

## ÎNCHEIERE

17 iunie 2022

mun. Chișinău

Judecătorul Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani), Cazacu Grigorii, specializat în materia contenciosului administrativ, studiind acțiunea intentată de S.R.L. "\*\*\*\*\*" împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică privind anularea prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, declararea nulității rezultatelor controlului expuse în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*,

a c o n s t a t a t :

S.R.L. "\*\*\*\*\*" a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică privind anularea prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, declararea nulității rezultatelor controlului expuse în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*.

Concomitent, la acțiunea depusă, reclamantul au înaintat cerință cu privire la suspendarea executării prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, pentru ca S.R.L. "\*\*\*\*\*" să aibă posibilitatea de a executa în continuare lucrările de construcție în baza autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021, or afirmă că există pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, activitatea reclamantului fiind perturbată de activitatea administrativă a Agenției pentru Supraveghere Tehnică în condițiile în care fiind dispusă sistarea executării lucrărilor de construcție pe terenul cu nr. cadastral \*\*\*\*\*, iar durata executării lucrărilor de construcție, stabilită prin autorizația de construire nr.\*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*,nu poate depăși 24 luni.

În motivarea cererii de suspendare a indicat că la data de \*\*\*\*\* Agenția pentru Supraveghere Tehnică a întocmit în privința persoanei supuse controlului S.R.L. "\*\*\*\*\*" procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, în care a fost inclusă o prescripție, prin care s-a stabilit recomandări (indicații) privind înlăturarea încălcărilor - înlăturarea neconformităților menționate la capitolul Constatări. Totodată afirmă că, prin procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, a fost dispusă măsura restrictivă de sistare a executării lucrărilor de construcție, cu stabilirea termenului în care urmează a fi înlăturate încălcările la 11.03.2022.

Menționează că la data de 18.03.2022 S.R.L. "\*\*\*\*\*" a depus la Agenția pentru Supraveghere Tehnică o cerere prealabilă privind anularea procesului-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, prin care a solicitat suspendarea executării prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, pentru a avea posibilitatea de a executa în continuare lucrările de construcție în baza autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021, declararea nulității rezultatelor controlului expuse în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, anularea prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*.

Afirmă că prin invitația nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* a directorului Agenției pentru Supraveghere Tehnică, \*\*\*\*\*, S.R.L. "\*\*\*\*\*" a fost invitat la Ședința Consiliului pentru Soluționarea Disputelor, care urma să aibă loc la data de 31.03.2022, ora 09:00, în incinta sediului din str. \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\*.

Totodată la data de 30.03.2022 S.R.L. "\*\*\*\*\*" a depus la Consiliul pentru Soluționarea Disputelor a Agenției pentru Supraveghere Tehnică o cerere privind examinarea cererii prealabile în lipsa contestatarului.

Indică că conform pct.5 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1088 din 18.12.2017, în cadrul Agenției se constituie Consiliul de soluționare a disputelor, conform prevederilor art.30 alin.(5) din Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ale cărui componență și regulament de activitate se aprobă de către directorul Agenției.

Afirmă că conform pct.39 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul Agenției pentru Supraveghere Tehnică, secretarul Consiliului este obligat, în termen de o zi de la emiterea deciziei, să o transmită/înmăneze contestatarului și inspectorului, iar contrar prevederilor menționate supra, S.R.L. "\*\*\*\*\*" nu a primit de la Consiliul pentru soluționarea disputelor în cadrul Agenției pentru Supraveghere Tehnică nici o decizie cu privire la rezultatele examinării cererii prealabile de contestare.

S.R.L. "\*\*\*\*\*" se plânge de faptul că prin prescripția și măsură restrictivă din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a realizat o ingerință inadmisibilă în drepturile reclamantului de a beneficia de efectele autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021.

Menționează că conform art. 52 din Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, pentru utilizarea construcțiilor în conformitate cu prevederile documentației de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate, precum și cu alte reglementări în vigoare, autoritățile administrației publice locale emit: a) autorizație de construire, autorizație de desființare, certificat de urbanism pentru proiectare și certificat de urbanism informativ, eliberate în cazurile și în modul stabilit de Legea nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție; b) autorizații de schimbare a destinației.

Declară reclamantul că conform art. 57 din Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, în cazul schimbării proprietarului, autorizațiile emise în condițiile art.50 și art.52 rămân valabile, cu toate drepturile și obligațiile ce decurg din ele, fără modificarea obiectului autorizației. Astfel afirmă, S.R.L. "\*\*\*\*\*" a intrat în posesia autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021.

Susține că în conformitate cu art.15 alin. (5) din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, durata executării lucrărilor se stabilește în autorizația de construire în baza proiectului de organizare a executării lucrărilor de construcție și documentelor normative.

Menționează că în jurisprudența sa constantă Curtea Europeană a Drepturilor Omului a atribuit noțiunea de „speranță legitimă” la categoria „bunurilor” ce cad sub protecția art. 1 al Primului Protocol la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Astfel declară că, în cauza Driha contra României (cerere nr. 29556/02 din 21 februarie 2008), Curtea Europeană a constatat că „bunurile” în sensul art. 1 al Primului Protocol la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale pot fi atât „bunuri existente” (cauza Van der Musselle contra Belgiei, hotărârea din 23 noiembrie 1983, seria A nr. 70, p. 23, § 48, și cauza Malhous contra Republicii Cehe (dec.) [GC], nr. 33071/96, CEDO 2000 XII), cât și valori patrimoniale, inclusiv creanțele, pentru care un reclamant poate pretinde că are cel puțin o „speranță legitimă” de a le vedea concretizate (cauza Pressos

Compania Naviera S.A. și alții contra Belgiei, hotărârea din 20 noiembrie 1995, seria A nr. 332, p. 21 § 31, și cauza Ouzounis și alții contra Greciei, nr. 49144/99, 18 aprilie 2002, § 24).

Prin urmare menționează că, în condițiile în care autoritatea publică a eliberat actul permisiv în domeniul construcției pentru edificarea construcției, instituind expres în autorizația de construire nr.\*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*termenul limită de executare a lucrărilor (24 luni), S.R.L. ”\*\*\*\*\*” a dobândit o „speranță legitimă” în sensul determinat de CtEDO că va putea beneficia de efectele autorizației eliberate și, astfel, de garanțiile legale că va finaliza în termenul stabilit de autoritatea publică lucrările de construcție.

Sușține că termenul de executare a lucrărilor autorizate prin autorizația de construire nr.\*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*a fost întrerupt prin actul administrativ defavorabil măsură restrictivă din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , în astfel de circumstanțe, persoana juridică S.R.L. ”\*\*\*\*\*” este privată de posibilitatea de a beneficia de efectele autorizației de construire pe perioada valabilității acesteia. Astfel menționează că, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a realizat o ingerință inadmisibilă în drepturile persoanei juridice S.R.L. ”\*\*\*\*\*” de a beneficia de efectele autorizației de construire și de edificare a construcției autorizate prin aceasta. Declară că impactul măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* constă în impunerea persoanei juridice S.R.L. ”\*\*\*\*\*” a situației de imposibilitate, din motive neimputabile acesteia, de a continua lucrările în termenul acordat prin autorizația de construire vizată.

Astfel menționează că, potrivit art.28 alin.(2) din Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, inspectorii Agenției pentru Supraveghere Tehnică, care efectuează controlul, urmează să indice, în partea constatatoare a procesului-verbal de control, care anume este temeiul efectuării controlului, în baza căruia persoana va fi supusă controlului

Afirmă că în speța dată, se constată că motivarea controlului contrazice temeiurile efectuării controalelor inopinate, deoarece din partea constatatoare a procesului-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* inspectorii Agenției pentru Supraveghere Tehnică motivează controlul inopinat prin prisma altor temeiuri legale decât cele prevăzute în art.19 din Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, prevederile Legii nr. 721/1996 privind calitatea în construcții, Hotărârea Guvernului nr. 1088/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, Hotărârii Guvernului pentru nr. 360/1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, iar neindicarea prevederii aplicabile a art.19 din Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător denotă că controlul inopinat este efectuat în afara temeiurilor prevăzute la art.19 din Legea nr.131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, ceea ce este inadmisibil, or afirmă că, legislatorul a prevăzut expres situațiile când organul de control poate decide efectuarea a controalelor inopinate asupra unei persoane.

În rezultat menționează reclamantul că prin sistarea lucrărilor de construcție executate în baza autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a întreprins măsuri ce au condus la suspendarea completă a activității S.R.L. ”\*\*\*\*\*”, în condițiile în care cazurile de încălcări foarte grave, care ar necesita aplicarea măsurilor restrictive, nu au fost depistate, or, în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , nu sunt specificate care anume încălcări ale legislației ar crea pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanei controlate și/sau angajații acesteia ori ar crea pericol iminent și imediat pentru societate.

Considerându-se necesară poziția pârâtului, Agenției pentru Supraveghere Tehnică, în privința temeiniciei cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat, în condițiile art. 38, 214 alin.(4) Cod Administrativ, în adresa pârâtului, prin poșta electronică, a fost remisă copia acțiunii în vederea depunerii referinței în privința cerinței cu privire la suspendarea actului administrativ, însă pînă în termenul stabilit de către instanță, Agenția pentru Supraveghere Tehnică nu s-a expus asupra cererii de suspendare a actului administrativ contestat.

Analizând argumentele invocate în suportul cererii de suspendare a executării prescripției și a măsurilor restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, judecătorul conchide că cererea de aplicare a măsurilor de asigurare urmează a fi admisă, din următoarele considerente.

Judecătorul reține că prin procesul-verbal de control al Agenției pentru Supraveghere Tehnică nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* emis în privința S.R.L. ”\*\*\*\*\*” a fost emisă prescripție cu indicații privind înlăturarea încălcărilor stabilite (f.d. 11-13).

Conform **art. 2 alin. (2) Cod Administrativ**, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform **art. 3 Cod Administrativ**, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare 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, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Conform **art. 6 Cod Administrativ**, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

Conform **art. 10 alin. (1) Cod 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.

Conform **art. 11 Cod Administrativ**, actele administrative individuale pot fi :

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În acord cu **art. 16 Cod Administrativ**, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii

atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform **art. 21 Cod Administrativ**, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Conform **art. 22 Cod Administrativ**, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

Conform **art. 30 Cod Administrativ**, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

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

Conform **art. 32 Cod Administrativ**, procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Conform **art. 38 Cod Administrativ**, înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și 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 instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.

Conform **art. 44 Cod Administrativ**, (1) Participanți la procedura administrativă sînt: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă. (2) Dacă procedura administrativă implică necesitatea soluționării unei chestiuni cu privire la drepturile și obligațiile comune ale mai multor participanți sau drepturile și obligațiile participanților decurg din aceleași temeuri de fapt sau de drept, participarea lor la procedura administrativă este obligatorie. (3) Autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative.

Conform **art. 94 Cod 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 și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Conform **art. 118 Cod Administrativ**, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și 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 discreționar, dacă este cazul;

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

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare 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 același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor 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 autorității publice care a emis actul administrativ;

b) numele colaboratorului autorității 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) informația cu privire la exercitarea căilor de atac;

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

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

În conformitate cu **art. 132 Cod Administrativ**, prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice cu conducere unipersonală, cât și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială. Conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

Conform **art. 137 Cod Administrativ**, (1) În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Conform **art. 214 Cod Administrativ**, (1) Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. (2) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin.(2). (4) 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.

Conform **art. 172 Cod Administrativ**, (2) Motivele suspendării sînt :

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.

În corespundere cu **art. 219 Cod Administrativ**, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

#### ***Admisibilitatea, legalitatea și temeinicia cererii de suspendare.***

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima-facie* împotriva valabilității actului.

Totodată, măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

În accepțiunea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, existența unei hotărâri judecătorești inexecutorii constituie o încălcare a dreptului la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenție (*Hornsby vs Grecia*), acest drept devine iluzoriu dacă sistemul legal intern al statului respectiv ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână inoperantă, în detrimentul uneia dintre părți. Este de neconceput ca art. 6 să descrie în detaliu garanțiile procedurale oferite părților - proceduri care sunt echitabile, publice și se desfășoară într-un termen cât mai scurt cu putință - fără a proteja executarea hotărârilor judecătorești; a interpreta art. 6 ca referindu-se exclusiv la accesul în justiție și la desfășurarea procedurilor ar duce la situații incompatibile cu principiile statului de drept pe care statele contractante s-au obligat să le

respecte atunci când au ratificat Convenția (Golder vs Marea Britanie). În interpretarea art. 6, executarea unei hotărâri judecătorești trebuie privită ca parte integrantă a unui „proces”, mai mult, Curtea a acceptat deja acest principiu în unele cazuri referitoare la durata procedurilor (Zappia vs Italia).

Totodată, pentru a evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.

La caz, titularii acțiunii invocă în suportul cererii de suspendare a executării prescripției și a măsurilor restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, condiție regăsită la art. 172 alin. (2) Cod Administrativ coroborat cu art. 214 Cod Administrativ - existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Prin suspiciuni serioase și rezonabile se înțeleg acele fapte care nu confirmă propriu-zis ilegalitatea actului, dar oferă instanței de judecată posibilitatea intrinsecă să-și formeze, în urma unei examinări sumare, convingerea că acesta ar fi unul ilegal. Or, ilegalitatea actului administrativ individual, în esență este un aspect de fond care se constată în urma examinării cauzei de contencios administrativ în cadrul dezbaterilor judiciare, iar suspendarea executării actului administrativ individual este o măsură de protecție provizorie și efectivă a drepturilor subiective, la caz, a dreptului de proprietate.

Judecătorul reține că, din conținutul dispozițiilor art. 214 Cod Administrativ se desprind temeiurile de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual, și anume :

- prezența unui act administrativ individual defavorabil comunicat destinatarului;
- depunerea unei cereri de suspendare în forma scrisă;
- competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea și soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ;
- iar în cazul contestării actului administrativ cu cererea prealabilă, autoritatea publică competentă cu soluționarea acesteia să fi refuzat cererea de suspendare sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul prevăzut de lege.

*Supra*, judecătorul a argumentat *inter alia* existența elementelor de admisibilitate disputate, totodată în acest sens mai este necesar ca acțiunea în contencios administrativ să fie înaintată în termenul prevăzut de lege. Astfel, judecătorul constată că, reclamantul a uzat de o acțiune în contestare conform art. 206 alin. (1) lit. a) Cod Administrativ. Prin acțiunea în contestare se solicită de către reclamant anularea în tot a actelor administrative individuale pretinse a fi ilegale.

Pe altă undă de idei, din moment ce titularul acțiunii invocă încălcări la emiterea actului administrativ, o analiză sumară a alegațiilor reclamantilor și o incursiune superficială exercitată asupra actului administrativ contestat, aduce în vizorul judecătorului *prima facie*, vicii care pun la îndoială legalitatea actului administrativ contestat care rezidă în: lipsa audierii reclamantilor de către pârât anterior emiterii actului administrativ, nemotivarea actului administrativ, caracterul incontestabil al actului administrativ, încălcarea principiului securității raporturilor juridice și încrederii publice în activitatea administrativă a autorităților publice, per ansamblu, aspectele reliefate sunt susceptibile să genereze suspiciuni rezonabile și serioase privind legalitatea actelor administrative individuale contestate.



Este de menționat că, respectivele deficiențe fac să planeze în privința actului administrativ supus controlului judecătoresc semne de întrebare focusate pe substanța actului administrativ care pot fi confirmate sau infirmate în definitiv doar după o examinare minuțioasă și multiaspectuală a fondului cauzei însă până la derularea exercițiului dat, la această etapă procesuală se impune suspendarea executării actului administrativ valabil la momentul intentării acțiunii, a cărei prezumție de legalitate se va afla în stare imponderabilitate până la soluționarea definitivă a litigiului deferit judecătii.

Potrivit art. 138 alin. (1) și alin. (4) lit. a) din Codul Administrativ, dispozițiile adiționale sînt reglementări care restricționează reglementarea principală decisă printr-un act administrativ individual. Aceste dispoziții nu pot contraveni scopului actului administrativ. Dispoziții adiționale admisibile sînt: limitarea în timp (o facilitate sau o obligație începe sau încetează într-un anumit moment ori este valabilă o anumită perioadă).

Avînd în vedere cele menționate, judecătorul conchide că, motivele invocate de titularii cererii în acest sens sînt plauzibile și justificate, circumstanțe ce determină admiterea cererii de aplicare a măsurilor asiguratorii, cu dispunerea suspendării executării prescripției și a măsurilor restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În susținerea poziției sale cu privire la suspendarea executării prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, judecătorul reține *prima facie* asupra existenței condiției prevăzute de **art. 172 alin. (2) lit. a) Cod Administrativ** și anume existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Astfel judecătorul reține că în concordanță cu **art. 31 din Codul administrativ**, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit **art. 32 din Codul administrativ**, procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu **art. 38 din Codul administrativ**, înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și 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 instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea 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 și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit **art. 118 din Codul administrativ**, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și 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 discreționar, dacă este cazul;
- c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

- a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare 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 același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor 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 autorității publice care a emis actul administrativ;
- b) numele colaboratorului autorității 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) informația cu privire la exercitarea căilor de atac;
- i) semnătura colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ.

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

În conformitate cu **art. 132 din Codul administrativ**, prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice cu conducere unipersonală, cât și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială. Conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

Conform **art. 137 din Codul administrativ**, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență 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 și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul

discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

În consonanță cu **art. 141 din Codul administrativ**, un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare.

Un act administrativ individual este, de asemenea, nul:

- a) dacă executarea lui cere săvârșirea unei fapte ilegale, care constituie o componentă de contravenție sau de faptă penală;
- b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa;
- c) dacă contravine bunelor moravuri;
- d) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă conform art. 49 alin. (1);
- e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă;
- f) în alte cazuri prevăzute de lege.

În cazul nulității parțiale a unui act administrativ individual, acesta este nul în totalitate dacă autoritatea publică nu ar fi emis actul administrativ respectiv fără partea lovită de nulitate.

Autoritatea publică poate constata nulitatea oricând din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptățit pentru a o solicita.

În continuare, se va releva că activitatea administrativă/procedura administrativă impune o serie de rigori care trebuie urmate și respectate necondiționat de autoritățile publice pentru ca produsul materializat în urma acestei activități să nu sufere de vicii și deficiențe juridice, pasibile să determine nulitatea sau anularea lui.

În acest sens, judecătorul reține că conform **art. 28 alin. (2) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012**, procesul-verbal de control este documentul prin care se confirmă faptul desfășurării controlului și în care se conține toată informația cu privire la controlul desfășurat, la procedurile aplicate și constatările în urma acestuia, prescripțiile și recomandările înaintate în baza constatărilor, măsurile restrictive aplicate și sancțiunile stabilite în urma controlului. Procesul-verbal de control este alcătuit din partea constatatoare, partea prescriptivă și partea sancționatorie și conține în mod obligatoriu:

- a) denumirea completă a organului de control, numele complet și funcția persoanelor care au efectuat controlul;
- b) date cu privire la delegația de control și **temeiul efectuării controlului**;
- c) denumirea completă/numele persoanei supuse controlului și identificarea obiectului de control;
- d) tipul controlului;
- e) lista de verificare aplicată;
- f) date privind toate aspectele, documentele, bunurile, încăperile, produsele, utilajele și obiectele de altă natură care au fost supuse controlului, relevante în scopul controlului;
- g) constatările și rezultatele controlului;
- h) referința expresă la prevederile actelor legislative și normative pe care le-a încălcat persoana supusă controlului;
- i) copiile documentelor examinate care confirmă încălcarea legii, ale altor documente întocmite în cadrul controlului;
- j) date privind durata controlului;
- k) explicațiile în scris ale persoanei supuse controlului și/sau ale angajaților acesteia;

l) recomandările și indicațiile pentru înlăturarea încălcărilor stabilite în partea prescriptivă, după caz;

m) prescripția de aplicare a măsurilor restrictive, după caz;

n) constatarea contravențiilor sau altor tipuri de încălcări prevăzute de lege, cu indicarea sancțiunii prevăzute de lege, după caz;

o) descrierea semnelor componente de infracțiune constatate în cadrul procedurii de control și referința expresă la normele de drept penal vizate.

Astfel judecătorul reține că în contradicție cu norma menționată supra, în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* nu este indicat temeiul efectuării controlului inopinat.

Totodată dezvoltând unele aspecte din cele specificate mai sus, instanța reține următoarele.

În conformitate cu prevederile **art. 69 alin. (1) Cod Administrativ**, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Totodată potrivit **art. 70 alin. (1) Cod Administrativ**, dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

Instanța reține că în contradicție cu normele indicate supra, pîrîtul Agenția pentru Supraveghere Tehnică inițiind procedura administrativă nu a ținut cont de prevederile **art. 27 alin. (1) din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător nr. 131 din 08.06.2012**, care relevă că, organelor de control și colaboratorilor acestora li se interzice, în procesul realizării funcțiilor de control, să afecteze funcționarea normală a persoanei supuse controlului și/sau să întreprindă măsuri ce vor conduce la suspendarea completă sau temporară a activității acesteia, cu excepția cazurilor de încălcări foarte grave, în sensul prezentei legi, care necesită aplicarea măsurilor restrictive corespunzătoare.

Astfel prin sistarea lucrărilor de construcție executate în baza autorizației de construire nr.\*\*\*\*\* din 09.04.2021, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a întreprins măsuri ce au condus la suspendarea activității S.R.L. ”\*\*\*\*\*”, în condițiile în care cazurile de încălcări foarte grave, care ar necesita aplicarea măsurilor restrictive, nu au fost depistate, or, în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , nu sunt specificate care anume încălcări ale legislației ar crea pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanei controlate și/sau angajații acesteia ori ar crea pericol iminent și imediat pentru societate.

Cu referire la lipsa de motivare a actului administrativ contestat instanța reține că, în contradicție cu prevederile art.art. 118 alin. (1)-(3) și 120 alin. (1) lit.f) Cod Administrativ, prescripția din care rezută măsurile restrictive indicate în procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , nu cuprinde descrierea procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului actului adoptat, or motivarea completă este obligatorie, fiind parte integrantă a actului administrativ individual, condiționînd legalitatea acestuia.

Totodată, judecătorul analizînd argumentele titularului cererii referitoare la circumstanțele care impun aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii în corelație cu raționalitatea și temeinicia cerințelor solicitantului prin prisma rigorilor consacrate la art. 214 din Codul administrativ, riscul existenței *periculum in mora* și asigurarea unui echilibru între interesele părților, conchide că, motivele invocate de titularul cererii în acest sens sunt plauzibile și justificate, circumstanțe ce determină judecătorul să dea curs cererii de aplicare a măsurilor de asigurare cu dispunerea

suspendării executării prescripției și a măsurii restrictive din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*.

Astfel, judecătorul reține ca concludente alegațiile titularului cererii ce vizează declanșarea unui pericol iminent și generarea unor prejudicii ireversibile în cazul neaplicării măsurilor de asigurare, or impactul măsurii restrictive ce rezultă din procesul-verbal de control nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\*, constă în impunerea reclamantului S.R.L. "\*\*\*\*\*" a situației de imposibilitate, din motive neimputabile acesteia, de a continua lucrările în termenul acordat prin autorizația de construire nr. \*\*\*\*\* din 09.04.2021, sistarea cărora inevitabil va avea un impact defavorabil asupra S.R.L. "\*\*\*\*\*" și colateral asupra angajaților săi.

Totodată, judecătorul consideră elocvent de a remarca faptul că, aplicarea măsurii de asigurare a acțiunii nu este aptă să prejudece fondul cauzei în condițiile în care legislatorul conferă expres dreptul de a suspenda executarea actului administrativ pe motivul reținut în prezenta speță, o abordare inversă ar constitui un non sens juridic și ar lipsi de eficiență practică dispozițiile art. 172 alin. (2) lit. a) și art. 214 alin. (2) Cod Administrativ, elocventă în acest sens este concluzia Curții Europene a Drepturilor Omului care a reiterat principiul conform căruia scopul Convenției nu este de a proteja drepturile teoretice sau iluzorii ci cele concrete și efective.

În conformitate cu prevederile art. art. 172, 214, 230 Cod Administrativ, judecătorul,

d i s p u n e :

Cererea reclamantului S.R.L. "\*\*\*\*\*" privind suspendarea executării prescripției și a măsurilor restrictive din procesul-verbal de control al Agenției pentru Supraveghere Tehnică nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , se admite.

Se suspendă executarea prescripției și respectiv a măsurilor restrictive din procesul-verbal de control al Agenției pentru Supraveghere Tehnică nr. \*\*\*\*\* din \*\*\*\*\* , până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Încheierea se execută imediat însă este pasibilă de atac cu recurs la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 15 zile de la notificare, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

Judecătorul

Cazacu Grigorii