Dosarul nr. 3r-1442/24; (2-24130817-02-3r-18122024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Bagrin Lucia)

D E C I Z I E

27 februarie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de SC „Medgrup NG" SRL , împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 28 noiembrie 2024, prin care a fost respinsă cererea reclamantului privind suspendarea executării actului administrativ contestat,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de SC „Medgrup NG" SRL către Agenția Proprietății Publice privind anularea actului administrativ individual defavorabil și deciziei adoptată în procedura prealabilă,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 15 noiembrie 2024 SC „Medgrup NG" SRL a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Proprietății Publice, solicitând anularea în tot a actelor administrative defavorabile, manifestate prin scrisorile cu numerele 03-05-5780 din 06.09.2024 și 03-05-6478 din 15.10.2024, prin care se obligă SC „Medgrup NG" SRL să achite plata în sumă de 2 381 929,21 lei pentru locațiune/utilizare de facto în perioada 01.03.2019 – 2024 a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 1,0239 ha. Concomitent cu depunerea acțiunii, reclamanta a solicitat suspendarea executării actelor administrative.

În motivarea cererii de suspendare reclamantul a invocat că, prin decizia nr. 03-05-5780 din 06.09.2024 Agenția Proprietății Publice a decis că SC „Medgrup NG" SRL trebuie să achite din 01 martie 2019, plata pentru utilizarea terenului proprietate publică cu numărul cadastral ***** cu suprafața de 1,0239 ha, aferent construcțiilor proprietate privată a SC „Medgrup NG" SRL , în sumă totală de 2 381 929,21 lei pentru perioada 2019-2024.

Nefiind de acord cu decizia nominalizată, SC „Medgrup NG" SRL a depus către autoritatea publică cererea prealabilă cu nr. 14 din 25.09.2024, cu argumentele de fapt și de drept împotriva deciziei sus-menționate, prin care a solicitat inclusiv suspendarea deciziei Agenției Proprietății Publice.

Prin răspunsul nr. 03-05-6478 din 15.10.2024 Agenția Proprietății Publice a determinat cererea prealabilă neîntemeiată, iar cerințele/solicitările invocate ca fiind în contradicție cu dispozițiile art. 21 din Codul administrativ, fără a se expune clar și motivat în privința suspendării actului administrativ contestat.

Reclamanta consideră ilegale și abuzive actele administrative defavorabile, emise de APP, manifestate prin scrisorile nr. 03-05-5780 din 06.09.2024 și nr. 03-05-6478 din 15.10.2024, emise și cu încălcarea principiului neretroactivității legii, or, prin acestea autoritatea publică pretinde să încaseze o plată pentru anii 2019-2024, pentru o suprafața de teren al bunului imobil cu nr. cadastral *****, de care de fapt SC „Medgrup NG" SRL nici nu s-a folosit și mai ales că

din 06.08.2024 SC „Medgrup NG” nu mai deține nici o construcție pe acest teren, însă Agenția Proprietății Publice pretinde o plată pentru folosința terenului și pe întreg anul 2024.

Reclamanta pledează pentru suspendarea executării actelor administrative contestate, în scopul evitării în continuare a abuzului din partea Agenției Proprietății Publice împotriva SC „Medgrup NG” SRL, prin care există riscul aducerii unei pagube ireparabile pentru reclamant, deoarece există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actelor administrative individuale defavorabile contestate, ce rezultă din:

1) Aplicarea retroactiv al legii și anume aplicarea legii în vigoare în anul 2024 pentru anii 2019, 2020, 2021, pe când atunci legea era diferită de cea din anul 2024 și anume era în favoarea SC „Medgrup NG” SRL ;

2) Actele administrative defavorabile pentru SC „Medgrup NG” SRL au fost emise fără o motivare completă, în special fără o investigație, probe, audieri, solicitări de opinie a SC „Medgrup NG” SRL, contrar prevederilor art.118 (1)-(3) din Codul administrativ, care prevede că actul administrativ individual trebuie să fie motivat complet pe motive de fapt și de drept, investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

3) Actele administrative defavorabile pentru SC „Medgrup NG” SRL au fost emise fără o constatare de la fața locului (terenul cu nr. cadastral ***** str. Băcioii Noi, 14 mun. Chișinău) din partea Agenției Proprietății Publice prin care să stabilească suprafața exactă de care se folosește SC „Medgrup NG” SRL ;

4) SC „Medgrup NG” SRL în baza contractul de locațiune nr. 165/1 din 30 noiembrie 2016 a deținut în locațiune doar 0,2660 ha de teren din bunul imobil cu nr. cadastral ***** și de facto s-a folosit doar de 0,2660 ha, însă Agenția Proprietății Publice prin actele contestate, în mod abuziv, fără o constatare de la fața locului, încearcă să încaseze plata pentru folosința întregului teren cu nr. cadastral ***** ,care are o suprafață 1,0239 ha.

