

DECIZIE

29 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Aliona Miron

examinând recursul depus de Fedosii Cavcaliuc,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
Fedosii Cavcaliuc împotriva Consiliului orășenesc Sângera cu privire la anularea
actului administrativ,

împotriva încheierii din 21 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ,

c o n s t a t ă:

La 23 aprilie 2021, reclamantul Fedosii Cavcaliuc a depus prin poșta electronică,
la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani cerere de chemare în judecată împotriva
Consiliului orășenesc Sângera prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului
orășenesc Sângera nr.1/2 din 02 martie 2021 „Cu privire la examinarea Indicației
Inspectoratului Fiscal Principal de Stat nr. 26-/2-06/1-18-64 din 14 ianuarie 2021 cu
privire la modificarea cotelor privind taxele locale la operarea modificărilor în anexa
nr.1 la Decizia Consiliului local nr.5/2 din 09 noiembrie 2020 „Cu privire la operarea și
punerea în aplicare a taxelor locale pentru anul 2021”.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la 02 martie 2021 Consiliul orașului
Sângera a adoptat Decizia nr.1/2 „Cu privire la examinarea Indicației Inspectoratului
Fiscal Principal de Stat nr. 26-/2-06/1-18-64 din 14 ianuarie 2021 cu privire la
modificarea cotelor privind taxele locale la operarea modificărilor în anexa nr.1 la
Decizia Consiliului local nr. 5/2 din 09 noiembrie 2020 „Cu privire la operarea și
punerea în aplicare a taxelor locale pentru anul 2021”.

În legătură cu adoptarea acestei decizii a menționat că contrar art.101 alin. (2) al
Legii 436 din 28 decembrie 2006 nu au avut loc consultații publice înainte de a adopta
Decizia nr.1/2 din 02 martie 2021, deși în conformitate cu art.5 din Legea nr.239-XVI
din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, transparența în
procesul decizional se bazează pe următoarele principii: d) informarea, în modul
stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți
interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe
marginea proiectelor de decizii respective; b) asigurarea de posibilității egale pentru
participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți
interesate la procesul decizional.

Reclamantul a comunicat că, la 16 martie 2021 în adresa Consiliului orășenesc
Sângera a depus o cerere prealabilă. Consiliul orășenesc Sângera nu a examinat cererea

prealabilă în termenul stabilit și nu i-a oferit nici un răspuns.

Prin încheierea din 30 aprilie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani a transmis după competență la Curtea de Apel Chișinău acțiunea în contencios administrativ depusă de Fedosii Cavcaliuc împotriva Consiliului orașenesc Sângera cu privire la anularea actului administrativ (f.d.13-14).

Curtea de Apel Chișinău, prin încheierea din 21 iunie 2021, a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ (f.d. 32-36).

Încheierea a fost recepționată de către reclamant la 02 august 2021, fapt confirmat prin semnătura aplicată la rubrica respectivă în avizul de primire a trimiterii poștale (f.d.38).

Împotriva încheierii instanței de fond, la 05 august 2021, Fedosii Cavcaliuc a depus recurs, prin care a solicitat casarea încheierii cu restituirea cauzei spre rejudecare (f.d.40).

În motivarea recursului, a invocat dezacordul cu soluția adoptată de către Curtea de Apel Chișinău ca instanță de fond.

A menționat că concluziile instanței de judecată expuse în încheiere sunt în contradicție cu circumstanțele pricinii, încălcând astfel, normele de drept material și de drept procedural. Prin emiterea ilegală a actului administrativ Consiliul local i-a încălcat dreptul de a fi consultat în probleme de interes local, de a participa la administrarea treburilor publice de interes local, de a fi administrat în condiții de legalitate și de protecție a proprietății publice.

Din această cauză consideră ca fiind eronată concluzia instanței precum că cerințele privind anularea actului administrativ defavorabil nu poate constitui obiect de examinare în ordinea contenciosului administrativ. Cu toate acestea, instanța de judecată declară inadmisibile cerințele sale în baza art.207 din Codul administrativ, care nu putea fi aplicat.

Recurentul a invocat că prin încheierea din 21 iunie 2021 îi este încălcat dreptul de acces la justiție, drept garantat de legislația Republicii Moldova, precum și de art.6 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Instanța de recurs consideră că recurentul s-a conformat prevederilor articolului 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece în speță recursul motivat împotriva încheierii din 21 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost depus la 05 august 2021 (f.d.40), încheierea atacată fiind recepționată de recurent la 02 august 2021 (f.d.38).

Potrivit articolului 243 alin.(2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece în cererea de recurs argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, consideră că recursul depus de Fedosii Cavcaliuc urmează a fi respins din următoarele motive.

Pentru a se expune asupra legalității încheierii Curții de Apel Chișinău din 21 iunie 2021, Colegiul va proceda la analiza, pe rând, a circumstanțelor cauzei, argumentelor recurentului și normelor de drept aplicabile acesteia.

Din materialele cauzei rezultă că obiectul prezentei spețe în contencios administrativ îl formează controlul normativ al deciziei Consiliului orășenesc Sângera nr.1/2 din 02 martie 2021 „Cu privire la examinarea Indicației Inspectoratului Fiscal Principal de Stat nr.26-/2-06/1-18-64 din 14 ianuarie 2021 cu privire la modificarea cotelor privind taxele locale la operarea modificărilor în anexa nr.1, la Decizia Consiliului local nr.5/2 din 09 noiembrie 2020 „Cu privire la operarea și punerea în aplicare a taxelor locale pentru anul 2021”.

Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, prin încheierea din 21 iunie 2021, în temeiul art.207 alin.(1) și (2) lit.e) din Codul administrativ a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, constatând că reclamantul nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege, i-a fost încălcat prin activitatea administrativă a pârâtului, or, legea expres prevede regula sesizării instanței de către orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar dreptul vătămat reprezintă orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

În conformitate cu art.189 alin.(1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Articolul 3 din Codul administrativ stipulează că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, inclusiv a acțiunii în control normativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest aspect Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că testului de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ urmează a fi supusă și acțiunea de control normativ, inclusiv prin verificarea revendicării unui drept propriu vătămat și una din formele activității administrative, conform articolelor 12 și 206 alin.(1) lit.e) din Codul administrativ. Or, în esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Conform articolului 206 alin.(1) lit.e) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În corespundere cu articolul 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

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

Articolul 39 alin.(1) și (2) din Codul administrativ garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Astfel, din normele pre-citate rezultă cert că scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act administrativ normativ, care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane.

Sub acest aspect Completul relevă că prevederile articolului 207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ urmează a fi aplicată în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

Din coroborarea normelor citate mai sus rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

Așadar, normele legale citate supra denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului.

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse acțiunile *actio popularis*.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Studiind cererea de chemare în judecată, precum și cererea de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție atestă că pretențiile formulate de către Fedosii Cavcaliuc împotriva deciziei Consiliului orașenesc Sângera nr.1/2 din 02 martie 2021 nu afectează personal drepturile reclamantului, or acesta nu a adus asemenea argumente.

În această ordine de idei, Colegiul conchide că prima instanță corect a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă, în temeiul articolului 207 alin.(1) și (2) lit.e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ depusă de către Fedosii Cavcaliuc împotriva Consiliului orășenesc Sângera cu privire la anularea actului administrativ.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din 21 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de către Fedosii Cavcaliuc.

Conform articolelor 193, 241 și 243, alin.(1) lit.b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de recurentul Fedosii Cavcaliuc și se menține încheierea din 21 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii:

Nicolae Craiu

Aliona Miron