

Dosarul nr. 3ra-73/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul central – D. Băbălău

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – V. Clima, G. Dașchevici, M. Guzun

## DECIZIE

03 martie 2021

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Dumitru Mardari  
Anatolie Țurcan  
Victor Boico  
Elena Cobzac

examinând recursul depus de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group”, reprezentată de avocatul Roman Stici,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group” împotriva Primăriei și Primarului general al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group” și s-a menținut hotărârea din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central, prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group”,

constată:

La 26 aprilie 2018, societatea cu răspundere limitată „Festive Group” (în continuare SRL „Festive Group”), reprezentată de avocatul Roman Stici, a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Primăriei și Primarului general al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată a invocat că, la 09 ianuarie 2014, a fost fondată SRL „Festive Group”, genul principal de activitate economică constituind organizarea și prestarea serviciilor recreative.

La 21 martie 2016, Pretura sectorului Botanica a eliberat autorizația nr. 27, valabilă până la 21 martie 2019, privind „Desfășurarea activităților sportive și distractive (instalație tiroliană)”, în Parcul „Valea Trandafirilor” din sectorul Botanica mun. Chișinău.

La 06 aprilie 2018, viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, a emis dispoziția nr. 225-d „cu privire la interzicerea activității unităților comerciale și prestări servicii, eliberarea teritoriului și amenajarea zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”.

Reclamanta a menționat că, la 13 aprilie 2018, s-a adresat pârâtului cu cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea dispoziției viceprimarului municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Festive Group”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016.

La 20 aprilie 2018, a recepționat răspunsul nr. 03-7/117/18, prin care Pretura sectorului Botanica a Primăriei municipiului Chișinău a respins cererea prealabilă.

În opinia reclamantei, dispoziția contestată a fost emisă contrar normelor materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, ținând cont de prevederile pct. 1 și 2 a dispoziției, care pe de o parte suspendă (prohibiție pasivă) desfășurarea activității economice de către întreprinderile care activează în cadrul Parcului „Valea Trandafirilor” și pe de altă parte dispune, demontarea/evacuarea unităților de comerț și prestări servicii (prohibiție activă).

Reclamanta a considerat că interzicerea în temeiul dispoziției a desfășurării activității economice în cadrul Parcului „Valea Trandafirilor”, constituie în sine o ingerință ilegală și lipsită de temei juridic, deoarece, potrivit art. 14 alin. (2) din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235 din 20 iulie 2006, autoritățile administrației publice nu sunt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

Mai mult ca atât, în partea introductivă a dispoziției este indicat că suspendarea activității agenților economici care activează în cadrul Parcului „Valea Trandafirilor” este necesară în vederea amenajării zonei de odihnă și agrement, lucrări care sunt demarate conform dispoziției nr. 211-d din 02 aprilie 2018, emisă de către Primarul general interimar al municipiului Chișinău.

Însă, potrivit autorizației nr. 27 din 21 martie 2016, SRL „Festive Group” desfășoară activități sportive și distractive în zonele adiacente aleilor din Parcul „Valea Trandafirilor”, fapt ce denotă că dispoziția a fost emisă fără a se ține cont de tipul și specificul activității economice a întreprinderii.

Astfel, reclamanta a menționat că prin dispoziția contestată ilegal i se interzice desfășurarea activității economice, or, suspendarea activității sale din motivul reparației aleilor și trasarea pistelor pentru bicicliști, nu poate fi susținută în cazul în care societatea activează în zone adiacente aleilor din Parcul „Valea Trandafirilor”.

Reclamanta a notat că dispoziția contestată contravine și dispozițiilor art. 15 pct. 3) lit. a) și c) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 13 din 17 iunie 2016, care stipulează că suspendarea activității economice autorizate este imposibilă, iar în cazul în care urmează a se dispune suspendarea sau revocarea unei autorizații, aceste acțiuni urmează a fi efectuate în mod individual.

De asemenea, în cuprinsul dispoziției contestate ilegal este menționată suspendarea activității economice a societății, or, suspendarea activității economice a unei întreprinderi private poate fi dispusă doar prin hotărâre judecătorească, ținând cont de art. 17 alin. (2) din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, conform căruia activitatea da întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească, adoptată în temeiul legii.

Totodată, la emiterea dispoziției, nu s-a ținut cont și de prevederile art. 22 alin. (1) lit. a), b) și d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008, care reglementează că în exercitarea atribuțiilor sale de serviciu, funcționarul public este obligat să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor, să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu.