În drept, cererea privind suspendarea executării actelor administrative defavorabile contestate se întemeiază pe prevederile art. 93 alin. (1), 171 alin. (4), 172, 174 și 214 Cod administrativ.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 28 noiembrie 2024, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului SC „Medgrup NG” SRL privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Solicitarea recurentului:

La 10 decembrie 2024 SC „Medgrup NG” SRL a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 28 noiembrie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, 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.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la 28 noiembrie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 10 decembrie 2024, astfel Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a invocat că nu este de acord cu argumentele invocate de prima instanță în motivarea actului judecătoresc contestat.

Consideră că a invocat suficiente motive care arată întrunirea temeiurilor de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Totodată, recurentul mai invocă că, obținând încheierea din 18.11.2024 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, reclamantul la data de 21.11.2024 a înregistrat la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani declarația pe proprie răspundere în vederea admiterii cererii de suspendare prin care reclamantul a declarat pe propria răspundere că s-a folosit de facto doar de suprafața de 0,2660 ha (terenul pe perimetrul construcțiilor) și nicidecum de întreaga suprafață de 1,0239 ha, după cum calculează Agenția Proprietății Publice.

Mai mult decât atât, la declarația pe propria răspundere, reclamantul a anexat și 50 (cincizeci) foto color (pe 22 pagini) de la fața locului privind starea terenului cu suprafața de 1,0239 ha, de unde poate fi observat ca terenul din jurul construcțiilor reclamantului nu este deloc exploatat, la fel poate fi observat că însăși construcțiile proprietate privată nu au fost exploatate, dar terenul nici atât.

Reieșind din conținutul încheierii contestate, prima instanță nu s-a expus în privința declarației pe propria răspundere a reclamantului.

Susține că, nesuspendarea actelor administrative defavorabile contestate ale Agenției Proprietății Publice, ar putea conduce la punerea în executare a acestor acte cu încasarea forțată de la SC „Medgrup NG" SRL a sumei de 2 381 929,21 lei (sumă totalmente calculată ilegal) care va conduce la blocarea conturilor și sistarea activității reclamantului.

În concluzie, recurentul invocă că în scopul evitării în continuare a abuzului din partea Agenției Proprietății Publice împotriva SC „Medgrup NG" SRL, prin care există riscul aducerii unei pagube ireparabile, urmează a fi suspendate actele administrative, or, există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestora și în scopul protejării drepturilor reclamantului împotriva ilegalităților fără precedent din partea APP, în conformitate prevederile art. 241 alin. (1), art. 242, art. 243 alin.(1) lit. c) din Codul administrativ al Republicii Moldova, recurentul solicită anularea încheierii primei instanțe cu emiterea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul și persoanele terțe despre depunerea recursului, oferind un termen pentru prezentarea referinței, însă participanții la proces nu și-au valorificat dreptul său procedural și nu au prezentat referință la cererea de recurs.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 241 Cod administrativ, 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. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge

recursul. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Din materialele cauzei rezultă că, obiect al examinării în speță constituie cererea reclamantului SC „Medgrup NG" SRL formulată față de Agenția proprietății Publice, prin care se solicită suspendarea executării actelor administrative contestate.

Prin scrisoarea APP nr. 03-05-5780 din 06.09.2024, SC „Medgrup NG" SRL a fost preavizată despre necesitatea achitării în bugetul de stat a plății locațiunii pentru folosirea în perioada 2019-2023, a terenului cu nr. cadastral 0100119.182, suprafața de 1,0239 ha, proprietatea publică a statului. Prin scrisoarea nominalizată s-a explicat că, în caz de neachitare a plăților respective în termen de 30 zile, din momentul recepționării scrisorii, APP își va revendica dreptul respectiv prin intermediul instanței de judecată, fapt ce va genera și încasarea cheltuielilor de judecată. (f.d. 28)

Prin scrisoarea APP nr. 03-05-6478 din 15.10.2024, a fost respinsă cererea prealabilă formulată de SC „Medgrup NG" SRL.

La 15 noiembrie 2024 SC „Medgrup NG" SRL a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Proprietății Publice, solicitând anularea actelor administrative defavorabile Concomitent cu depunerea acțiunii, reclamanta a solicitat suspendarea actelor administrative.

