

Dosarul nr.3ra-1279/21
2-20081318-01-3ra-13122021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: V. Ciumac)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, V. Negru, Gr. Dașchevici)

DECIZIE

26 ianuarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Iurie Bejenaru
Aliona Miron
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată
depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Aragorn” împotriva Primarului
General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la
anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a
fost admisă cererea de apel înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată
„Aragorn”, casată hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul
Râșcani și emisă o decizie nouă de admitere a cererii de chemare în judecată depuse
de Societatea cu Răspundere Limitată „Aragorn”,

c o n s t a t ă :

La data de 14 iulie 2020, SRL „Aragorn”, reprezentată de avocatul Victor
Panțîru, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al
municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la anularea
actelor administrative (f.d.5-7).

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, prin decizia Consiliului municipal
Chișinău nr.9/30-2 din 28 noiembrie 2013, s-a decis darea în locațiune, pe un termen
de 10 ani, a unor încăperi, cu destinație comercială, din incinta pasajului subteran
din str. xxx.

Reclamanta a menționat că, la 31 decembrie 2013, în temeiul deciziei
Consiliului municipal Chișinău nominalizate supra, a fost încheiat contractul de
locațiune nr. 19/13, prin care Direcția Generală Transport și Căi de Comunicații a

transmis în posesie și folosință SRL „Aragorn”, pe un termen de 10 ani, bunul imobil cu suprafața totală de 110 m², situat în pasajul subteran din xxxx cu xxxx.

Reclamanta a specificat că la 07 mai 2020, Primarul General al municipiului Chișinău a emis dispoziția nr. 202-d cu privire la demontarea și evacuarea unităților comerciale de staționare provizorie și a unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate pe domeniul public, pasajul subteran pietonal de pe str. xxxx.

Reclamanta a relatat că, la 12 iunie 2020 a înaintat cerere prealabilă Primarului General al municipiului Chișinău prin care a solicitat anularea dispoziției nr.202-d din 07 mai 2020. Iar, la 23 iunie 2020, a recepționat răspunsul Primarului General al municipiului Chișinău, prin care cererea prealabilă a fost respinsă ca fiind inadmisibilă.

Reclamanta SRL „Aragorn” a precizat că, dispoziția nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău urmează a fi anulată, deoarece contravine prevederilor art. 14 alin. (2) lit. b) din Legea nr.436 din data de 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și art. 6 alin. (2) pct. 3) lit. b), c) și d) din Legea nr.136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău. Respectiv, Primarul General al municipiului Chișinău prin emiterea actului contestat și-a atribuit competența deliberativă a Consiliului municipal Chișinău.

Prin urmare, reclamanta SRL „Aragorn” a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată, anularea dispoziției nr.202-d din 07 mai 2020 și a deciziei nr. 02-118/3464 din 23 iunie 2020, emise de Primarul General al municipiului Chișinău, la examinarea cererii prealabile.

Prin hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la anularea actelor administrative, ca neîntemeiată (f.d.85, 90-93).

La data de 10 decembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, SRL „Aragorn”, reprezentată de avocatul Victor Panțîru, a depus apel împotriva hotărârii din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii contestate cu emiterea unei noi decizii, prin care să fie admisă cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la anularea actelor administrative (f.d.89).

Hotărârea motivată din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost notificată reprezentantului SRL „Aragorn”, avocatului Victor Panțîru, la data de 08 februarie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție DS8001032035AS (f.d.96).

Iar, la data de 17 februarie 2021, prin intermediul oficiului poștal, SRL „Aragorn”, reprezentată de avocatul Victor Panțîru, a depus motivarea apelului (f.d.100-112).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul SRL „Aragorn”, reprezentată de avocatul Victor Panțîru.

Prin decizia din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de SRL „Aragorn”. S-a casat hotărârea din 04 decembrie 2020 a

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie potrivit căreia: acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și Primăriei municipiului Chișinău privind anularea actelor administrative, s-a admis. S-a anulat dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău, Ion Ceban, nr.202-d din 07 mai 2020, cu privire la demontarea și evacuarea unităților comerciale staționare provizorii și a unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate pe domeniul public - pasajul subteran pietonal de pe str. xxxx. S-a anulat decizia/răspunsul Primarului General al municipiului Chișinău, Ion Ceban nr. 02-118/3464 din 23 iunie 2020, emis asupra cererii prelabile (f.d.147-156).

La data de 02 iulie 2021, Primarul General al municipiului Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului și casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de menținere a hotărârii primei instanțe (f.d.162).

În motivarea recursului, recurentul a menționat că, decizia Curții de Apel este neîntemeiată și ilegală, lipsită de suport juridic, având la bază acesteia o examinare superficială și neobiectivă a cauzei, fiind emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material, inclusiv nefiind constatate și elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

Recurentul a specificat că, instanța de apel și-a motivat decizia prin prisma a două aspecte: lipsa competenței Primarului General al municipiului Chișinău de a emite dispoziția contestată și nerespectarea procedurii administrative de către autoritatea publică pârâtă. Însă, nu a examinat raționamentele expuse de Primarul General al municipiului Chișinău cu privire la competența acestuia la emiterea dispoziției contestate, respectarea procedurii administrative și nu a supus interpretării argumentele prezentate de către acesta.

Recurentul a accentuat că, defavorizarea autorității publice, prin neluarea în considerare și neexaminare a argumentelor prezentate în susținerea poziției sale, denotă o încălcare a dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului.

Recurentul Primarul General al municipiului Chișinău a invocat că, a emis dispoziția nr.202-d din 07 mai 2020 cu respectarea competenței atribuite prin cadrul legal existent.

Or, Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, stabilește că Primarul General al municipiului Chișinău exercită atribuții în domeniul administrării patrimoniului municipal, fiind răspunzător pentru inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și privat ale municipiului, în limitele competenței sale.

Totodată, recurentul a reiterat că, nu urmează a se confunda competențele de administrare a domeniului public și privat, exercitate de către Consiliul municipal și de către Primarul General al municipiului Chișinău, or, acesta răspunde pentru administrarea bunurilor domeniului public și privat, iar în cazul constatării unor încălcări ale legislației în vigoare comise de persoanele fizice și juridice în teritoriul administrat, acesta trebuie să ia măsuri pentru înlăturarea sau stoparea încălcărilor. Astfel, Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016 îi

conferă Primarului General atribuția de a constata și dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a panourilor publicitare instalate în mod neautorizat, a unităților comerciale provizorii și a unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate ilegal pe domeniul public; dispune, în limitele competenței sale, contracararea activității de comerț, inclusiv a comerțului ambulant, desfășurate cu încălcarea legislației.

Recurentul a remarcat că, Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiului Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 10/2 din 09 octombrie 2017, stabilește la pct. 17 că Primarul General al municipiului Chișinău, precum și pretorii de sector vor constata și vor dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public, cu încălcarea prevederilor deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/10 din 09 martie 2017, a prevederilor prezentului Regulament și a prevederilor legislației în vigoare.

Recurentul a precizat că, instanța de apel nu a luat în considerare faptul că, la examinarea cauzei părțile au menționat faptul că, anterior emiterii dispoziției contestate, Primarul General al municipiului Chișinău a dispus prin dispoziția nr. 52-d din 12 februarie 2020 inspectarea tuturor pasajelor pietonale subterane din municipiul Chișinău, însă SRL „Aragorn” nu a invocat ilegalitatea acestui act administrativ, or, această dispoziție vizează și inspectarea pasajului pietonal subteran din str. xxx.

Recurentul Primarul General al municipiului Chișinău a relatat că, în urma inspectării pasajelor pietonale subterane, inclusiv și a celui din str. xxx, s-a depistat că SRL „Aragorn” a încălcat clauzele contractului de locațiune, practicând fără acordul proprietarului darea în sublocațiune a spațiului închiriat și a admis restanță la plata locațiunii. Fiind necesară reparația capitală a pasajului subteran, în adresa SRL „Aragorn” a fost expediat un preaviz de rezoluțiune a contractului de locațiune nr.19/13 din 31 decembrie 2013, astfel contractul fiind rezolvit. Iar, SRL „Aragorn” a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău privind impunerea la executarea obligațiilor conform contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, circumstanță care nu a fost luată în considerare și nu a fost examinată de instanța de apel.