În acest sens reclamanta a considerat relevant faptul că la pct. 1.2. din dispoziția nr. 710 dc din 15 noiembrie 2017 „cu privire la stabilirea atribuțiilor de serviciu a conducerii Primăriei municipiului Chișinău”, nu se găsesc anumite atribuții privind dispunerea de către viceprimarul Nistor Grozavu a suspendării activității economice a întreprinderilor private.

Prin urmare, dispoziția contestată a fost emisă de către viceprimar, care nu dispune de atribuții de a suspenda și/sau a interzice desfășurarea activității economice, care sunt stipulate în pct. 1.2. din dispoziția nr. 710-dc din 15 noiembrie 2017 cu privire la stabilirea atribuțiilor de serviciu ale conducerii Primăriei municipiului Chișinău.

Aderent, reclamanta a relevat că măsura suspendării activității agenților economici, care activează în cadrul Parcul „Valea Trandafirilor” nu este prevăzută de către Programul municipal Chișinău pentru anul 2018 și că proiectul dispoziției nu a fost consultat opiniei publice, ceea ce în opinia sa determină caracterul ilegal a dispoziției contestate.

În confirmarea caracterului ilegal al dispoziției, reclamantul a făcut referire și la faptul că acest act administrativ nu a fost supus controlului Cancelariei de Stat, fapt ce contravine prevederilor art. 32 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și art. 16 alin. (2) al Legii privind statutul mun. Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, conform cărora dispozițiile cu caracter normativ se remit, în termen de 5 zile după semnare, Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat și intră în vigoare la momentul aducerii lor la cunoștința publică.

Reclamanta SRL „Festive Group” a solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea parțială a dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de:

- suspendarea activității SRL „Festive Group” și demontarea/evacuarea unităților sale de comerț ambulant și prestări servicii, amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- interzicerea de a elibera SRL „Festive Group” schemele de amplasare și notificare a activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Valea Trandafirilor” de genul indicat în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Festive Group”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea depusă de către SRL „Festive Group” (vol. I, f.d. 46, 51-58).

Prin decizia din 26 iunie 2019 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de către SRL „Festive Group” împotriva hotărârii din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central (vol. I, f.d. 103, 104-112).

Prin decizia din 20 noiembrie 2019 a Curții Supreme de Justiție s-a admis recursul depus de către SRL „Festive Group” și s-a casat decizia din 26 iunie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău (vol. II, f.d. 193-202).

Prin decizia din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de către SRL „Festive Group” și s-a menținut hotărârea din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central (vol. II, f.d. 6, 7-16).

În consolidarea soluției prima instanță și instanța de apel au reținut că prerogativa gestionării patrimoniului public aparține autorității administrației publice locale. Prin urmare, orice decizie în privința administrării patrimoniului unității administrativ-teritoriale poartă un caracter obligatoriu pentru persoanele fizice/juridice, care dispun de dreptul de folosință temporară a unor anumite părți componente ale patrimoniului.

Mai mult ca atât, conform condițiilor stabilite la eliberarea schemei de amplasare, reclamanta și-a asumat obligația să elibereze necondiționat terenul respectiv la prima cerere a preturii de sector.

Prin urmare, poziția reclamantei, privind încălcarea dreptului de proprietate garantat de către art. 1 Protocolul 1 CEDO nu poate fi acceptată.

În această ordine de idei, instanțele inferioare au notat că, prin actul administrativ contestat, nu a fost suspendată activitatea economică a reclamantei, ci a fost dispusă suspendarea serviciilor de agrement pe teritoriul Parcului „Valea Trandafirilor”. Deci, autoritatea publică locală nu a intervenit în lichidarea afacerii, suspendarea fiind temporară, iar agentul economic are dreptul de a solicita eliberarea autorizațiilor pentru amplasarea instalațiilor în alte sectoare ale mun. Chișinău.

Finalmente, instanțele inferioare au apreciat ca fiind eronat argumentul reclamantei cu privire la lipsa competenței viceprimarului de a emite actul administrativ contestat, iar drept consecință s-a constatat legalitatea dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018.

La 02 noiembrie 2020, SRL „Festive Group”, reprezentată de avocatul Roman Stici, a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul oficiului poștal, recurs nemotivat împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei recurate și a hotărârii din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie admisă integral acțiunea depusă de către SRL „Festive Group” în sensul formulat în cererea de chemare în judecată (vol. II, f.d. 18-19, 20).

La 26 noiembrie 2020, SRL „Festive Group”, reprezentată de avocatul Roman Stici, a depus la Curtea Supremă de Justiție motivarea recursului împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (vol. II, f.d. 26-30).

Argumentele recursului în esență se rezumă la reiterarea temeiurilor faptice și de drept ale cauzei, suplimentar fiind invocat că instanțele inferioare nu au ținut cont că prin dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către

viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, a avut loc o ingerință ilegală în activitatea economică a SRL „Festive Group”.

Recurenta SRL „Festive Group”, reprezentată de avocatul Roman Stici, a solicitat prin cererea de recurs casarea integrală a deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie admisă integral acțiunea depusă de către SRL „Festive Group” în sensul formulat în cererea de chemare în judecată.

La 27 noiembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimății pentru notificare copia recursului motivat depus de către SRL „Festive Group”, cu explicarea dreptului de a depune referință. Însă, până la examinarea în fond a recursului, intimata nu a făcut uz de dreptul său procedural și nu a depus referință asupra criticilor formulate în recurs (vol. II, f.d. 32).

Prin încheierea din 16 decembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție s-a declarat admisibil recursul depus de către SRL „Festive Group” împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și s-a numit spre examinare în fond, în complet de cinci judecători.

Conform articolului 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 21 octombrie 2020 și notificată prin poștă electronică reprezentantului recurenteii la 27 octombrie 2020 (vol. II, f.d. 6, 17). La 02 noiembrie 2020, SRL „Festive Group” a depus prin poștă recurs nemotivat împotriva deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău (vol. II, f.d. 18-19, 20). Conform extrasului din poșta electronică cu adresa de e-mail de la fila dosarului 21, decizia motivată din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului recurenteii prin poștă electronică la 17 noiembrie 2020. La 26 noiembrie 2020, SRL „Festive Group” a depus motivarea recursului (vol. II, f.d. 26-30).

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurenta s-a conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursului.

Potrivit articolului 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale. Respectiv,

procedura de contencios administrativ în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi examinată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 01 aprilie 2019). Or, în speță procedura administrativă se referă la o activitate administrativă inițiată până la 01 aprilie 2019, aspect care determină că la caz se vor aplica dispozițiile legale vechi, care reglementau aceste instituții.

Verificând argumentele invocate în recurs, prin prisma materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia că instanțele inferioare, judecând cauza, au interpretat și aplicat în mod eronat legea, circumstanțe ce au dus la aprecierea eronată a raporturilor juridico-publice litigioase și emiterea unor soluții greșite și neîntemeiate, din următoarele motive.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. c) că, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Prin prisma art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Cercetând starea fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Colegiul constată că, la 21 martie 2016, SRL „Festive Group” i-a fost eliberată autorizația nr. 27, valabilă până la 21 martie 2019, pentru desfășurarea activității sportive și distracției (instalație tiroliană) în Parcul „Valea Trandafirilor” (vol. I, f.d. 11).

La 06 aprilie 2018, viceprimarul mun. Chișinău, Nistor Grozavu, a emis dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018 „Cu privire la interzicerea activității unităților comerciale și prestări servicii, eliberarea teritoriului și amenajarea zonei de odihnă și agrement din Parcul Valea Trandafirilor”, prin care a fost suspendată activitatea agenților economici prin demontarea/evacuarea unităților de comerț ambulant și prestări servicii inclusiv cele ce prestează servicii distractive pentru copii amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din „Parcul Valea Trandafirilor”, cu interzicerea eliberării schemei de amplasare și notificare a activităților comerciale (vol. I, f.d. 13).

La 13 aprilie 2018, SRL „Festive Group” a depus cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea parțială a dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de viceprimarul mun. Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de activitatea sa economică desfășurată în baza autorizației nr. 27 din 21 martie 2016 (vol. I, f.d. 14).

Prin răspunsul nr. 03-7/117/18 din 20 aprilie 2018, Pretura sectorului Botanica, mun. Chișinău, a respins cererea prealabilă (vol. I, f.d. 16).

Manifestându-și dezacordul cu dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de viceprimarul mun. Chișinău, Nistor Grozavu, precum și răspunsul la cererea prealabilă, SRL „Festive Group” a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea parțială a dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de:

- suspendarea activității SRL „Festive Group” și demontarea/evacuarea unităților sale de comerț ambulant și prestări servicii, amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- interzicerea de a elibera SRL „Festive Group” schemele de amplasare și notificare a activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Valea Trandafirilor” de genul indicat în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Festive Group”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- compensarea cheltuielilor de judecată (vol. I, f.d. 4-6)

Fiind investită cu judecarea cauzei în prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul central, prin hotărârea din 20 decembrie 2018 a respins acțiunea, ca fiind neîntemeiată (vol. I, f.d. 46, 51-58).

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău, prin decizia din 21 octombrie 2020 a menținut hotărârea din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central (vol. II, f.d. 6, 7-16).

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și al hotărârii din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central, instanța de recurs constată ca fiind neîntemeiate soluțiile emise de instanțele inferioare, din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la data adoptării actului care se contestă în speță), contenciosul administrativ ca instituție juridică avea drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Articolul 2 din Legea contenciosului administrativ coroborat cu Rezoluția (77) 31 cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, definesc actul administrativ ca manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Totodată, conform dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare la data adoptării actului care se contestă în speță), persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea

prealabilă, sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

Articolul 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ prevede că, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre prin care respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)-e).

Colegiul consideră că instanțele ierarhic inferioare eronat și în lipsa suportului legal au ajuns la concluzia legalității dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de activitatea de suspendarea activității economice a SRL „Festive Group” desfășurate în baza autorizației nr. 27 din 21 martie 2016 pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”.

Or, la emiterea acestui act administrativ, în privința SRL „Festive Group” nu au fost respectate principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, garantate de art. 4 din Legea cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător nr. 235-XVI din 20 iulie 2006.

Conform acestor norme, reglementarea activității de întreprinzător are loc pe următoarele principii de bază:

- a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător;
- b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător;
- c) analiza impactului de reglementare;
- d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative;
- e) echitabilitatea (proporționalitatea) în raporturile dintre stat și întreprinzător.

La acest aspect sunt pertinente dispozițiile art. 10 din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, care statuează că (1) inițierea și/sau desfășurarea afacerii are loc în bază de autorizare, în cazul în care legea prevede acest lucru.

(2) Autorizarea este o acțiune prin care autoritatea administrației publice sau instituția abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control îi permite solicitantului să inițieze și/sau să desfășoare o afacere, eliberându-i un act cu caracter permisiv, sub formă de licență – pentru genurile de activitate prevăzute de Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător nr. 451-XV din 30 iulie 2001 și/sau sub formă de autorizație – pentru confirmarea unor cerințe tehnice, unor norme separate sub un anumit aspect, stabilite de lege.

(3) Noțiunea de autorizație include: autorizațiile, permisele, certificatele, avizele, aprobările, coordonările, brevetele, atestatele de calificare emise de autoritățile administrației publice sau de instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control.

În corespundere cu art. 14 alin. (1) și (2) din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, normele materiale și procedurale de inițiere, desfășurare și lichidare a afacerii, precum și de control asupra afacerii, se stabilesc prin legi.

Autoritățile administrației publice nu sînt în drept să adopte norme primare pentru reglementarea inițierii, desfășurării și lichidării afacerii.

În sensul art. 17 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 235-XVI din 20 iulie 2006, 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.

Activitatea de întreprinzător poate fi suspendată prin hotărâre judecătorească, adoptată în temeiul legii. Hotărârea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control.

În cazurile prevăzute expres de lege, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător se aplică până la adoptarea de către instanța de judecată a unei hotărâri definitive. Decizia autorității privind suspendarea (limitarea) activității de întreprinzător încetează dacă, prin hotărâre a instanței de judecată, aceasta a fost anulată.

Structura logico-juridică a normelor citate supra denotă că suspendarea activității agenților economici, care își desfășoară activitatea în baza actelor permissive eliberate de autoritățile publice, poate fi efectuată doar prin hotărâre judecătorească.

Astfel, Colegiul deduce că, în conformitate cu normele legale precitate, în lipsa unei hotărâri judecătorești, suspendarea activității economice desfășurate de către SRL „Festive Group” în baza unei autorizații legale și valabile pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”, contravine prevederilor legii și este lovită de nulitate.

La capitolul dat instanța de recurs apreciază ca fiind lipsite de substanță argumentele autorității publice, precum că necesitatea suspendării activității agentului economic SRL „Festive Group” a fost determinată de necesitatea amenajării zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”. Or, conform planului de încadrare în teritoriu eliberată SRL „Festive Group”, aceasta își desfășoară activitatea economică prin „activități sportive, distracții (instalație tiroliană) în zonele adiacente aleilor din parc. Respectiv, demararea lucrărilor de reparare a aleilor cu trasarea pistelor pentru bicicliști nu influențează activitatea SRL „Festive Group”, desfășurată în Parcul „Valea Trandafirilor” în baza autorizației nr. 27 din 21 martie 2016.

Instanța de recurs apreciază reprehensibil concluzia instanței de apel, precum că „potrivit condițiilor stabilite la eliberarea schemei de amplasare, reclamantul și-a asumat obligația să elibereze necondiționat terenul respectiv la prima cerere a preturii de sector. Prin urmare, poziția reclamantului, privind încălcarea dreptului de proprietate garantat de către art. 1 Protocolul 1 CEDO, nu poate fi acceptată”.

Schema de încadrare în teritoriu, la care face referire instanța de apel, a fost eliberată la 13 iunie 2019, cu termen de valabilitate până la 30 noiembrie 2019 (vol. I, f.d. 98). Prin urmare, aceasta este posterioară datei de emitere a actului administrativ ce formează obiectul prezentei spețe – 06 aprilie 2018 și nu are forță probantă în partea obligațiilor asumate de către recurentă față de autoritatea publică pentru o perioadă anterioară eliberării, adică până la 13 iunie 2019.

Colegiul consideră că în acest sens este pertinentă schema de încadrare în teritoriu, care a fost avizată la momentul eliberării autorizației nr. 27 din 21 martie 2016 (vol. I, f.d. 10, 11), din care rezultă în afara oricărui dubiu că la eliberarea acestei autorizații față de SRL „Festive Group” nu a fost înaintată obligația de elibera necondiționat terenul respectiv la prima cerere a preturii de sector.

Cu atât mai mult că potrivit dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 au fost suspendate activitățile agenților economici pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcului „Valea Trandafirilor”, iar din schema de încadrare în teritoriu rezultă cert că SRL „Festive Group” își desfășoară activitățile sportive și distractive (instalație tiroliană) în zonele adiacente aleilor din parc.

Respectiv, la emiterea dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018, viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, trebuia să țină cont de autorizația nr. 27 eliberată de Pretura sect. Botanica a Primăriei mun. Chișinău, la 21 martie 2016, precum și genul de activitate desfășurat de către SRL „Festive Group” în baza acestei autorizații, și anume în zonele adiacente aleilor din Parcul „Valea Trandafirilor”.

Cu atât mai mult că potrivit dispoziției nr. 225-d din 06 aprilie 2018 au fost suspendate activitățile agenților economici pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcului „Valea Trandafirilor”, iar din schema de încadrare în teritoriu rezultă cert că SRL „Festive Group” își desfășoară activitățile sportive și distractive (instalație tiroliană) în zonele adiacente aleilor din parc.

La aspectul dat este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, conform căreia ingerința în drepturile fundamentale ale persoanei, garantate de Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, inclusiv de Primul Protocol la aceasta prin prisma noțiunii de „bun”, ce include și interesele economice ale persoanelor, poate avea lot prin prisma regulii triplului test, ce include următoarele condiții cumulative: să fie prevăzută de Lege, să urmărească un scop legitim și să fie necesară într-o societate democratică (Kommersant Moldovy contra Moldovei, W. contra Regatului Unit al Marii Britanii, cererea nr. 9749/82, Olsson contra Suediei, Gnahore contra Franței, SC „Antares Transport” SA și SC „Transroby” SRL contra României, Megadat.com contra Moldovei, SA „Bimer” contra Moldovei).

În această ordine de idei, Colegiul conchide că suspendarea, prin dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018, a activității economice SRL „Festive Group”, în timp ce actele permissive în baza cărora aceasta își desfășura activitatea economică erau valabile și produceau efecte, contravine cadrului legal pertinent, în special Legii nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 și încalcă principiul securității raporturilor juridice.

Astfel, în condițiile speței, nu sunt întrunite condițiile legale ale triplului test pentru suspendarea activității SRL „Festive Group”, desfășurată în Parcul „Valea Trandafirilor” în baza autorizației nr. 27 din 21 martie 2016. Or, autoritatea publică nu a justificat necesitatea suspendării activității acestui agent economic în locul de desfășurare specificat în autorizația de funcționare, precum și nu a respectat procedura legală de realizare a acestei suspendări.