Fiind investită cu judecarea cererii privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil contestat, prima instanța s-a pronunțat în favoarea netemeiniciei acesteia, dispunând respingerea cererii.

Instanța de recurs analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe despre respingerea cererii privind suspendarea executării actului contestat, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită, iar de către recurent nu au fost prezentate careva probe suplimentare în vederea demonstrării netemeiniciei concluziilor invocate de prima instanță în încheierea contestată.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3).

Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere.

Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității - suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Conform art. 10 alin. (1) Codul 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.

Colegiul reține că suspendarea executării actului administrativ individual, reglementată de art. 214 Codul administrativ, este o măsură urgentă și provizorie care are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care invocă încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice. Asigurarea protecției efective se fundamentează pe art. 3, 36, 39, 40 și 219 Cod administrativ. Legiuitorul pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ. Or, art. 3 Cod administrativ prevede expres că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținând-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Colegiul reiterează că art. 172 alin. (2) Cod administrativ reglementează alternativ, dar nu cumulativ, două motive de suspendare a executării actului administrativ individual:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Raportând prevederile normelor legale enunțate la circumstanțele speței, Colegiul consideră că judecătorul primei instanțe a ajuns la o concluzie corectă despre netemeinicia cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat. Or, scopul instituit de lege a operațiunii de suspendare a executării actului administrativ, constă în oferirea unei protecții provizorii drepturilor și intereselor persoanei prin aplicarea unor măsuri de urgență menite să preîntâmpine survenirea iminentă a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, în privința căruia există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

În același timp, este important de reținut că în conformitate cu prevederile art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Cu referire la motivul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Colegiul reține ca fiind corecte concluziile instanței de fond că, prin prisma prevederilor art. 93 din Codul administrativ, reclamantul a eșuat să convingă instanța de judecată de existența unor circumstanțe de natură să evidențieze serioase vicii de legalitate.

Criticile invocate de recurent precum că autoritatea publică pârâtă a emis actul administrativ contestat cu încălcarea legislației în vigoare, nu sunt suficiente pentru a fi apreciate ca suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil. Or, actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (executio ex officio) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de învestirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreționar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actului administrativ.

În contextul argumentelor invocate de recurent în susținerea temeiului de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Completul judiciar reține că fără a se expune și a prejudicia fondul cauzei deduse judecății și fără a tranșa chestiunea legalității actului contestat, nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat aprecierile referitoare la nelegalitatea unui act administrativ a cărui suspendare se cere, întrucât acceptarea unui asemenea raționament ar echivala cu o prejudecare a fondului litigiului, care privește examinarea legalității, examinare ce excedează cadrului procesual, respectiv acțiunii în suspendarea executării actului administrativ. Or, judecarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului.

Astfel, motivele de nelegalitate a actului, invocate în susținerea cererii de suspendare, care presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei, nu se circumscriu condiției referitoare la existența unui caz bine justificat, deoarece în speță, acestea se referă la fondul cauzei.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare, prima instanță just a concluzionat că nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea actului administrativ contestat.

Cât privește cel de-al doilea temei prevăzut de legiuitor și invocat în recurs de către reclamant - existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, Completul judiciar reține că recurenta-reclamanta SC „Medgrup NG” SRL nu a demonstrat că executarea actului administrativ individual contestat în prezenta speță ar genera prejudicii ireparabile.

Conform Recomandării Comitetului de Miniștri nr. (89), măsurile de protecție provizorie, inclusiv suspendarea, trebuie justificate printr-un risc evident de daune ce nu pot fi remediate.

În speță, însă, chiar în scrisoarea APP nr. 03-05-5780 din 06.09.2024, contestată de reclamant, se indică că aceasta nu produce efecte imediate asupra mijloacelor financiare a SC „Medgrup NG” SRL, acesteia fiind acordat un termen de 30 de zile pentru achitarea benevolă a acestei sume, iar în cazul în care pretinsa datorie nu va fi achitată, APP atenționează că se va adresa în instanța de judecată.

Or, este nefondat argumentul recursului că prin nesuspendarea executării scrisorii contestate apare pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile întreprinderii.

Astfel, dat fiind că argumentele recursului sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru anularea încheierii contestate, Colegiul conchide că recursul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Reieșind din cele expuse, dat fiind că instanța de recurs a constatat netemeinicia motivelor invocate de recurent, combătute integral prin argumentele expuse și concomitent a constatat legalitatea încheierii contestate prin prisma constatărilor expuse supra, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de SC „Medgrup NG” SRL.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 28 noiembrie 2024.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore