



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

DECIZIE

cu privire la respingerea recursului depus de Primarul interimar al mun. Comrat – Marina Cimpoeș,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” cu privire la intentarea procedurii de executare a titlului executoriu – hotărârea Judecătorei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023,

împotriva încheierii din 7 octombrie 2025 a Curții de Apel Sud, sediul Cahul

*(Dosarul nr. 3r-280/25
NR. PIGD 2-21037186-01-3r-21102025)*

Executarea hotărârii. Amenda de constrângere. Răspunderea conducătorului autorității publice pentru neexecutarea titlului executoriu în procedura contenciosului administrativ.

Curtea de Apel Sud, sediul Cahul: V. Movilă, S. Pilipenco, D. Fujenco,

17 decembrie 2025
Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursului depus de Primarul interimar al mun. Comrat – Marina Cimpoș.

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 12 martie 2021 Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Comrat, cu privire la anularea înștiințării de refuz în recepționarea notificărilor privind inițierea activității de comerț nr.29 și nr.30 din 27 ianuarie 2021; obligarea Primăriei mun. Comrat de a elibera înștiințări de recepționare a notificărilor privind inițierea activității de comerț la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021 și de a nu crea obstacole Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” la efectuarea activității de comerț în piețele amplasate pe adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B.

2. Prin hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, a fost admisă acțiunea reclamantului Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” și s-au anulat înștiințările de refuz în recepționarea notificărilor privind inițierea activității de comerț nr. 29 și nr. 30 din 27 ianuarie 2021, s-a obligat Primăria mun. Comrat să elibereze confirmarea recepționării notificărilor privind inițierea activității de comerț la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021, și să nu creeze obstacole Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” la efectuarea activității de comerț în piețele amplasate pe adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B.

3. Prin încheierea Curții de Apel Sud din 30 decembrie 2024, s-a declarat inadmisibil apelul Primăriei mun. Comrat, împotriva hotărârii Judecătoriei Comrat sediul central din 30 mai 2023.

4. Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 20 martie 2025, s-a respins recursul declarat de Primarul mun. Comrat și menținută încheierea din 30 decembrie 2024 a Curții de Apel Sud.

5. La 20 mai 2025, Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” a depus la Curtea de Apel Sud, sediul Cahul, cerere privind inițierea procedurii de executare a hotărârii Judecătoria Comrat sediul central din 30 mai 2023 prin care s-a obligat Primăria mun. Comrat să elibereze confirmarea recepționării notificărilor privind inițierea activității de comerț

la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021, și să nu creeze obstacole Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” la efectuarea activității de comerț în piețele amplasate pe adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B.

6. Prin încheierea din 7 octombrie 2025 Curtea de Apel Sud, sediul Cahul, s-a aplicat față de Serghei Anastasov– Primarul mun. Comrat, amenda de constrângere în mărime de 200 unități convenționale (echivalent bănesc a 10000 (zece mii) lei, pentru neexecutarea obligației din titlul executoriu (hotărârea Judecătorei Comrat, sediul central din 30 mai 2023). S-a informat Primarul mun. Comrat – Anastasov Serghei că, în cazul neexecutării în continuare a hotărârii judecătorești, instanța de judecată poate aplica repetat amenda de constrângere, și poate mandata un funcționar cu împuterniciri de efectuare a măsurilor de executare. Lipsa oricărei informații din partea debitorului despre executarea obligației de bază și despre executarea amenzii, va fi catalogată ca neexecutare continuă a acestor obligații.

7. La 15 octombrie 2025, Primarul interimar al mun. Comrat – Marina Cimpoș a depus cerere de recurs împotriva încheierii din 7 octombrie 2025 a Curții de Apel Sud, sediul Cahul, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea încheierii contestate cu emiterea unei noi încheierii.

8. În motivarea recursului a reiterat circumstanțele de fapt și de drept invocate în răspunsurile expediate în adresa instanța de apel.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

9. Art. 191 alin. (5) lit. b) Cod administrativ prevede următoarele:

„Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, a deciziilor și a încheierilor curților de apel.”

10. Art. 241 alin. (1) Cod administrativ relevă că:

„Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.”

11. Art. 242 din Codul administrativ reglementează că:

„Recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.”

12. Art. 243, alin. (1), lit. b) din Codul administrativ statuează că:

„Examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.”

13. Art. 243, alin. (2) din Codul administrativ stabilește că:

„Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.”

14. Art. 249 alin (1)-(3) din Codul administrativ prevede că:

„Hotărârile judecătorești și alte titluri executorii se execută conform prevederilor prezentului capitol.

Pentru executarea hotărârilor judecătorești și a tranzacțiilor judiciare de împăcare sânt competente instanțele de apel.

Executarea este inițiată printr-o cerere a creditorului executării. Deciziile în procedura de executare se emit prin încheiere, care poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 3 zile.”

15. Art. 250 lit. a) și b) Codul administrativ:

„Titluri executorii sânt: a) hotărârile judecătorești executorii; b) încheierile judecătorești executorii conform art.214 și 215.”

16. Art. 251 alin. (1) Codul administrativ:

„Hotărârile judecătorilor sânt executorii după expirarea termenului de apel.”

17. Art. 253 alin. (1), (3) și (4) din Codul administrativ reglementează că:

„Pentru impunerea acțiunilor, a tolerărilor sau a inacțiunilor în privința persoanelor juridice de drept public sânt aplicabile măsurile coercitive conform art.254–256.

Înainte desfășurării executării, conducătorul persoanei juridice de drept public este informat în scris despre intenția de executare. Această prevedere nu se aplică în cazul executării ordonanțelor provizorii și în alte cazuri urgente.

Scrisoarea de informare trebuie să indice asupra măsurii de executare care se intenționează și să stabilească un termen pentru îndeplinirea benevolă a obligațiilor de executat. Acest termen nu poate depăși 30 de zile.”

18. Art. 254 din Codul Administrativ prevede că:

„Dacă o persoană juridică de drept public nu își îndeplinește obligația din titlul executoriu, instanța de apel poate stabili și încasa în privința ei sau a conducătorului ei o amendă de constrângere în mărime de la 100 la 20000 de unități convenționale. Stabilirea și încasarea amenzii de constrângere pot fi repetate.”

19. Art. 181 alin. (1)-(3) din Codul administrativ:

„Dacă o acțiune poate fi realizată doar de debitorul executării și nu este realizată benevol, atunci acesta poate fi determinat să realizeze acțiunea prin amendă de constrângere. În cazul acțiunilor substituibile poate fi stabilită o amendă de constrângere atunci când realizarea prin substituie nu promite succes sau debitorul executării nu este în stare să suporte cheltuielile care rezultă din realizarea acțiunii de către un terț.

Amenda de constrângere este admisă și pentru impunerea unei obligații de tolerare sau de inacțiune.

Dacă în pofida aplicării unei amenzi de constrângere debitorul executării nu își îndeplinește obligația, amenda de constrângere poate fi aplicată repetat de câte ori este necesar. La stabilirea repetată a amenzi de constrângere, aceasta se va mări rezonabil în comparație cu amenda anterioară de constrângere.”

20. Art. 120 din Constituția Republicii Moldova statuează că:

„Este obligatorie respectarea sentințelor și a altor hotărâri definitive ale instanțelor judecătorești, precum și colaborarea solicitată de acestea în timpul procesului, al executării sentințelor și a altor hotărâri judecătorești definitive.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

21. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, încheierea din 7 octombrie 2025 a fost expedită recurentului prin scrisoare de expediere a actului judecătoresc nr. din 7 octombrie 2025. Cu toate acestea, în dosar nu există o dovadă clară a recepționării acesteia de către recurent.

22. Prin urmare, instanța de recurs apreciază că, în lipsa unor dovezi contrare, recursul a fost depus în termenul prevăzut de art. 249 din Codul administrativ, respectiv în interiorul celor 3 zile legale de la data recepționării încheierii.

23. Referitor la fondul cauzei, Completul de judecată consideră necesar să reitereze circumstanțele esențiale, relevante pentru soluționarea recursului declarat.

24. Astfel, prin hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, a fost admisă acțiunea reclamantului Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” și s-au anulat înștiințările de refuz în recepționarea notificărilor privind inițierea activității de comerț nr. 29 și nr. 30 din 27 ianuarie 2021, s-a obligat Primăria mun. Comrat să elibereze confirmarea recepționării notificărilor privind inițierea activității de comerț la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021, și să nu creeze obstacole Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” la efectuarea activității de comerț în piețele amplasate pe adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B.

25. Hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023 a devenit irevocabilă la 20 martie 2025.

26. La 20 mai 2025, Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” a depus la Curtea de Apel Sud, sediul Cahul, cerere privind inițierea procedurii de executare a hotărârii Judecătoriei Comrat sediul central din 30 mai 2023.

27. La 26 mai 2025, Curtea de Apel Sud, sediul Cahul a emis notificarea prin care a informat debitorul Primăria mun. Comrat despre intenția creditorului de executare a hotărârii Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, fiind stabilit debitorului un termen de 30 zile pentru îndeplinirea benevolă a obligațiilor stabilite în hotărâre. Notificarea recepționată de debitorul Primăria mun. Comrat la data de 30 mai 2025.

28. La 5 iunie 2025, debitorul Primăria mun. Comrat a informat Curtea de Apel Sud, sediul Cahul, despre imposibilitatea executării hotărârii Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, invocând că la data de

2 februarie 2018 au fost aplicate măsuri de asigurare în cauza civilă nr. 3-1/2018, fiind aplicat sechestrul asupra terenurilor, care sunt situate pe adresa: mun. Comrat, str. Pobeda 53, cu suprafața de 0,548 ha, număr cadastral 9601214.012, mun. Comrat, str. Fontanaia 2B, cu suprafața de 0,1951 ha, număr cadastral 9601209.220.

29. Prin notificarea nr. 1920 din 25 august 2025, Curtea de Apel Sud, sediul Cahul, a stabilit debitorului Primăria mun. Comrat repetat un termen de 30 zile pentru îndeplinirea obligațiilor stabilite prin hotărârea judecătorească. Notificare, care a fost recepționată de către debitor la data de 4 septembrie 2025.

30. La 11 august 2025, debitorul Primăria mun. Comrat, a informat despre imposibilitatea executării hotărârii Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, invocând aceleași motive, aplicarea măsurilor de asigurare asupra terenurilor, care sunt situate pe adresa: mun. Comrat, str. Pobeda 53, și str. Fontanaia 2B.

31. La 17 septembrie 2025, debitorul Primăria mun. Comrat, a informat despre imposibilitatea executării hotărârii, invocând prevederile art. 14 alin. (9) și alin. (10) din Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior, și a indicat că în contextul în care judecătoria Comrat, sediul Vulcănești, a respins cererea privind anularea măsurilor de asigurare asupra terenurilor, care sunt situate pe adresa: mun. Comrat, str. Pobeda 53, și str. Fontanaia 2B, nu există posibilitatea încheierii unui contract de suprafață (arendă) între Primăria mun. Comrat și Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop”.

32. Prin încheierea din 7 octombrie 2025 a Curții de Apel Sud, sediul Cahul, s-a aplicat față de Serghei Anastasov – Primarul mun. Comrat, amenda de constrângere în mărime de 200 unități convenționale (echivalent bănesc a 10000 (zece mii) lei, pentru neexecutarea obligației din titlul executoriu (hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul central din 30 mai 2023). S-a informat Primarul mun. Comrat – Anastasov Serghei că, în cazul neexecutării în continuare a hotărârii judecătorești, instanța de judecată poate aplica repetat amenda de constrângere, și poate mandata un funcționar cu împuterniciri de efectuare a măsurilor de executare. Lipsa oricărei informații din partea debitorului despre executarea obligației de bază și despre executarea amenzii, va fi catalogată ca neexecutare continuă a acestor obligații.

33. Examinând recursul declarat de Primarul interimar al mun. Comrat împotriva încheierii din 7 octombrie 2025 a Curții de Apel Sud, sediul Cahul, Completul de judecată constată că acesta este nefondat.

34. Recurentul a invocat că hotărârea nu putea fi executată din motiv că pe terenurile mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontanaia 2B sunt aplicate măsuri de asigurare, nefiind posibilă încheierea contractelor de suprafață

între Primărie și Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop”, precum și a invocat prevederile art. 14 alin. (9) și alin. (10) din Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior.

35. Completul de judecată nu poate reține aceste susțineri, or acestea nu demonstrează imposibilitatea executării hotărârii judecătorești, or aplicarea măsurilor de asigurare într-o altă cauză dintre aceleași părți nu poate prevala asupra unei hotărâri judecătorești irevocabile, care are caracter executoriu. Mai mult, prin încheierea din 9 iulie 2025 a judecătoriei Cahul, sediul Central, prin care s-a respins ca neîntemeiată cererea privind anularea măsurilor de asigurare, s-a constatat că măsurile de asigurare au decăzut de drept și nu mai produc efecte juridice. Ele fiind aplicate până la devenirea definitivă a hotărârii în cauză respectivă, iar hotărârea emisă la 23 ianuarie 2019 a devenit irevocabilă la 20 noiembrie 2019

36. De asemenea, nu poate fi reținut nici invocat prevederile art. 14 alin. (9) și alin. (10) din Legea nr. 231 din 23.09.2010 cu privire la comerțul interior, or debitorul este obligat de a elibera confirmarea recepționării notificărilor privind inițierea activității de comerț la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021 nu în baza cererii creditorului în condițiile legii, ci în temeiul hotărârii judecătorești irevocabile.

37. Cu privire la încheierea contractelor de suprafață între Primărie și Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop”, se reține că, după cum rezultă din hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, terenurile din mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B, unde sunt amplasate și funcționează piețele Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” au fost transmise în folosința cooperativei de consum încă din 1987, iar termenul de valabilitate al contractelor de arendă nr. 61 din 31 mai 2010 și nr. 92 din 12 iulie 2010, încheiate de părți, s-a prelungit pe o perioadă nedeterminată.

38. Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Sud, sediul Cahul întemeiat a aplicat debitorilor Primarul mun. Comrat, amenda de constrângere în mărime de 200 unități convenționale (echivalent bănesc a 10000 (zece mii) lei, pentru neexecutarea obligației din titlul executoriu (hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023).

39. Or, Primăria mun. Comrat nu a întreprins suficiente măsuri pentru executarea benevolă a hotărârii Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023, nici până la examinarea recursului.

40. La caz, art. 254 din Codul administrativ stipulează că dacă o persoană juridică de drept public nu își îndeplinește obligația din titlul executoriu, instanța de apel poate stabili și încasa în privința ei sau a conducătorului ei o

amendă de constrângere în mărime de la 100 la 20000 de unități convenționale. Stabilirea și încasarea amenzii de constrângere pot fi repetate.

41. Completul de judecată subliniază că legiuitorul nu a condiționat temeinicia sau netemeinicia neexecutării, drept condiție de aplicare al amenzii de constrângere, or într-un stat de drept este inadmisibil ca o hotărâre judecătorească irevocabilă să rămână neexecutată. În special, adoptarea Codului administrativ în varianta actuală, inclusiv a prevederilor cu privire la executare, a urmărit scopul ajustării legislației la standardele europene, precum și de a disciplina însăși statul și funcționarii publici prin sancționarea comportamentului inadmisibil.

42. De asemenea, Completul de judecată subliniază că buna-credință și diligența în executarea hotărârilor judecătorești sunt principii fundamentale ale autorităților publice, iar neexecutarea acestora afectează drepturile și interesele persoanelor vizate și contravine prevederilor legale în vigoare. În aceste condiții, refuzul sau inacțiunea Primarului mun. Comrat nu poate fi justificată.

43. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că Statul, atunci când apare în calitate de debitor, trebuie să execute hotărârile judecătorești irevocabile necondiționat și într-un termen rezonabil, în caz contrar sancțiunile procedurale îi sunt opozabile în plină măsură.

44. În speță, instanța de recurs conchide că Curtea de Apel Sud, sediul Comrat corect a constatat că de Primarul mun. Comrat nu este predispus să execute benevol hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul central din 30 mai 2023, să elibereze confirmarea recepționării notificărilor privind inițierea activității de comerț la adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B din 21 ianuarie 2021, și să nu creeze obstacole Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” la efectuarea activității de comerț în piețele amplasate pe adresele mun. Comrat, str. Pobeda 53 și str. Fontannaia 2B și întemeiat, prin prisma dispozițiilor art. 254 din Codul administrativ a aplicat față de acesta amenda de constrângere în mărime de 200 unități convenționale.

45. Or, în sensul art. 174 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, măsurile de executare trebuie să fie într-un raport rezonabil față de scopul pe care îl au și să fie selectate în așa fel încât să afecteze la minimum individul și societatea, iar executarea încetează imediat ce scopul ei este atins.

46. Subsidiar, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă cu titlu de principiu că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul la un proces echitabil ar fi iluzoriu dacă ordinea juridică a unui stat ar permite ca o hotărâre judecătorească definitivă și obligatorie să rămână inoperantă, în detrimentul unei părți a procesului (Immobiliare Saffi v. Italia, 28 iulie 1999, §63; Șandor v. România, 24 martie 2005, § 23). De asemenea, dreptul la executarea unei hotărâri, face parte integrantă din

„dreptul la o instanță” (Hornsby împotriva Greciei, pct.40; Scordino împotriva Italiei (nr.1) (MC), pct.196). În caz contrar, garanțiile art.6§1 din Convenție ar fi lipsite de orice efect util (Bourdov împotriva Rusiei, pct.34 și 37).

47. Din aceste motive, în conformitate cu art. 243 alin .(1) lit. b) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge recursul depus de Primarul interimar al mun. Comrat – Marina Cimpoeș.

Menține încheierea din 7 octombrie 2025 a Curții de Apel Sud, sediul Cahul, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „Gagauzcoop” cu privire la intentarea procedurii de executare a titlul executoriu – hotărârea Judecătoriei Comrat, sediul Central din 30 mai 2023.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă