Dosarul nr. 3-2632/2022 /2-22153811-12-3-21102022/

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

03 februarie 2025 mun. Chișinău
Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)
În componența:
Președintele ședinței, judecătorul **Gandrabur Marcel**
Grefier **Svistal Lorena**

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată de Societatea cu Răspundere Limitată ”D.S. Veles-Prim” împotriva Direcției Generale Economie, Comerț și Turism a Consiliului mun. Chișinău cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanţilor la proces.

La data de 21 octombrie 2022 SRL ”D.S. Veles-Prim” a înaintat **acțiune de contencios administrativ** împotriva Direcției Generale Economie, Comerţ şi Turism a Consiliului mun. Chişinău *(în continuare - DGECT)* cu privire la anularea răspunsului (refuz) defavorabil nr. 09-11/02-3913 din 19 august 2022 emis de DGECT cu obligarea la emiterea răspunsului favorabil SRL ”D.S. Veles-Prim”.

În motivarea acțiunii s-a menționat că, SRL ”D.S. Veles-Prim” își desfășoară activitatea de comerț cu amănuntul prin amplasarea unei unități comerciale de tip remorcă închisă la adresa: *****, în baza notificării nr. 5352 din 09.01.2017 (modificată ulterior prin notificarea nr. 53139 din 26.11.2018), emisă în temeiul Legii nr. 231 din 23.09.2010 privind comerțul interior.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 231/2010, legea reglementează activitățile în domeniul comerțului interior și stabilește cerințele principale pentru desfășurarea acestora, inclusiv formele de desfășurare a comerțului și competențele autorităților locale și centrale în acest domeniu.

SRL ”D.S. Veles-Prim” desfășoară activitatea de comerț cu amănuntul efectuat în afara magazinelor, standurilor, chioșcurilor și piețelor, conform Clasificatorului Activităților din Economia Moldovei (CAEM Rev. 2), anexa nr. 1 a Legii nr. 231/2010.

Terenul pe care este amplasată unitatea comercială este proprietate privată, fiind transmis în posesiune și folosință temporară către SRL ”D.S. Veles-Prim” de către Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițanu” din Republica Moldova, în baza unui contract

de locațiune. Acest teren, situat pe str. *****, are o suprafață de 8 m.p. și este destinat amplasării unei gherete pentru comercializarea băuturilor fierbinți și răcoritoare nealcoolice.

La data de 19 noiembrie 2021, prin scrisoarea nr. 1157/21, Pretura sec. Buiucani a solicitat SRL ”D.S. Veles-Prim” strămutarea unității comerciale pe terenul gestionat de Universitate, conform contractului de locațiune. Totuși, în fața terenului deținut legal de reclamant este amplasată ilegal o altă unitate comercială aparținând SRL ”Unicafe”, ceea ce împiedică desfășurarea activității reclamantului. În acest sens, SRL ”D.S. Veles-Prim” a înaintat mai multe cereri către autoritățile competente, inclusiv către Pretura sec. Buiucani (18.05.2022) și către Primarul mun. Chișinău și alte instituții (20.07.2022), solicitând evacuarea unității comerciale amplasate ilegal.

La data de 19 august 2022, DGECT a emis răspunsul nr. 09-11/02-3913, prin care se invocă faptul că activitatea reclamantului ar contraveni pct. 4.3 (1) din Regulamentul de comerț local al mun. Chișinău, aprobat prin decizia CMC nr. 15/14 din 29.12.2021. Această justificare ar fi eronată, deoarece contravine prevederilor Legii nr. 231/2010 și Clasificatorului Activităților din Economia Moldovei (CAEM Rev. 2), care permit activitatea reclamantului. Aceiași poziție a DGECT a fost reiterată și în răspunsul nr. 09-11/04-4976 din 03 octombrie 2022 la cererea prealabilă înaintată de către reclamant.

Indică reclamantul că răspunsul DGECT este emis fără un temei legal clar, nefiind indicată în mod concret încălcarea pretinsă. Nu este motivat corespunzător, contravenind art. 31 și art. 118 alin. (1)-(3) din Codul administrativ și încalcă principiul proporționalității și al securității raporturilor juridice, afectând drepturile și interesele legitime ale reclamantului. Autoritatea publică pârâtă aplică eronat Regulamentul privind desfășurarea activității de comerț în mun. Chișinău aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 17/5 din 01 octombrie 2020. Potrivit dispoziției Primarului mun. Chișinău nr. 602-d din 05 noiembrie 2020 s-a dispus interzicerea amplasării/reamplasării unităților de comerț ambulant pe străzile mun. Chișinău, cu excepția amplasamentelor aprobate de Consiliul mun. Chișinău și amplasamentelor din cadrul manifestărilor și iarmaroacelor organizate în baza dispoziției Primarului General/pretorului de sector. Terenul din mun. Chișinău, *****, nu este administrată de Primăria mun. Chișinău dar pe proprietatea privată a Universității de Stat în Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu” de la care a luat în posesie și folosință temporară terenul/locul amplasat pe ***** din mun. Chișinău conform legislației în vigoare.

În aceste condiții consideră că refuzul DGECT nr. 09/11/02-3913 din 19 august 2022 este pasibil a fi casa/anulat ca unul arbitrar și ilegal.

Prin **referința** depusă DGECT s-a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

DGECT califică pretențiile înaintate de către SRL ”D.S. Veles-Prim” ca fiind neîntemeiate juridic și nefondate. În susținerea acestei opinii, sunt invocate următoarele argumente:

Potrivit prevederilor Legii nr. 231 din 23 septembrie 2010 ”Cu privire la comerțul interior”, cu modificările ulterioare, SRL ”D.S. Veles-Prim” a depus la 09 ianuarie 2017 o notificare privind inițierea activității de comerț pentru o unitate de comerț ambulant (UCA) de tip remorcă cu suprafața de 4 mp. Notificarea a fost înregistrată sub nr. 5352 și a vizat

amplasamentul situat pe strada *****, proprietate municipală, în baza unei scheme de amplasare eliberată de Pretura sec. Buiucani la 31 decembrie 2016, cu termen de valabilitate de 12 luni. Ulterior, la 26 noiembrie 2018, în baza notificării de modificare a datelor, au fost efectuate modificări ale regimului de lucru al unității comerciale (Înștiințarea de recepționare nr. 53139).

SRL ”Unicafe” a depus, la 13 aprilie 2017, o notificare privind inițierea activității de comerț pentru o unitate de comerț ambulant – tonetă cu suprafața de 5,6 mp (Înștiințarea de recepționare nr. 27809), amplasată pe strada *****, tot pe proprietate municipală, în baza unei scheme de amplasare eliberate de Pretura sectorului Buiucani la 22.03.2017 și prelungită ulterior la 01 noiembrie 2018 pe un termen de un an.

Dat fiind faptul că schemele de amplasare pentru unitățile comerciale menționate nu au fost prelungite după expirarea termenului de valabilitate (31.12.2017 și respectiv 01.11.2019), Comisia de licitație a analizat situația în ședința din 28 iulie 2022 și a decis să solicite Preturii sec. Buiucani întreprinderea măsurilor necesare pentru evacuarea ambelor unități comerciale amplasate pe acel teren. În urma demersului din 16 august 2022, Pretura sec. Buiucani a informat că unitatea comercială ”Unicafe” a fost demontată benevol la 28 iulie 2022.

În temeiul prevederilor pct. 2.15 (5) lit. e) și pct. 2.15 (10) alin. 2 din Regulamentul de comerț local al municipiului Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău la 29.12.2021, DGECT a exclus notificările privind inițierea activității de comerț pentru unitățile inexistente din Registrul unităților comerciale active.

Referitor la amplasarea de către SRL ”D.S. Veles-Prim” a unei unități de comerț ambulant pe strada *****, pe terenul gestionat de către Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu” din Republica Moldova, pârâtul menționează că, potrivit contractului dintre reclamant și instituția de învățământ superior, semnat la 01 iunie 2021, terenul a fost transmis în posesie și folosință temporară până la 31 mai 2024, având o suprafață de 8,0 mp pentru amplasarea unei gherete. Totuși, pentru această gheretă, SRL ”D.S. Veles-Prim” nu a obținut o schemă de amplasare și nu a depus notificare privind inițierea activității comerciale, încălcând astfel prevederile legale aplicabile în domeniu.

Potrivit pct. 4.3 (1) din Regulamentul de comerț local al municipiului Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 15/14 din 29 decembrie 2021, comerțul ambulant se desfășoară exclusiv prin intermediul unităților de comerț ambulant în piețe, pe amplasamente aprobate de Consiliul mun. Chișinău, în cadrul târgurilor, iarmaroacelor, manifestărilor culturale, turistice, sportive și altor evenimente similare. Conform prevederilor pct. 4.3 (2) din același Regulament, amplasamentele sunt aprobate de Consiliul mun. Chișinău și pot fi instituite atât pe proprietate publică, cât și pe proprietate privată. În plus, potrivit pct. 4.3 (8) lit. a) din Regulament, unitățile de comerț ambulant situate pe terenuri private sunt exceptate de la licitație, dar necesită aprobarea Consiliului mun. Chișinău.

Conform pct. 19 lit. t) din Regulamentul cu strigare pentru obținerea dreptului de a încheia un contract privind amplasarea unităților de comerț ambulant stradal pe teritoriul municipiului Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 17/6 din 01.10.2020, examinarea solicitărilor privind aprobarea amplasamentelor pe terenuri private intră în competența Comisiei

de licitație. La momentul actual, Comisia nu are în examinare nicio cerere privind amplasarea unei unități de comerț ambulant pe strada *****, *****

În concluzie, DGECT susține că amplasarea unităților de comerț ambulant pe teritoriul municipiului Chișinău, pe alte amplasamente decât cele aprobate de Consiliul mun. Chișinău, cu excepția unităților situate în piețe, târguri, iarmaroace, manifestări culturale, turistice, sportive și alte evenimente similare, contravine prevederilor legale.

Prin urmare, în baza materialelor din dosar, DGECT consideră că actele juridice contestate au fost emise în conformitate cu legislația în vigoare și că pretențiile reclamantului sunt nefondate.

În ședința de judecată reclamantul și pârâtul (reprezentanții desemnați/împuterniciți), nu s-au prezentat, fiind citați în mod legal despre data, locul și ora derulării procesului judiciar. Totodată, cererile de amânare formulate de participanții la proces nominalizați au fost respinse ca neîntemeiate, menite să tergiverseze examinarea cauzei.

Aprecierea instanței de judecată.

Analizând piesele dosarului prin prisma rigorilor art. 130 din Codul de procedură civilă prin coraportare la prevederile legale ce guvernează raportul juridic litigios, instanța de judecată ajunge la concluzia că acțiunea dedusă judecății este admisibilă însă neîntemeiată și respectiv urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

Conform **art. 22 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În concordanță cu **art. 93 din Codul administrativ**, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Conform **art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ**, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.

În acord cu **art. 194 alin. (1) din Codul administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

În conformitate cu **art. 195 din Codul administrativ**, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169-171.

Conform **art. 219 din Codul administrativ**, instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată poate avea o discuţie juridică cu participanţii la proces sau poate da în scris indicaţii cu privire la situaţia de drept a cauzei examinate.

În conformitate cu **art. 225 din Codul administrativ**, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) și-a exercitat dreptul discreționar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;

d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform **art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă**, circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanţa judecătorească pornind de la pretenţiile şi obiecţiile părţilor şi ale altor participanţi la proces, precum şi de la normele de drept material şi procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform **art. 121 din Codul de procedură civilă**, instanţa judecătorească reţine spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistenţa de circumstanţe, importante pentru soluţionarea justă a cazului, iar **art. 122 din Codul de procedură civilă** prevede că, circumstanţele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probaţiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

Circumstanțele de fapt relevante.

Instanța de judecată reține următoarele circumstanțe relevante din prezenta speță, având în vedere pozițiile exprimate de către SRL ”D.S. Veles-Prim” și DGECT.

La data de 20 iulie 2022 SRL ”D.S. Veles-Prim” s-a adresat cu plângere către Primarul mun. Chișinău, Comisia de licitații privind amplasarea unităților de comerț ambulant stradal, Pretura sec. Buiucani relatând că, SRL ”D.S. Veles-Prim” desfășoară activitate comercială prin intermediul unei unități de comerț ambulant de tip remorcă închisă, amplasată la adresa **********. Această activitate a fost inițiată pe baza notificării nr. 5352 din 09 ianuarie 2017, modificată ulterior prin înștiințarea de recepționare nr. 53139 din 26 noiembrie 2018, și se

desfășoară în baza unui contract de locațiune încheiat cu Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu” din Republica Moldova, valabil până la 31 mai 2024. Activitatea sa comercială este desfășurată în conformitate cu prevederile Legii nr. 231 din 23.09.2010 privind comerțul interior și Clasificatorului Activităților din Economia Moldovei (CAEM Rev. 2). Totodată, SRL ”Unicafe” nu a evacuat unitatea comercială limitrofă și desfășoară în continuare, ilegal, activitatea comercială contrar Regulamentului privind desfășurarea activității de comerț în mun. Chișinău, circumstanțe care fac imposibil ca SRL ”D.S. Veles-Prim” să strămute unitatea comercială gestionată pe terenul Universității de Stat în Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu”. SRL ”Unicafe” nu a evacuat unitatea comercială, iar acțiunile de favorizare a ultimei de către conducerea Primăriei mun. Chișinău, în subordinea căreia se află ÎM ”Regia Transport Electric Chișinău” se confirmă prin al doilea oferit răspuns de ultima. Aceste circumstanțe trezesc bănuieli rezonabile de implicare a conducerii Primăriei mun. Chișinău și Comisiei în protejarea SRL ”Unicafe”. Astfel, solicită întreprinderea măsurilor corespunzătoare în vederea demontării și evacuării unităților comerciale care aparțin SRL ”Unicafe” de pe *****, în imediata apropriere cu lotul adjudecat de SRL ”D.S. Veles-Prim” amplasat în Scuarul Catedralei, cu eliberarea proceselor-verbale a Comisiei de licitații privind amplasarea unităților de comerț ambulant stradal prin care lotul din str. Mihail Viteazul 1, unde la moment își desfășoară activitatea SRL ”Unicafe”, a fost scos la licitație.

Prin răspunsul DGECT nr. 09/11/02/39/3 din 19 august 2022 s-a comunicat că, în cadrul ședinței din 28 iulie 2022 Comisia de licitație a examinat, inclusiv plângerea nominalizată supra, fiind luată decizia de a solicita Preturii sec. Buiucani întreprinderea măsurilor ce se impun în vederea evacuării ambelor unități de comerț ambulant amplasate pe *****. Cu privire la amplasarea de către SRL ”D.S. Veles-Prim” a unei unități de comerț ambulant pe *****, pe terenul gestionat de către Universitatea de Stat în Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu”, potrivit pct. 4.3 din Regulamentul de comerț local al mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 15/14 din 29 decembrie 2021, comerțul ambulant se desfășoară prin intermediul unităților de comerț ambulant în piețe, pe amplasamente, în cadrul târgurilor, iarmaroacelor, manifestărilor culturale, turistice, sportive și a altor evenimente similare. Conform pct. 4.3 din Regulament, amplasamentele sunt aprobate prin decizia Consiliului mun. Chișinău, care pot fi instituite pe proprietate publică sau privată. Unitățile de comerț ambulant amplasate pe alte terenuri decât cele din proprietatea municipală sunt exceptate de la licitație. Conform pct. 19 lit. t) din Regulamentul cu strigare pentru obținerea dreptului de a încheia un contract privind amplasarea unității de comerț ambulant stradal pe teritoriul mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 17/6 din 01 octombrie 2010, examinarea solicitărilor privind aprobarea amplasamentelor prestabilite pentru unitățile de comerț ambulant pe alte terenuri decât cele din proprietatea municipală ține de competența Comisiei de licitații. Amplasarea unităților de comerț ambulant pe teritoriul or. Chișinău, pe alte amplasamente decât cele aprobate de către Consiliul mun. Chișinău, cu excepția unităților amplasate în piețe, târguri, iarmaroace, manifestări culturale, turistice, sportive, și altor evenimente similare, contravine prevederilor legale. Cu referire la prezentarea copiilor proceselor-verbale ale ședințelor Comisiei de licitații

prin care lotul din ***** a fost scos la licitație, s-a menționat că de către Comisia de licitații nu au fost luate asemenea decizii.

Cererea prealabilă formulată de SRL ”D.S. Veles-Prim” a fost respinsă prin răspunsul DGECT nr. 09/11/04-4976 din 03 octombrie 2022. Suplimentar s-a invocat că prin demersul din 16 august 2022 Pretura sec. Buiucani a informat că, UCA din ***** au fost demontate benevol de SRL ”D.S. Veles-Prim” și SRL ”Unicafe”, la data de 28 iulie 2022. Pentru ghereta disputată, SRL ”D.S. Veles-Prim” nu a deținut schema de amplasare și nu a depus notificare privind inițierea activității de comerț.

Admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ.

1. Revendicările reclamantului se circumscriu acțiunii în obligare, în virtutea art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, susceptibile examinării în procedura contenciosului administrativ în acord cu art. 189 alin. (1), 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

2. Competența jurisdicțională materială și teritorială aparține Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

3. Dreptul subiectiv vătămat – dreptul de a desfășura activitate comercială.

4. Partea reclamantă a formulat cerere prealabilă, a se vedea reacția reciprocă - răspunsul nr. 09-11/04-4976 din 03 octombrie 2022.

5. Corelând data emiterii deciziei pe cererea prealabilă cu momentul înaintării acțiunii în judecată, se atestă întrunirea termenului legal de valorificare a acțiunii.

6. Nu există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; nu există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; la aceeași sau la altă instanță de judecată nu se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept. La fel, acțiunea de contencios administrativ corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și a fost depusă de o persoană împuternicită.

În această ordine de idei, judecătorul constată cu certitudine că partea reclamantă a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni prevăzute la art. 207 din Codul administrativ.

Cadrul normativ relevant.

În acord cu **art. 16 din Codul administrativ**, <u>dreptul discreţionar al autorităţii publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluţii posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziţie legală</u>. Exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare.

Potrivit **art. 17 din Codul administrativ**, <u>drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă</u>.

Conform **art. 21 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

În consonanță **cu art. 22 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În concordanță cu **art. 31 din Codul administrativ**, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit **art. 32 din Codul administrativ**, procedura administrativă se structurează astfel încât participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuţia unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar şi uşor de înţeles, acţiunile care trebuie întreprinse. În condiţiile legii, autorităţile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu **art. 38 din Codul administrativ**, înaintea fiecărei decizii judecătoreşti pe fond, participanţilor la proces li se oferă posibilitatea de a-şi expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanţă de judecată independentă, imparţială şi instituită prin lege. În acest scop, instanţa de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege şi să asigure desfăşurarea cu celeritate a procesului.

În corespundere cu **art. 94 din Codul administrativ**, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele şi circumstanţele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit **art. 118 din Codul administrativ**, motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.

Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a) autoritatea publică admite o petiţie în totalitate fără ca prin decizia de soluţionare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de acelaşi fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanţelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În acord cu **art. 120 din Codul administrativ**, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

a) numele/denumirea autorităţii publice care a emis actul administrativ;

b) numele colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ;

c) numele destinatarului actului administrativ;

d) data la care a fost emis actul administrativ;

e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ);

f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;

g) decizia cu privire la cheltuieli;

h) informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac;

i) semnătura colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ.

Prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. b) şi i), în cazul unui act administrativ individual scris emis în mod automatizat, pot lipsi datele despre nume şi semnătură. Pentru indicarea conţinutului pot fi utilizate semne-cheie dacă, în baza explicaţiilor făcute în acest sens, persoana căreia îi este destinat actul administrativ sau care este afectată de acesta poate recunoaşte clar conţinutul actului administrativ.

Potrivit **art. 137 din Codul administrativ**, <u>în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.</u>

<u>Dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale.</u>

Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod.

Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare.

În accepțiunea **Legii cu privire la comerţul interior**,

amplasament – suprafaţă de teren sau suprafaţă în cadrul unei încăperi/construcţii/structuri, preconizată pentru desfăşurarea activităţii de comerţ prin intermediul uneia sau mai multor unităţi comerciale ambulante.

loc public – amplasament, structură, clădire sau spaţiu deschis ori îngrădit care, prin natura sau destinaţia sa, este accesibil(ă) publicului permanent sau în orele de program.

schemă de amplasament – act emis de către autoritatea administraţiei publice locale, care prezintă grafic (schematic) amplasarea unităţii de comerţ ambulant, cu transpunerea fizică ulterioară pe teren, la necesitate;

Conform art. 4 lit. e) din **Legea cu privire la comerţul interior**, reglementarea din partea statului a activităţilor de comerţ cuprinde: stabilirea regulilor pentru desfăşurarea activităţilor de comerţ.

Potrivit **art. 6 alin. (1) lit. n) din aceiaşi lege**, autoritatea reglementează prin Regulamentul de comerţ local desfăşurarea comerţului în locuri publice, organizează târguri şi iarmaroace

Iar conform **art. 21^3 alin. (1) din legea prenotată,** comerţul ambulant se desfăşoară prin intermediul unităţilor de comerţ ambulant în pieţe, amplasamente sau în cazurile stabilite la art. 21^5. În cadrul pieţelor şi amplasamentelor se determină spaţiile destinate amplasării unităţilor comerciale ambulante. Conform alin. (2) al aceluiași articol, amplasamentele sunt constituite prin decizia autorităţii administraţiei publice locale. Amplasamentele pot fi instituite pe proprietate publică sau privată. Instituirea amplasamentului pe proprietate privată este condiţionată de acordul scris al proprietarului sau posesorului.

Prin **decizia Consiliului mun. Chișinău nr.15/14 din 29.12.2021** care a aprobat Regulamentului de comerț local al mun. Chișinău s-a decis conform pct. 7, interzicerea amplasării unităților de comerț ambulant pe străzile mun. Chișinău, cu excepția amplasamentelor aprobate de către consiliul municipal Chișinău și amplasamentelor din cadrul tîrgurilor, iarmaroacelor, manifestărilor culturale, turistice, sportive și altor evenimente similare, organizate în baza dispoziției Primarului General/pretorului de sector.

Conform **pct. 4.3 (1) din Regulamentul de comerț local al mun. Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 15/14 din 29.12.2021,** comerțul ambulant se desfășoară prin intermediul unităților de comerț ambulant:

- În piețe;
- Pe amplasamente;
- În cadrul târgurilor, iarmaroacelor, manifestărilor culturale, turistice, sportive și altor evenimente similare.

În cadrul piețelor și amplasamentelor se determină spațiile destinate amplasării unităților comerciale ambulante

Potrivit **pct. 4.3 (2) al aceluiași Regulament**, amplasamentele sunt aprobate prin decizia Consiliului municipal Chișinău, care pot fi instituite pe proprietate publică sau privată. Instituirea amplasamentului pe proprietate privată este condiționată de acordul scris al proprietarului sau posesorului.

Raționamentele instanței de judecată.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanţele să-şi motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanţelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 şi 61, Seria A nr. 288, şi Burg c. Franţei (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II*). Întinderea obligaţiei de a-şi motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei şi trebuie determinată în lumina circumstanţelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei şi Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A şi 303-B, § 29 şi, respectiv, § 27; şi Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile şi deciziile 1997-VIII*).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Or, respectarea principiului egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art.6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că efectul articolului 6 § 1 din Convenţie este, *inter alia*, de a plasa un „tribunal” sub o obligaţie de a efectua o examinare adecvată a declarațiilor, argumentelor şi probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

Totodată instanța învederează jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care statuează că întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum şi de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale şi de practicile diferite privind prezentarea şi redactarea sentințelor şi hotărârilor în diferite state

(*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61*).

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*). Or, conform regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, instanţa are obligaţia să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt identificate spre apreciere şi să nu să se limiteze doar la însușirea motivelor şi concluziilor date de participanții procesului.

Comisia Europeană în anul 2006 prin Compendiul de «cele mai bune practici» privind managementul timpului în cazul procedurilor judiciare (Strasbourg, 8 decembrie 2006, CEPEJ(2006)13) [6], a stabilit că, „Judecătorii joacă rolul unui "terţ imparţial" în procesul de soluţionare a unui conflict.

Noţiunea de "act administrativ" este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

În general, controlul judiciar asupra puterii executive este denumit sugestiv „contencios administrativ", prin care se înţelege activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puţin, una dintre părţi este o autoritate a administraţiei publice, un funcţionar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte generate din acte administrative ilegale ori din refuzul soluţionării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Controlul judiciar exercitat asupra administraţiei publice dispune de câteva trăsături distincte: este exercitat de către instanţa judecătorească care este independentă sub aspect organizaţional şi funcţional faţă de subiectul controlat; prin intermediul controlului se exercită funcţia instanţei de judecată (justiţiei) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor şi contrabalanţelor, care constituie o garanţie a legalităţii şi a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităţilor executive; se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale; un cerc de subiecţi speciali ai acestor raporturi juridice; existenţa unui litigiu de drept public în calitate de temei al activităţii de control judiciar; controlul judiciar urmăreşte realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecţiei drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor fizice şi juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public; activitatea instanţelor de control asupra autorităţilor administraţiei publice este limitată de următoarele

condiţii: temei al exercitării acestuia serveşte doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv; obiect al activităţii de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerinţelor legalităţii, dar nu şi ale oportunităţii; dispunerea de către instanţe de un set destul de îngust de mijloace şi metode de exercitare a controlului, care, de asemenea, sunt limitate de lege; lipsa posibilităţilor de executare de sine stătătoare coercitivă a deciziilor judiciare.

Instanța urmează să analizeze dacă refuzul pârâtului respectă principiile legalității, proporționalității și bunei administrări și dacă actele administrative contestate au fost emise cu respectarea garanțiilor prevăzute de Codul administrativ.

Instanța constată că regimul comerțului ambulant este reglementat de Legea nr. 231/2010 privind comerțul interior, care stabilește că: art. 21^3 alin. (2) prevede că amplasamentele sunt constituite prin decizia autorității administrației publice locale, indiferent dacă sunt situate pe terenuri publice sau private. Instituirea amplasamentului pe teren privat este condiționată de acordul scris al proprietarului sau posesorului, însă acest acord nu suplinește necesitatea aprobării Consiliului Municipal.

De asemenea, Regulamentul de comerț local al municipiului Chișinău prevede la pct. 4.3 (2) că orice amplasament necesită aprobarea Consiliului mun. Chișinău, indiferent de natura proprietății pe care se află.

În lumina acestor prevederi, instanța reține că reclamantul nu a obținut aprobarea Consiliului mun. Chișinău pentru amplasarea unității comerciale pe terenul Universității de Stat de Medicină și Farmacie ”Nicolae Testemițeanu”, ceea ce face ca pretențiile sale să fie neîntemeiate.

Potrivit art. 16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice nu poate fi exercitat arbitrar și trebuie să fie conform scopului legii. În acest sens, DGECT și-a exercitat dreptul discreționar în limitele legale, constatând lipsa unei aprobări conforme pentru amplasament și aplicând corect prevederile legale incidente.

Mai mult, conform art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de contencios administrativ nu poate cenzura oportunitatea deciziei autorității publice, ci doar legalitatea acesteia. Prin urmare, evaluarea instanței se limitează la verificarea respectării cadrului legal, fără a putea substitui autoritatea publică în exercitarea atribuțiilor sale.

Conform art. 118 alin. (1) din Codul administrativ, un act administrativ individual trebuie să fie motivat. Răspunsul contestat al DGECT conține suficiente argumente juridice, fiind fundamentat pe prevederile Regulamentului de comerț local.

Reclamantul invocă încălcarea principiului proporționalității (art. 7 din Codul administrativ), susținând că refuzul DGECT îi afectează dreptul de a desfășura activitate comercială. Instanța reține că restricția impusă de DGECT nu este disproporționată, deoarece urmărește respectarea regulilor de urbanism și comerț stabilite la nivel local. Mai mult, reclamantul avea posibilitatea de a depune o cerere de aprobare a amplasamentului către Consiliul mun. Chișinău, dar nu a făcut acest demers.

Prin răspunsul nr.09-11/02-3913 din 19.08.2022, DGECT a respins solicitarea reclamantului privind emiterea unui act administrativ favorabil, argumentând că activitatea de comerț ambulant desfășurată de SRL ”D.S. Veles-Prim” nu respectă prevederile legale și regulamentare aplicabile.

Această decizie a fost motivată prin:

- necesitatea aprobării prealabile a amplasamentului de către Consiliul mun. Chișinău, în conformitate cu art. 213 alin. (2) din Legea nr. 231/2010 și pct. 4.3 (2) din Regulamentul de comerț local;
- lipsa unei astfel de aprobări în cazul unității comerciale a reclamantului.

Astfel instanța constată că DGECT a emis un act administrativ conform legislației, în exercitarea dreptului său discreționar, care respectă cerințele de legalitate, oportunitate și proporționalitate impuse de Codul administrativ al Republicii Moldova.

Instanța mai atestă că reclamantul nu deține un drept de a desfășura activitatea comercială fără aprobarea Consiliului mun. Chișinău, această aprobare fiind o condiție esențială prevăzută de lege și regulament. Faptul că deține un contract de locațiune nu generează, în sine, un drept absolut de a desfășura activități comerciale în locația respectivă. Mai mult decât atât, reclamantul nu a depus o cerere pentru aprobarea amplasamentului conform Regulamentului, limitându-se la contestarea refuzului DGECT, fără a parcurge procedura legală necesară. În aceste condiții, nu poate fi reținută existența unei vătămări reale și substanțiale a unui drept subiectiv.

Conform art. 225 din Codul administrativ, instanța nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ și poate verifica doar respectarea limitării dreptului discreționar al autorității publice.

În acest context, DGECT a exercitat în mod legal și justificat dreptul său discreționar, iar instanța nu poate substitui această autoritate și nu poate obliga emiterea unui act administrativ favorabil reclamantului, în lipsa îndeplinirii condițiilor legale necesare.

Deși în sens procesual reclamantul invocă existența unei vătămări (art. 207 din Codul administrativ), instanța nu poate reține încălcarea în substanță a dreptului subiectiv (art. 224-225 din Codul administrativ) protejat de lege, pentru următoarele considerente:

Dreptul de a desfășura activitate comercială nu este absolut, ci este condiționat de respectarea procedurilor legale și de obținerea aprobării autorităților locale, conform art. 21^3 alin. (2) din Legea nr. 231/2010 și Regulamentului de comerț local al mun. Chișinău.

Deținerea unui contract de locațiune nu echivalează cu un drept automat de a desfășura activitate comercială, deoarece amplasamentele pentru unități comerciale ambulante trebuie aprobate prin decizie a Consiliului municipal Chișinău, conform Regulamentului de comerț local.

Refuzul DGECT nu este unul abuziv, ci se bazează pe lipsa unei aprobări legale a amplasamentului, ceea ce înseamnă că reclamantul nu deținea un drept cert și incontestabil de a desfășura în continuare activitatea comercială în acel loc.

Reclamantul SRL „D.S. Veles-Prim” mai susține că a fost tratat discriminatoriu de către autoritatea publică, întrucât unitatea comercială aparținând SRL ”Unicafe” ar fi fost favorizată,

în timp ce activitatea sa a fost restricționată prin refuzul de aprobare a amplasamentului. Totuși, această afirmație nu este susținută de probe suficiente care să ateste o diferență de tratament nejustificată sau discriminatory în conformitate cu art. 93 din Codul administrativ. Mai mult ca atît din analiza documentelor depuse la dosar, instanța reține că SRL ”Unicafe” a primit și ea la rândul său o prescripție de evacuare din partea autorității publice, în cadrul aceleiași ședințe din 28.07.2022 a Comisiei de licitație, în urma căreia s-a decis solicitarea Preturii sec. Buiucani de a întreprinde măsurile necesare pentru evacuarea ambelor unități de comerț ambulant amplasate pe str. Mihai Viteazul, nr. 1. Acest aspect demonstrează că autoritatea publică nu a făcut distincție între SRL ”D.S. Veles-Prim” și SRL ”Unicafe”, aplicând aceleași măsuri față de ambele entități. Prin urmare, nu se poate susține că reclamantul a fost tratat diferit sau defavorizat în raport cu o altă entitate comercială aflată într-o situație similară.

Conform răspunsului DGECT nr. 09-11/02-3913 din 19 august 2022, autoritatea publică a decis că ambele unități comerciale trebuie evacuate, întrucât nu dispun de aprobare pentru amplasare conform Regulamentului de comerț local al municipiului Chișinău.

SRL ”Unicafe” nu a beneficiat de un regim preferențial, ci dimpotrivă, a fost vizată de aceleași măsuri dispuse împotriva reclamantului. Altminteri, SRL ”Unicafe” a evacuat benevol unitatea sa comercială.

Un tratament diferit poate fi calificat drept discriminatoriu doar dacă acesta nu este justificat obiectiv și rezonabil. În speță, SRL ”D.S. Veles-Prim” și SRL ”Unicafe” se aflau în aceeași situație juridică, întrucât ambele unități comerciale funcționau fără aprobarea necesară a amplasamentului, iar ambele au primit decizii nefavorabile din partea autorității publice. Prin urmare instanța atestă că nu există o diferență de tratament care să creeze o situație de discriminare.

Instanța reține că DGECT a efectuat o analiză multilaterală a cazului (fiind explicată poziția autorității și cu privire la activitatea comercială desfășurată de SRL ”Unicafe”) și s-a bazat exclusiv pe aplicarea Regulamentului cu privire la comerțul local din mun. Chișinău.

Prin urmare, circumstanțele relevante ale speței vizează existența unui contract de locațiune valabil, inexistența unei aprobări explicite a amplasamentului în conformitate cu regulamentele locale și interpretarea divergentă a aplicabilității acestora asupra terenurilor private.

Din perspectiva jurisprudenţei CtEDO, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză şi să fie previzibilă sub aspectul consecinţelor sale (*Amann împotriva Elveţiei*). În sensul Convenţiei, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiţii suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunţată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să îşi conformeze conduita cunoscând consecinţele juridice ale faptelor sale.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate şi claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale şi să prevadă, în mod rezonabil, în funcţie de circumstanţele cauzei, consecinţele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conţine o normă de drept care

aparent descrie conduita persoanei în situaţia dată, persoana poate pretinde că nu-şi cunoaşte drepturile şi obligaţiile.

Se observă că, poziția autorității publice pârâte este una clară și explicită, or, în contextul certitudinii juridice, orice persoană căreia nu i-au fost satisfăcute cerințele legale de către o autoritate publică trebuie să cunoască într-o formă explicită motivele care au stat la baza unei asemenea hotărâri.

În segmentul dat, instanța va evidenția că, legalitatea, oportunitatea, discreția reprezintă dimensiuni juridice distincte ale actelor administrative care nu urmează a fi confundate. O asemenea concluzie nu rezidă direct din Codul administrativ, care nu definește în general noțiunea de oportunitate sau dreptul discreționar, însă se deduce dintr-o analiză multiaspectuală a legislației conexe și doctrinei juridice.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele condiții generale: conformitatea cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament şi cu toate actele normative cu forță juridică superioară; competența emitentului; forma şi procedura prevăzută de lege. Principiul legalității evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât și din punct de vedere al prescripțiilor legii în ceea ce privește forma, fondul și limitele competenței organului care emite actul administrativ.

Prin *oportunitate* înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiența cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Oportunitatea vizează: momentul în care se adoptă actul administrativ (actualitatea), locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieţii şi interesul public.

Dreptul de apreciere sau *puterea discreţionară* reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acţiona cu exces de putere ce poate fi cenzurat în instanţa de judecată.

Chestiunea oportunităţii actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreţionară) al organelor administraţiei de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecţi de drept în alegerea soluţiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Legislatorul autohton prin dispoziția art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, a exceptat expres de la controlul judecătoresc, segmentul de oportunitate a actului administrativ, totodată a limitat competențele instanței în verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar la următoarele elemente: luarea în considerare a tuturor faptelor relevante; respectarea limitelor legale ale dreptului discreţionar; exercitarea dreptului discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Instanța subliniază că, dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se

reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale. Dreptul discreționar derivă din cadrul normativ aplicabil, legislatorul operând cu noțiuni: ”poate”, ”are dreptul”, ”fie/sau” etc, care per ansamblu conturează posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe conduite de urmat. Dacă legislatorul utilizează noțiunile: ”trebuie”, ”urmează”, ”este obligat” etc, atunci în aceste cazuri nu devine incident dreptul discreționar. Dreptul de a admite dezideratele solicitantului sau a le respinge, în mod formal, configurează o putere discreționară, însă în acest caz, legislatorul nu conferă expres consecințe/soluții alternative.

”Contestația” trebuie să fie reală și serioasă. *(Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei)*

În cazul în care o acțiune se limitează la aspecte legate de respectarea condițiilor de admisibilitate, nu constituie o „contestație” referitoare la drepturi și obligații cu „caracter civil” *(Neshev împotriva Bulgariei)*. Într-o serie de cauze în care căile de atac interne fuseseră respinse din motive procedurale (lipsa unei căi de atac formulate prealabil sau a sesizării unei instanțe competente), Curtea a considerat că acea „contestație” prezentată în fața instanțelor naționale de către reclamanți nu era nici ”reală”, nici ”serioasă”, astfel încât art. 6 § 1 nu era aplicabil. În acest sens, a subliniat că respingerea acțiunii era previzibilă și că reclamanții nu aveau nicio șansă să schimbe situația pe care o reclamau. *(Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis împotriva Greciei)*

Rezultatul procedurii trebuie să fie hotărâtor în mod direct pentru dreptul în cauză [de ex., *Ulyanov împotriva Ucrainei* (dec.)]. În consecință, o legătură neglijabilă sau repercusiuni îndepărtate nu sunt suficiente pentru a putea invoca art. 6 § 1 *(Boulois împotriva Luxemburgului)*. De exemplu, Curtea a considerat că recursul prin care reclamanții au contestat legalitatea prelungirii autorizației de exploatare a unei centrale nucleare nu intra sub incidența art. 6 § 1, legătura dintre decizia de prelungire a autorizației și dreptul reclamanților la protecția vieții, a integrității lor fizice și a bunurilor lor fiind „prea subtilă și îndepărtată”, întrucât persoanele în cauză nu au demonstrat că erau personal expuse unui pericol nu doar specific, ci, mai presus de toate, iminent *[Balmer-Schafroth și alții împotriva Elveției, pct. 40; Athanassoglou și alții împotriva Elveției (MC), pct. 46-55; a se vedea, mai recent, Sdružení Jihočeské Matky împotriva Republicii Cehe (dec.)*; pentru un recurs care viza o uzină cu noxe sonore limitate *[Zapletal împotriva Republicii Cehe (dec.)]*, sau impactul ecologic ipotetic asupra mediului al funcționării unei uzine de tratare a deșeurilor miniere, a se vedea *Ivan Atanassov împotriva Bulgariei, pct. 90-95]*.

Se poate vorbi despre un ”drept” în sensul art. 6 § 1 atunci când un drept material, recunoscut de legislația națională, este însoțit de un drept procedural care îi permite să fie pus în aplicare în instanță *(Regner împotriva Republicii Cehe)*. Caracterul discreționar sau nediscreționar al puterii de apreciere a autorităților le permite să ia în considerare o măsură solicitată de un reclamant, ceea ce se poate dovedi decisiv. *(Boulois împotriva Luxemburgului)*

Având în vedere considerentele expuse, instanța constată că reclamantul nu a obținut aprobarea Consiliului mun. Chișinău pentru amplasarea unității comerciale, așa cum impun Legea nr. 231/2010 și Regulamentul de comerț local al municipiului Chișinău. Autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar conform legii, iar instanța nu poate cenzura

oportunitatea deciziei, ci doar legalitatea acesteia. De altfel, cu privire la procesele-verbale ale Comisiei de licitații, autoritatea publică pârâtă nu poate furniza acte sau informații pe care nu le deține.

Refuzul DGECT este unul motivat și respectă principiul legalității, nefiind emis în mod abuziv sau discreționar. Reclamantul avea posibilitatea de a solicita aprobarea Consiliului mun. Chișinău a amplasamentului, dar nu a depus o astfel de cerere, astfel încât pretențiile sale sunt nefondate.

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată ”D.S. Veles-Prim” împotriva Direcției Generale Economie, Comerț și Turism a Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea răspunsurilor nr. 09-11/02-3913 din 19 august 2022 și nr. 09-11/04-4976 din 03 octombrie 2022, cu obligarea emiterii răspunsului favorabil la cererea din 20 iulie 2022.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii judecătorești, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

Președintele ședinței
Judecătorul **Gandrabur Marcel**