierea activității, iar Direcția raională pentru siguranța alimentelor eliberează sau refuză eliberarea autorizației sanitar-veterinare.

De asemenea, petiționara a evidențiat pct. 3.2 lit. f) din Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în orașul Ungheni, aprobat prin decizia

Consiliului or. Ungheni nr. 2/20 din 24 martie 2017, în care este indicat că în cazul desfășurării activităților stabilite în Anexa nr. 3 la Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, la notificarea privind inițierea activității de comerț se anexează copia autorizației sanitar-veterinare.

Petiționara a reliefat că este competentă, în temeiul art. 6 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior, să înainteze instanței de judecată cererea de încetare a activității unității comerciale.

Petiționara a mai făcut trimitere la art. 343<sup>1</sup> alin. (1) din Codul de procedură civilă, indicând că potrivit acestuia, autoritatea administrației publice poate cere în instanța de judecată sistarea temporară a activității de întreprinzător.

În ședința de judecată din 01 martie 2018, reprezentantul petiționarei Primăria mun. Ungheni, Vasile Gaviuc, a depus cerere prin care a modificat obiectul acțiunii, solicitând suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni (f.d. 45; 49-51).

Aici, petiționara a indicat că își argumentează cerința în temeiul prevederilor Legii nr. 191 din 23 septembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care în Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător a fost introdusă noțiunea de „suspendare a actului permisiv“.

Prin hotărârea din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni, cererea înaintată de Primăria mun. Ungheni cu privire la suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț a acesteia, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor, a fost respinsă ca neîntemeiată (f.d. 55-57).

La 30 martie 2018, Primăria mun. Ungheni a declarat apel împotriva hotărârii din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni.

Prin decizia din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, apelul declarat de Primăria mun. Ungheni a fost admis, a fost casată hotărârea din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni și emisă o nouă hotărâre, prin care a fost admisă cererea înaintată de Primăria mun. Ungheni și a fost suspendată activitatea de comerț a „Vladimina“ SRL (f.d. 96-100).

La 14 noiembrie 2018, „Vladimina“ SRL a declarat recurs împotriva deciziei din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și menținerea hotărârii din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni (f.d. 105-106).

În motivarea recursului, „Vladimina“ SRL a invocat aplicarea eronată de către instanța de apel a normelor de drept material.

Recurenta a indicat că în viziunea instanței de apel, cererea înaintată de Primăria mun. Ungheni se încadrează în prevederile art. 343<sup>1</sup> alin. (1) din Codul de procedură civilă, care stabilește că autoritatea administrației publice poate cere sistarea temporară a activității de întreprinzător.

Aici, recurenta a subliniat că întreg capitolul XXIV<sup>1</sup> din Codul de procedură civilă, care cuprinde art. 343<sup>1</sup>-343<sup>5</sup>, a fost abrogat prin efectul Legii nr. 17 din 05 aprilie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în vigoare

la data de 01 iunie 2018.

Astfel, recurenta consideră că instanța de apel urma să facă trimitere la capitolul XXII<sup>3</sup> din Codul de procedură civilă, care a fost introdus prin Legea nr. 17 din 05 aprilie 2018 și reglementează suspendarea și retragerea actelor permise ce vizează activitatea de întreprinzător.

De asemenea, recurenta opinează că instanța de apel urma să-și motiveze decizia prin prisma posibilei retroactivități sau ultraactivități a legii procesual civile.

În context, recurenta a afirmat că prima instanță de asemenea a aplicat art. 343<sup>1</sup> din Codul de procedură civilă, care era în vigoare la 01 martie 2018, data pronunțării dispozitivului hotărârii.

Recurenta a declarat că prima instanță corect a făcut referire la art. 17 alin. (1) din Legea nr. 235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază a activității de întreprinzător, care stipulează că în sensul prezentei legi, suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător semnifică sistarea temporară a valabilității și/sau retragerea licenței/autorizației pentru activitatea de întreprinzător, fapt ce are ca efect imposibilitatea continuării acestei activități la nivel de întreprindere sau de unitate funcțională autorizată a acesteia.

Recurenta a accentuat că a depus nenumărate cereri la Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor pentru a-i fi eliberată autorizația de funcționare, care, în final, nu a mai fost eliberată, ceea ce înseamnă că cererea Primăriei mun. Ungheni este neîntemeiată, întrucât lipsește însuși obiectul suspendării, adică autorizația de funcționare.

Mai mult, recurenta a invocat că Primăria mun. Ungheni a înaintat cererea respectivă contrar prevederilor legale, care o obligau să declanșeze o astfel de cerere în termen de trei zile după emiterea deciziei de suspendare a actului permisiv.

Recurenta a menționat că instanța de apel, care a emis o soluție diametral opusă soluției primei instanțe și și-a întemeiat această soluție pe inexistența actului permisiv, adică a autorizației, a făcut trimitere la prevederile unei norme legale abrogate.

La 03 decembrie 2018, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimaților Primăria mun. Ungheni și Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor copia cererii de recurs depuse de „Vladimina“ SRL, înștiințându-i despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței la cererea de recurs (f.d. 120).

Intimații Primăria mun. Ungheni și Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor nu au depus, în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție, referință la recursul declarat de „Vladimina“ SRL.

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

Având în vedere că dispozitivul deciziei recurate a fost pronunțat la 20 septembrie 2018, iar recursul a fost declarat la 14 noiembrie 2018, instanța de recurs consideră că recurenta „Vladimina“ SRL s-a conformat prevederilor legale și s-a încadrat în termenul prevăzut la art. 434 alin. (1) din Codul de procedură

civilă.

Totodată, instanța de recurs relevă că decizia integrală contestată a fost publicată pe portalul instanțelor naționale de judecată la data de 12 octombrie 2018.

Prin încheierea din 23 ianuarie 2019 a Curții Supreme de Justiție, recursul declarat de „Vladimina“ SRL a fost considerat admisibil (f.d. 122).

Verificând decizia din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău în limitele controlului de legalitate, în raport cu criticele invocate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că se impune admiterea recursului, casarea actului judecătoresc contestat și restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată, pentru motivele ce se succed.

Conform art. 442 alin. (1) din Codul de procedură civilă, judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanța verifică, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, legalitatea hotărârii atacate, fără a administra noi dovezi.

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

Art. 445 alin. (1) lit. c) din Codul de procedură civilă stipulează că 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.

Colegiul reține că la 26 ianuarie 2018, petiționara Primăria mun. Ungheni a depus cerere cu privire la sistarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL, pe unitatea acesteia de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor (f.d. 2-4).

În ședința de judecată din 01 martie 2018, reprezentantul petiționarei Primăria mun. Ungheni, Vasile Gaviuc, a depus cerere prin care a modificat obiectul cererii, solicitând suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni (f.d. 45; 49-51).

Prin hotărârea din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni, cererea înaintată de Primăria mun. Ungheni cu privire la suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț a acesteia, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor, a fost respinsă ca neîntemeiată (f.d. 55-57).

Prin decizia din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, apelul declarat de Primăria mun. Ungheni a fost admis, a fost casată hotărârea din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni și emisă o nouă hotărâre, prin care a fost admisă cererea înaintată de Primăria mun. Ungheni și a fost suspendată activitatea de comerț a „Vladimina“ SRL (f.d. 96-100).

Colegiul subliniază că în conformitate cu art. 240 alin. (3) din Codul de procedură civilă, instanța judecătorească adoptă hotărârea în limitele pretențiilor

înaintate de reclamant.

Din cererea depusă de petiționara Primăria mun. Ungheni, rezultă că aceasta a solicitat suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL doar pe unitatea de comerț de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni, dar instanța de apel a dispus suspendarea întregii activități de comerț a „Vladimina“ SRL.

Or, din actele cauzei, rezultă că „Vladimina“ SRL desfășoară activitate de comerț și în alte unități de comerț.

Astfel, Colegiul conchide că instanța de apel, examinând apelul declarat de Primăria mun. Ungheni împotriva hotărârii din 01 martie 2018 a Judecătoriei Ungheni, a depășit limitele pretențiilor înaintate de petiționara Primăria mun. Ungheni, încălcând astfel obligația instituită la art. 240 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

În acest fel, instanța de apel a încălcat dreptul intimatului „Vladimina“ SRL la un proces echitabil, garantat de art. 20 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și art. 6 alin. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Această încălcare se circumscrie temeiului prevăzut la art. 432 alin. (4) din Codul de procedură civilă, fiind o încălcare ce a dus la soluționarea greșită a cauzei.

La fel, Colegiul notează că în motivarea soluției emise prin decizia din 20 septembrie 2018, instanța de apel a făcut trimitere la art. 343<sup>1</sup> alin. (1)-(2) din Codul de procedură civilă în redacția în vigoare până la 28 aprilie 2017, care nu este aplicabilă speței, or petiționara Primăria mun. Ungheni a depus cererea cu privire la sistarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL la 26 ianuarie 2018, adică după modificarea art. 343<sup>1</sup> alin. (1)-(2) din Codul de procedură civilă.

Colegiul observă că recurenta „Vladimina“ SRL a invocat că Primăria mun. Ungheni a înaintat cererea respectivă contrar prevederilor legale care o obligau să depună o astfel de cerere în termen de trei zile după emiterea deciziei de suspendare a actului permisiv.

În conformitate cu art. 343<sup>1</sup> alin. (2) din Codul de procedură civilă în redacția în vigoare la data depunerii prezentei cereri în instanța de judecată, în cazurile în care suspendarea sau retragerea, în conformitate cu prevederile legii, a licenței/autorizației ce vizează activitatea de întreprinzător a fost dispusă de autoritatea competentă, aceasta este obligată, în decurs de 3 zile lucrătoare, să se adreseze cu o cerere în instanța de judecată privind suspendarea sau retragerea licenței/autorizației ce vizează activitatea de întreprinzător.

Așadar, această normă prevede atribuția autorității competente de a întreprinde măsuri restrictive față de întreprinzători, cum ar fi suspendarea sau retragerea licenței/autorizației ce vizează activitatea de întreprinzător, măsuri ce urmează a fi validate de către instanța de judecată. Una dintre condițiile validării este respectarea de către autoritatea competentă a termenului de adresare în instanța de judecată, care este de 3 zile de la data întreprinderii măsurii restrictive corespunzătoare.

După cum rezultă din materialele dosarului, prin dispoziția Primarului mun. Ungheni nr. 194-02/1-07 din 06 septembrie 2017, s-a pus în sarcina specialistului

pe probleme juridice din cadrul Primăriei mun. Ungheni de a înainta cerere privind încetarea activității bufetului amplasat pe str. Feroviară f/n (f.d. 10).

Respectiv, instanța de apel a omis să verifice respectarea de către petiționara Primăria mun. Ungheni a termenului prevăzut la art. 343<sup>1</sup> alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Totodată, Colegiul menționează că în conformitate cu art. 3 alin. (1) din Codul de procedură civilă, instanțele judecătorești aplică legile procedurale civile în vigoare la data judecării cauzei civile, efectuării actelor de procedură sau executării actelor instanței judecătorești (hotărâri, încheieri, decizii, ordonanțe), precum și a actelor unor alte autorități în cazurile prevăzute de lege.

Art. 3 alin. (2) din Codul de procedură civilă stipulează că de la data intrării în vigoare a noii legi procedurale, efectele vechii legi încetează dacă noua lege nu prevede altfel.

Astfel, instanța de apel, la judecarea cauzei, urma să țină cont de regulile acțiunii legii procedurale civile în timp.

Or, Capitolul XXXIV<sup>1</sup> din Codul de procedură civilă, care reglementa suspendarea și retragerea licențelor, precum și a autorizațiilor ce vizează activitatea de întreprinzător, a fost abrogat la 01 iunie 2018, iar prezenta cauză a fost examinată de către instanța de apel la 20 septembrie 2018.

Art. 373 alin. (2) din Codul de procedură civilă stipulează că 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 instanța de apel de către participanții la proces.

Colegiul notează că instanța de apel nu a elucidat toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, și anume nu a stabilit dacă anterior adresării în instanța de judecată, petiționara Primăria mun. Ungheni avea atribuția de a aplica față de „Vladimina“ SRL măsura restrictivă sub forma suspendării activității de comerț pe unitatea acesteia de tip „bufet“, amplasată pe str. Feroviară f/n, mun. Ungheni.

Colegiul subliniază dreptul părților de a fi „auzite“, consacrat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Rolul unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost „auzite“. Mai mult, o decizie motivată oferă părții posibilitatea de a o contesta, precum și posibilitatea ca decizia să fie revizuită de către o instanță de recurs. Doar prin adoptarea unei decizii motivate poate avea loc un control public al administrării justiției (hotărârea în cauza *Hirvisaari v. Finlanda* din 27 septembrie 2001).

Or, datorita de a motiva hotărârea este deseori înțeleasă drept datorita de a soluționa cele mai importante probleme ale cauzei. Dacă instanța nu se pronunță deloc asupra unor chestiuni importante, atunci acest lucru poate conduce de cele mai multe ori la încălcarea articolului 6 alin. (1) din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale în sensul suprimării dreptului la un proces echitabil, fiind creată percepția că părțile nu au fost „auzite“.

Aceste omisiuni ale instanței de apel dictează necesitatea trimiterii cauzei

spre rejudecare în instanța de apel, fiindcă instanța de recurs nu poate efectua un control efectiv al legalității deciziei recurate, nefiind examinate toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

Având în vedere problemele de drept invocate în speță, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de către „Vladimina“ SRL, de a casa decizia din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău și de restitui cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) și alin. (2)-(3) 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 „Vladimina“ SRL.

Se casează decizia din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, în cauza civilă la cererea depusă de Primăria mun. Ungheni cu privire la suspendarea activității de comerț a „Vladimina“ SRL pe unitatea de comerț a acesteia, persoană interesată Direcția raională Ungheni pentru siguranța alimentelor, și se restituie cauza spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței, judecătorul

Tatiana Vieru

judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru

Nina Vascan