Dezideratele relevate supra profilează incertitudinea concluziei date de instanțele inferioare, motiv din care se deduce că acestea au judecat formal cauza, fapt ce constituie o violare a articolului 6 § 1 CEDO și a dreptului litiganților la un proces echitabil, care prin prisma articolului 238 din Codul administrativ,

aveau o speranță că instanța de apel se va pronunța asupra tuturor motivelor invocate.

Așadar, având în vedere caracterul neîntemeiat al hotărârilor instanțelor inferioare, se distinge necesitatea casării integrale a deciziei din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 20 decembrie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul central, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie admisă parțial acțiunea depusă de către SRL „Festive Group” și anulată parțial dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de:

- suspendarea activității SRL „Festive Group” și demontarea/evacuarea unităților sale de comerț ambulant și prestări servicii, amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- interzicerea de a elibera SRL „Festive Group” schemele de amplasare și notificare a activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Valea Trandafirilor” de genul indicat în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

- aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Festive Group”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

Referitor la capătul de cerere cu privire la compensarea cheltuielilor de judecată suportate de către SRL „Festive Group”, instanța de recurs învederează că legea administrativă nu reglementează instituția compensării cheltuielilor de judecată. Însă, în conformitate cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171.

Astfel, această pretenție urmează a fi examinată prin prisma art. 94 din Codul de procedură civilă, care la alin. (1) stipulează că instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să plătească, la cererea părții care a avut câștig de cauză cheltuielile de judecată. Dacă acțiunea reclamantului a fost admisă parțial, acestuia i se compensează cheltuielile de judecată proporțional părții admise din pretenții, iar pârâtului – proporțional părții respinse din pretențiile reclamantului.

Aderent, alin. (3) al aceluiași articol statuează că prevederile alin. (1) și (2) se aplică și la repartizarea între părți a cheltuielilor de judecată în instanță de apel, în instanță de recurs și în cadrul revizuirii.

Deopotrivă, art. 96 alin. (1) și (1<sup>1</sup>) din Codul de procedură civilă prevede că instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părții care a avut câștig de cauză cheltuielile ei de asistență juridică, în măsura în care acestea au fost reale, necesare și rezonabile. Cheltuielile menționate la alin. (1) se compensează părții care a avut câștig de cauză dacă aceasta a fost reprezentată în judecată de un avocat.

În privința acestui capăt de cerere Colegiul atestă că, deși, în cererea de chemare în judecată și cererea de recurs SRL „Festive Group” a solicitat compensarea cheltuielilor de judecată din contul Primăriei și primarului general al municipiului Chișinău, nu a cuantificat aceste cheltuieli, nu a formulat argumente din ce sunt compuse, precum și nu a prezentat careva probe ce ar demonstra suportarea de către SRL „Festive Group” a anumitor cheltuieli legate de judecarea prezentului litigiu.

Din acest considerent, instanța de recurs va respinge pretenția cu privire la compensarea cheltuielilor de judecată, ca fiind neîntemeiată și neprobată.

Finalmente, Colegiul învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanța de recurs, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, potrivit căruia examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Conform articolelor 258 alin. (3), 248 alin. (1) lit. c) și 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul depus de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group”, reprezentată de avocatul Roman Stici.

Se casează integral decizia din 21 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 20 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul central și se emite o decizie nouă, prin care:

Se admite parțial acțiunea depusă de către societatea cu răspundere limitată „Festive Group” împotriva Primăriei și Primarului general al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

Se anulează parțial dispoziția nr. 225-d din 06 aprilie 2018 emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, Nistor Grozavu, în partea ce ține de:

-suspendarea activității SRL „Festive Group” și demontarea/evacuarea unităților sale de comerț ambulant și prestări servicii, amplasate pe teritoriul zonei de odihnă și agrement din Parcul „Valea Trandafirilor”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

-interzicerea de a elibera SRL „Festive Group” schemele de amplasare și notificare a activității comerciale și prestări servicii în Parcul „Valea Trandafirilor” de genul indicat în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016;

-aplicarea prevederilor dispoziției respective activității economice a SRL „Festive Group”, menționate în autorizația nr. 27 din 21 martie 2016.

În rest, cererea de chemare în judecată se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Dumitru Mardari

Anatolie Țurcan

Victor Boico

Elena Cobzac