Recurentul Primarul General al municipiului Chișinău a precizat că, după ce SRL „Aragorn” i-a fost înaintat un preaviz de rezoluțiune a contractului de locațiune, prin care i s-a solicitat evacuarea și eliberarea spațiului închiriat, acesta a fost în drept de a emite dispoziția de evacuare a unităților comerciale din str. xxxx.

La fel, recurentul a invocat că, potrivit notei informative nr. 01-2-156 din data de 26 martie 2020, în urma efectuării inspectării pasajelor pietonale subterane din municipiul Chișinău, printre care și a pasajului subteran din str. xxxx, au fost depistate mai multe încălcări, care prejudiciau în mod considerabil activitatea economică a municipiului Chișinău.

Recurentul a remarcat că, potrivit raportului auditului intern nr. 01-1/87-2020 al Direcției Audit Intern al Primăriei municipiului Chișinău, efectuat cu scopul evaluării procesului de gestionare a pasajelor subterane pietonale, SRL „Aragorn” a transmis în sublocațiune spațiile închiriate, ocupând abuziv 22 m.p. din pasajul situat

pe str. xxxx, respectiv prin perceperea plății pentru sublocățiunea spațiului închiriat, SRL „Aragorn” prejudicia considerabil bugetul municipal.

Recurentul a invocat că, în Hotărârea Curții de Conturi nr. 37 din 31 iulie 2012 se reflectă activitatea desfășurată de către agenții economici în pasajele pietonale subterane, fiind menționat și faptul neîntreținerii adecvate a acestora. Iar, starea necorespunzătoare a pasajelor pietonale subterane se constată și prin raportul auditului conformității gestionării patrimoniului public în cadrul entităților publice din mun. Chișinău pe anii 2014-2015, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 30 din 26 iulie 2016. Astfel, în hotărârea nominalizată se indică că, deși pasajele subterane au fost date în exploatare în perioada anilor 1974-1998, acumulând uzură de la 30% până la 70%, administrația publică locală din mun. Chișinău nu a manifestat prudență pentru menținerea și majorarea duratei de utilizare utilă a pasajelor subterane, neasigurând în perioada auditată lucrări de reparație capitală și curentă. Cu toate că, urmare a inspectării stării drumurilor și indicatorilor de calitate a rețelelor inginerești, a fost elaborată lista defectelor pentru pasajele subterane, pentru înlăturarea cărora au fost calculate cheltuieli în sumă totală de 1,5 milioane de lei, însă din lipsa mijloacelor financiare, lucrările respective nu au fost planificate și aprobate în Programul municipal privind reparația și întreținerea infrastructurii rutiere.

Recurentul a comunicat că, potrivit Hotărârii Curții de Conturi nr. 37 din data de 31 iulie 2012, în incinta pasajelor pietonale subterane sunt atribuite în sublocățiune spații pentru care nu există acordul Consiliului municipal Chișinău, ceea ce denotă utilizarea patrimoniului public de către persoane neautorizate de proprietarul bunului și duce la îmbogățirea neîntemeiată a unor agenți economici în detrimentul bugetului municipal. Respectiv, SRL „Aragorn” acorda spațiile comerciale din pasajele pietonale subterane din str. xxxx altor agenți economici, la tarife mai mari decât cele plătite de acesta pentru locățiune, acțiuni prin care aceasta prejudiciază considerabil până în prezent bugetul municipal.

Recurentul Primarul General al municipiului Chișinău a relatat că, rapoartele de audit ale Curții de Conturi sunt obligatorii pentru destinatarii acestora, iar SRL „Aragorn” nu s-a opus inspectărilor întreprinse de către autoritatea publică locală, nu a contestat rezultatele acestora, precum nici nu a combătut constatările efectuate de Curtea de Conturi.

Recurentul a subliniat că, instanța de apel neîntemeiat a constatat că reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău, în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel, a recunoscut că Primarul General al municipiului Chișinău nu a inițiat în modul stabilit de lege o procedură administrativă și nici nu a întocmit un dosar administrativ în conformitate cu prevederile legale menționate. Or, rolul reprezentantului Primarului General al municipiului Chișinău, a fost minimalizat de către instanța de apel, care a ascultat doar discursul reprezentantului SRL „Aragorn”, iar în ceea ce privește explicațiile reprezentantului Primarului General al municipiului Chișinău, instanța de apel i-a oferit posibilitatea să răspundă doar la o întrebare și anume, dacă Consiliul municipal Chișinău a emis o decizie de evacuare și demontare a unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip amplasate în pasajul pietonal de pe str. xxxx.

Recurentul Primarul General al municipiului Chișinău a reiterat că a respectat procedura administrativă la emiterea dispoziției contestate, a acționat în limitele principiului de bună-credință, în vederea realizării interesului public, fiind respectată competența și scopul pentru care i-a fost atribuit acest drept.

La data de 13 decembrie 2021, în adresa SRL „Aragorn” și a avocatului Victor Panțîru, a fost expediată copia recursului depus de Primarul General al municipiului Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.182-184). Deși, avocatul Victor Panțîru, reprezentantul SRL „Aragorn”, a confirmat recepționarea recursului prin intermediul poștei electronice, intimata SRL „Aragorn” nu și-a valorificat dreptul său procedural și nu a depus referință.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar, conform art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 29 iunie 2021, iar la materialele cauzei lipsesc date despre notificarea dispozitivului deciziei recurate. Totodată, decizia motivată din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Primarului General al municipiului Chișinău la 11 noiembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție nr. DS8005669875AS, anexat la materialele cauzei (f.d.164).

La data de 02 iulie 2021, Primarul General al municipiului Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.162). Iar, la 23 noiembrie 2021, Primarul General al municipiului Chișinău a depus motivarea recursului împotriva deciziei din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.171-178).

Astfel, recursul depus de către Primarul General al municipiului Chișinău împotriva deciziei din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Prin încheierea din 19 ianuarie 2022 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de către Primarul General al municipiului Chișinău a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza

limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău urmează a fi admis, iar decizia din data de 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi casată cu restituirea cauzei instanței de apel spre rejudecare, în alt complet de judecată din următoarele motivele.

Din materialele cauzei instanța de recurs relevă că, prin decizia nr. 9/30-2 din 28 noiembrie 2013 a Consiliului municipal Chișinău a fost decisă darea în locațiune pe un termen de 10 ani, fără drept de privatizare a încăperilor cu suprafața totală de 110 m.p., din incinta pasajului subteran din xxxx, având destinația de spații comerciale, SRL „Aragorn” (f.d.15).

În baza contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, încheiat între Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicații a municipiului Chișinău și SRL „Aragorn”, bunurile imobiliare situate în mun. Chișinău, din pasajul subteran din xxxx, cu suprafața totală de 110 m.p., au fost transmise în posesiune și folosință temporară SRL „Aragorn” (f.d.15-18).

Prin dispoziția nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău s-a dispus demontarea și evacuarea unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip din cadrul pasajului subteran pietonal de pe str. xxxx (f.d.11).

La data de 12 iunie 2020, SRL „Aragorn” a depus cerere prealabilă în adresa Primăriei municipiului Chișinău și a Primarului General al municipiului Chișinău, prin care a solicitat admiterea cererii prelabile, anularea și suspendarea dispoziției nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău (f.d.12-13).

Prin răspunsul nr. 02-118/3464 din 23 iunie 2020, emis de Primarul General al municipiului Chișinău, a fost declarată inadmisibilă cererea prealabilă înaintată de SRL „Aragorn”, din motiv că lipsesc probe care ar demonstra că SRL „Aragorn” i-au fost încălcate drepturile și cauzate prejudicii materiale și morale, prin emiterea actului administrativ contestat (f.d.14).

Conform art. 10 al Codului administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 19 al Codului administrativ indică că, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 165 din Codul administrativ, cererea prealabilă se depune în

termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului.

Prevederile art. 189 din Codul administrativ stabilesc că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

La data de 14 iulie 2020, SRL „Aragorn”, reprezentată de avocatul Victor Panțîru, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău prin care a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată, anularea dispoziției nr.202-d din 07 mai 2020 și a deciziei nr. 02-118/3464 din 23 iunie 2020, emise de Primarul General al municipiului Chișinău (f.d.5-7).

Fiind investită cu examinarea cauzei în fond, prima instanță a constatat netemeinicia acțiunii înaintate de SRL „Aragorn” și a respins cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la anularea actelor administrative (f.d.85, 90-93).

Examinând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul declarat de SRL „Aragorn”, a casat hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a emis o nouă decizie prin care a admis acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău privind anularea actelor administrative (f.d.147-156).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a indicat că art. 29 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 reglementează atribuțiile de bază ale primarului, iar din analiza acestora nu se atestă competența primarului de a dispune demontarea și evacuarea unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate pe domeniul public, atribuția respectivă fiind atribuită Consiliului municipal Chișinău.

Instanța de recurs reține că atât, reclamanta SRL „Aragorn” cât și instanța de apel au indicat ca temei de ilegalitate a dispoziției nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău faptul că acesta nu are competența de a dispune demontarea și evacuarea unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip, amplasate pe domeniul public.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ

al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reiterează că prin dispoziția nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău s-a dispus demontarea și evacuarea unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip din cadrul pasajului subteran pietonal de pe str. xxx.

Conform art. 53 al Codului administrativ, competența reprezintă totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative.

Articolul 29 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, statuează că primarul, în calitate sa de autoritate publică locală executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de consiliul local.

Prevederile art. 15 alin. (2) privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, indică că primarul general, în calitate sa de autoritate publică executivă, exercită și alte atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau delegate/încredințate de consiliul municipal.

Astfel, instanța de recurs conchide că normele legale precitate oferă posibilitate Consiliului municipal Chișinău să delege/încredințeze anumite atribuții Primarului General al municipiului Chișinău.

Respectiv, prin decizia nr. 10/2 din 09 octombrie 2017, Consiliul municipal Chișinău a aprobat Regulamentul de desfășurare a activității de comerț în municipiul Chișinău și a delegat Primarului General al municipiului Chișinău competențe de dispunere a demontării și evacuării unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile de orice tip, a obiectelor și instalațiilor de orice tip.

Conform punctului 17 al Regulamentului de desfășurare a activității de comerț în municipiul Chișinău, aprobat prin decizia nr. 10/2 din 09 octombrie 2017, Primarul General al municipiului Chișinău, precum și pretorii de sector vor constata și vor dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public cu încălcarea prevederilor deciziei CMC nr. 2/10 din data de 09 martie 2017 „Cu privire la măsurile preventive de implementare a Legii nr. 153 din 21 iulie 2016”, prevederilor prezentului Regulament și prevederilor legislației în vigoare.

Instanța de recurs relevă că normele legale citate, atribuie Primarului General al municipiului Chișinău, competența de a constata și dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public, în condițiile în care acestea sunt amplasate pe domeniul public cu încălcarea prevederilor legale.

Respectiv, instanța de apel neîntemeiat a concluzionat asupra lipsei competenței Primarului General al municipiului Chișinău, de a constata și dispune demontarea și evacuarea, a unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public, or instanța urma să stabilească dacă amplasarea acestora contravine prevederilor legislației în vigoare sau nu.

Altfel spus, instanța de apel urma să stabilească dacă la momentul emiterii actului contestat, dispoziția nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău, SRL „Aragorn” avea dreptul de a poseda și folosi bunurile imobiliare situate în mun. Chișinău, din pasajul subteran de pe str. xxxx, cu suprafața totală de 110 m.p..

Mai mult, reprezentantul reclamantei SRL „Aragorn”, avocatul Victor Panțîru, atât în cadrul ședinței de judecată în prima instanță, cât și în instanța de apel, a indicat că în lipsa unui temei legal de posedare a acestor bunuri, Primarul General al municipiului Chișinău ar deține competența de a constata și dispune demontarea și evacuarea unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public. Însă, SRL „Aragorn” posedă și folosește bunurile imobiliare situate în mun. Chișinău, pasajului subteran din xxx-xxxx, în baza deciziei nr. 9/30-2 din 28 noiembrie 2013 a Consiliului municipal Chișinău și a contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, încheiat între Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicații a municipiului Chișinău și SRL „Aragorn”.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că, în ședința de judecată a instanței de apel, la întrebarea președintelui ședinței de judecată, reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău a comunicat că SRL „Aragorn” nu deține aceste bunuri cu titlu legal, or în adresa acesteia a fost expediat preavizul de rezoluțiune a contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, încheiat între Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicații a municipiului Chișinău și SRL „Aragorn”.

Instanța de recurs indică că, conform punctului 3.4 din contractul de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, încheiat între Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicații a municipiului Chișinău și SRL „Aragorn”, locatorul are dreptul în mod unilateral să rezilieze contractul în următoarele cazuri: neachitării la timp a chiriei cel mult de trei luni, după expirarea termenului de plată; folosirii de către locatar a imobilului în scopurile neprevăzute de prezentul contract, predării în sublocațiune de către locatar a imobilului fără acordul locatorului.

Iar, potrivit punctului 3.5 din contractul de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, încheiat între Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicații a municipiului Chișinău și SRL „Aragorn”, rezilierea antiicipată a contractului se va efectua cu condiția preavizării celeilalte părți cu cel puțin cinci zile calendaristice (f.d.17).

Respectiv, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că, pentru a constata dacă SRL „Aragorn” poseda și folosea bunurile imobiliare situate în mun. Chișinău, din pasajul subteran de pe str. xxxx, la data emiterii dispoziției nr. 202-d din 07 mai 2020 a Primarului General al municipiului Chișinău, instanța de apel urma să stabilească cu certitudine dacă a fost emis un preaviz de reziliere a contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013 și data emiterii acestuia, or la materialele cauzei lipsește un asemenea act.

Instanța de recurs relevă că anume acest fapt condiționează competența Primarului General al municipiului Chișinău de a constata și a dispune demontarea și evacuarea, inclusiv forțată, a unităților de comerț ambulant cu staționare provizorie și unităților mobile de orice tip amplasate pe domeniul public. Astfel, în condițiile în care în temeiul pct. 3.5 din contract, i s-a înaintat SRL „Aragorn” un preaviz de rezoluțiune a contractului de locațiune nr. 19/13 din 31 decembrie 2013, acest contract nu mai produce efecte juridice. Prin urmare, SRL „Aragorn”, nu mai poate invoca posedarea aceste bunuri în baza unor acte valabile, iar posedarea în continuare a acestora, contravine prevederilor legislației.

În afara de aceasta, instanța de recurs indică că, drept temei de admitere a acțiunii în viziunea instanței de apel constituie faptul că Primarul General al municipiului Chișinău, în calitate de reprezentant al autorității publice, până la emiterea actului administrativ, a dispoziției nr.202-d din 07 mai 2020, nu a inițiat în modul stabilit de lege o procedură administrativă și nici nu a întocmit un dosar administrativ, în conformitate cu prevederile legale, fapt recunoscut de reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău în cadrul ședinței instanței de apel.

În conformitate cu art. 28 al Codului administrativ, procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. Realizarea procedurii administrative prin intermediul mijloacelor electronice de comunicație este obligatorie în toate situațiile în care mijloacele respective pot fi utilizate, cu excepția cazurilor în care legea stabilește altfel. Procedura administrativă se realizează în scris, pe suport de hârtie sau în format electronic, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.

Potrivit art. 69 alin. (1) din Codul administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Articolul 70 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

În conformitate cu art. 78 alin. (1) din Codul administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Prevederile art. 82 alin. (1) din Codul administrativ stabilesc că, dacă procedura administrativă trebuie realizată în scris conform art.28 sau se realizează în scris, autoritatea publică, concomitent cu inițierea procedurii, întocmește un dosar în format electronic sau pe suport de hârtie, care conține toate documentele și înscrisurile ce se referă la procedura respectivă. Dosarul în format electronic conține, după caz, copii scanate de pe documentele pe suport de hârtie, autenticitatea copiilor fiind confirmată prin semnătura electronică aplicată de persoana responsabilă din cadrul autorității publice, documente electronice, alte înscrisuri și informații relevante expuse în format electronic.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că, deși instanța de apel în decizia recurată constată faptul că Primarul General al municipiului Chișinău nu a inițiat o procedură administrativă și nici nu a întocmit un dosar administrativ, inclusiv făcând trimitere la declarațiile făcute de reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău în cadrul ședinței instanței de apel, această circumstanță fiind contradicție cu declarațiile reprezentantului Primarului General al municipiului Chișinău, fixate în înregistrarea audio a ședinței de judecată a instanței de apel din data de 29 iunie 2021.

Din înregistrarea audio a ședinței instanței de apel din 29 iunie 2021, instanța de recurs constată că, nu a fost pusă în discuție problema respectării procedurii administrative, iar instanța de apel nu a acordat termen reprezentantului Primarului General al municipiului Chișinău să prezinte dosarul administrativ, în cazul în care acesta a fost întocmit.

Instanța de recurs reiterează că potrivit art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

În conformitate cu art. 238 alin. (2) al Codului administrativ, instanța de apel este în drept să solicite din oficiu probe noi, în măsura în care le consideră necesare pentru justa soluționare a cauzei.

Iar, conform art. 221 alin. (1), (3) din Codul administrativ, autoritățile publice sânt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sânt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații. Dacă și la a doua solicitare autoritatea publică nu își îndeplinește obligația de prezentare a documentelor sau a dosarelor ori de acordare a informațiilor, instanța de judecată poate: a) cita conducătorul autorității publice sau reprezentantul acestuia pentru explicarea motivului de neîndeplinire a obligației; sau b) după o înștiințare prealabilă, aplica în privința autorității publice și/sau conducătorului acesteia o amendă în mărime de la 100 la 500 de unități convenționale. Atît înștiințarea, cît și aplicarea amenzii pot fi repetate.

Subsidiar, instanța de recurs menționează că, deși instanța de apel a reținut că Primarul General al municipiului Chișinău nu a inițiat o procedură administrativă și nici nu a întocmit un dosar administrativ, instanța de apel nu a dat apreciere faptului că, în ședința de judecată din 19 noiembrie 2020 a primei instanțe, reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău a solicitat anexarea la materialele cauzei a raporturilor de audit, emise de Curtea de Conturi, care au stat la baza emiterii dispoziției nr.202-d din 07 mai 2020, însă instanța de judecată a respins cererea acestuia (f.d.83).

Subsecvent, instanța de recurs menționează că potrivit citației expediate părților, recipisei prin care părțile confirmă pregătirea pentru examinarea cauzei, a deciziei recurate și înregistrării audio a ședinței de judecată a instanței de apel, ședința de judecare a cauzei în instanța de apel a avut loc la data de 29 iunie 2021. Însă, la materialele cauzei lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată

nominalizate. Iar, unicul procesul-verbal al ședinței de judecată anexat la materialele cauzei este datat cu 16 aprilie 2021 (f.d.144-146).

Iar, conform art. 195 Cod 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.

Conform art. 432 alin. (3) lit. e) Cod de procedură civilă, se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care în dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că instanța de apel, pentru a concluziona sub aspectul temeiniciei/netemeiniciei acțiunii, urma să verifice pretențiile reclamantei SRL „Aragorn” prin prisma argumentelor și probelor atât a părții reclamante, cât și a părții pârâte, a Primarului General al municipiului Chișinău, fapt ce rezultă expres din prevederile art. 219 alin.(1) Cod administrativ, care stabilesc că, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Astfel, aceste circumstanțe expuse mai sus, au rămas fără o apreciere adecvată de către instanța de apel, deși urmau a fi verificate și analizate minuțios întru soluționarea corectă a cauzei.

Din considerentul că, examinarea per ansamblu a cauzei în ordine de apel a avut loc în mod incomplet și fără o apreciere și elucidare corespunzătoare a circumstanțelor cauzei, decizia instanței de apel urmează a fi casată, iar cauza restituită instanței de apel pentru o nouă reexaminare. Or, o concluzie a instanței de judecată prin care se soluționează un litigiu, nu poate fi bazată pe niște îndoieli rezonabile, invocate fără nicio acoperire legală sau pe probe incontestabile.

De asemenea, instanța de recurs menționează că, instanțele de judecată trebuie să emită o hotărâre clară, având în vedere caracterul determinant al concluziilor sale, în temeiul principiului clarității hotărârii judecătorești.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că art. 20 din Constituția Republicii Moldova prevede că, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Motivarea hotărârilor este o garanție pentru părți că, cererile lor au fost analizate cu atenție și oferă posibilitatea exercitării controlului judiciar. Analiza pe care judecătorul o face în legătură cu motivele de fapt și de drept, care i-au format convingerea, în sensul unei anumite soluții trebuie să fie clară, simplă, precisă, concisă și fermă, să aibă putere de convingere. Nemoțivarea hotărârii sau o motivare necorespunzătoare atrage casarea ei.

Distinct justificărilor expuse supra, instanța de recurs învederează jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care statuează că, întinderea

motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum și de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale și de practicile diferite privind prezentarea și redactarea sentințelor și hotărârilor în diferite state (Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61) iar, pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale, ce i-au fost prezentate (Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din 19 februarie 1997, paragraful 60).

La capitolul legalității hotărârilor instanței de judecată, jurisprudența CtEDO în repetate rânduri a statuat necesitatea motivării hotărârilor instanței, unde funcția unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost auzite. Dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar de asemenea, o obligație corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa motivele, pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse. CtEDO a menționat că, este motivată în mod corespunzător o decizie, care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de a face apel (Hirvisaari împotriva Finlandei).

Astfel, instanța de recurs conchide că decizia instanței de apel nu conține nici o apreciere, ce ar determina definitiv și incontestabil certitudinea adoptării soluției la care s-a ajuns. Respectiv, instanța de recurs este în imposibilitate de a exercita controlul judiciar asupra unei asemenea hotărâri.

Ca urmare a celor reținute supra, în sensul art. 6 alin. (1) al CEDO, instanța de recurs ține să menționeze că, instanțele de judecată, trebuie, să indice cu suficientă claritate motivele pe care-și întemeiază hotărârile, iar având în vedere caracterul determinant al concluziilor sale, să prezinte noțiunile, ce implică o apreciere a faptelor supuse aprecierii. De asemenea, noțiunea de proces echitabil impune ca instanța de judecată să nu-și motiveze doar sumar hotărârea sa, ci să examineze efectiv problemele esențiale care-i sunt supuse aprecierii și să nu se rezume doar la probarea concluziilor unei părți.

Reieșind din cele enunțate și ținând cont de natura litigiului și de marja de apreciere a instanței de judecată, instanța de recurs opinează că a examinat principalele întrebări juridice stabilite. De fapt, acestea poartă un caracter secundar și nu au forță juridică de a influența decisiv considerentele de mai sus (a se vedea, printre alte autorități, Kamil Uzun vs Turcia, 10 mai 2007, parag. 64 din 10 mai 2007; Centrul pentru Resurse Juridice în numele lui Valentin Câmpeanu vs România (Marea Cameră), 17 iulie 2014, parag. 156).

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că cele menționate mai sus nu pot fi corectate în ordine de recurs, din cauza specificului acestora.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că corectarea erorilor instanței de apel la judecarea cauzei în ordine de recurs nu este posibilă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Primarul General al municipiului

Chișinău, de a casa decizia din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și de a restitui cauza pentru rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Astfel, ținând cont de rolul specific al instanței de recurs și de preeminența dreptului, este imperios, ca la reexaminarea cauzei în ordine de apel, să fie remediate neajunsurile procedurii inițiale (a se vedea cauzele Baka vs Ungaria (Marea Cameră), 23 iunie 2016, parag. 117; Zubac vs Croația (Marea Cameră), 05 aprilie 2018, parag. 123 – 125).

Altfel spus, la rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată.

Conform art. 248 alin. (1) lit. d) 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

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Primarul General al municipiului Chișinău.

Se casează integral decizia din 29 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Aragorn” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău cu privire la anularea actelor administrative, cu restituirea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron

Victor Burduh

Nina Vascan