

Dosarul nr. 3ra-1035/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: T.Avasiloaie)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: V.Negru, E.Palanciuc, A.Minciuna)

Î N C H E I E R E

4 noiembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu și de către Primarul General al municipiului Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Serghei Musiuc împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și a Primăriei municipiului Chișinău, terți Agenția pentru Supraveghere Tehnică și Tamara Ciochină cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 5 august 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Primarul General al municipiului Chișinău, a fost casată hotărârea din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă hotărâre, de admitere parțială a acțiunii,

c o n s t a t ă :

La data de 13 noiembrie 2017 Serghei Musiuc a depus în Judecătoria Chișinău cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Primăriei municipiului Chișinău, intervenient accesoriu Inspecția de Stat în Construcții (actualmente Agenția pentru Supraveghere Tehnică) cu privire la contestarea actului administrativ.

Pe parcursul examinării cauzei, reclamantul Serghei Musiuc și-a concretizat cercul participanților la proces, solicitând atragerea în proces, în calitate de pârât, a Primarului General al municipiului Chișinău, deoarece actul administrativ contestat a fost emis unilateral de ultimul.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin dispoziția nr. 1005-d din 19 octombrie 2017 a Primarului General al municipiului Chișinău a fost dispusă sistarea valabilității autorizației de construire nr. 310-c/17 din 14 august 2017 privind reconstrucția accesoriei nr. 1 (04) din str. xxxx.

În opinia sa, actul administrativ enunțat este ilegal pe motiv că a fost emis cu încălcarea competenței, or, în temeiul pct. 10 lit. q) din Regulamentul Inspecției de Stat în Construcții, anexa nr.2), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, anume Inspecția

de Stat în Construcții are atribuții de sistarea valabilității autorizațiilor de construire/demolare, eliberate de autoritățile administrației publice locale, în caz de depistare a faptelor de încălcare a legislației în vigoare și a procedurii de eliberare.

În continuare, a invocat că pentru pretinsa încălcare, Primăria municipiului Chișinău de fapt a sancționat reclamantul, pe când ultimul nu a admis nici o încălcare a legislației în partea ce se referă la eliberarea autorizației de construire, or, autorizația de construire nr. 310-c/17 din 14 august 2017 nu a fost contestată, fiind un act legal, care generează drepturi și obligații, fiind obligatorie pentru executare.

Din aceste considerente, prin cererea prealabilă din 20 octombrie 2017 reclamantul a solicitat pârâtei anularea dispoziției, considerând că aceasta este în contradicție cu competența autorității publice locale, dat fiind faptul că legislatorul a investit cu atribuția exclusivă, Inspekția de Stat în Construcții.

În susținerea opiniei enunțate, reclamantul a susținut că pentru încălcările descrise precum devierea de la documentația de proiect, există răspundere contravențională, astfel este doar de competența Inspekției de Stat în Construcții să constate contravenții de astfel de gen.

Ținând cont de faptul că a anexat toate documentele impuse de lege pentru obținerea autorizației de construcție, iar emiterea autorizației de construire de către Primăria municipiului Chișinău i-a acordat o speranță legitimă precum că dânsul va putea construi bunul respectiv, iar sistarea valabilității acestei autorizații de construire pe motive neimputabile reclamantului ar constitui o ingerință în dreptul său de proprietate, pentru care autoritatea publică pârâtă nu a oferit nici o justificare rezonabilă și având în vedere că Inspekția de Stat în Construcții a permis continuarea executării lucrărilor de construire, efectuând un control în acest sens, a fost depusă prezenta cerere de contencios administrativ, Serghei Musiuc solicitând anularea dispoziției nr. 1005-d din 19 octombrie 2017 a Primarului General Interimar privind sistarea autorizației de construire nr. 310-c/17 din 14 august 2017.

Prin încheierea protocolară din 23 ianuarie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost admisă cererea Tamarei Ciochină privind intervenirea în proces în calitate de intervenient accesoriu.

Prin încheierea din 1 aprilie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Centru și-a declinat competența de la examinarea prezentei cauze de contencios administrativ în favoarea judecătorului specializat în materie de contencios administrativ.

Prin hotărârea din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cererea de chemare în judecată depusă de Serghei Musiuc a fost admisă integral, fiind anulată dispoziția nr.1005-d din 19 octombrie 2017 a Primarului General Interimar „Cu privire la sistarea lucrărilor de construcție demarate în baza autorizației de construire nr.310-c/17 din 14 august 2017 și demolarea construcției extinse neautorizat”.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la data de 30 decembrie 2019, Primarul General al municipiului Chișinău a contestat-o cu apel nemotivat, care ulterior la data de 26 martie 2020 a fost completat cu motivare, solicitând casarea hotărârii din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu emiterea unei noi hotărâri, prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă ca fiind neîntemeiată.

Ulterior, la data de 2 martie 2020, Tamara Ciochină a depus apel împotriva hotărârii din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond cu remiterea cauzei la rejudecare, iar prin încheierea irevocabilă din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, apelul enunțat a fost declarat inadmisibil în temeiul art. 236 Cod administrativ.

Prin decizia din 5 august 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de Primarul General al municipiului Chișinău, a fost casată hotărârea din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă hotărâre, de admitere parțială a acțiunii, fiind anulate pct. 2 – 4 din dispoziția Primarului General Interimar al mun. Chișinău nr. 1005-d din 19 octombrie 2017, în partea ce ține de demolarea construcției. În rest, cerințele reclamantului au fost respinse.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut că în baza art. 15 alin. (1) pct. 3) lit. a) și b) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, art. 32 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, Primarul general are dreptul de a suspenda sau revoca din motive temeinic justificate autorizațiile și alte acte permissive.

La rândul său, faptul că, pct. 10 lit. q) al Regulamentului Inspecției de Stat în Construcții, Anexa nr.2 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996, indică că sistarea valabilității autorizațiilor de construire/demolare, eliberate de autoritățile administrației publice locale, sunt atribuite în competența Inspecției de Stat în Construcții, nu exclude atribuirea aceluiași competențe și altor autorități, la caz, a Primarului General al mun. Chișinău.

Respectiv, dispoziția Primarului General Interimar al municipiului Chișinău nr. 1005-d din 19 octombrie 2017, în partea în care s-a dispus sistarea autorizației de construire nr. 310-c/17 din 14 august 2017 eliberată lui Serghei Musiuc, a fost emisă cu respectarea competenței prevăzute de lege, autoritatea publică exercitându-și dreptul discreționar conform scopului acordat de lege.

În partea ce ține de pct. 2 - 4 din dispoziția Primarului General Interimar al municipiului Chișinău nr. 1005-d din 19 octombrie 2017, prin care s-a dispus ca Serghei Musiuc în termen de 5 zile să demoleze construcția extinsă neautorizat cu readucerea documentației de proiect în conformitate cu prevederile certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 135i/17 din 31 martie 2017 și remedierea construcției afectate, iar în caz de neîndeplinire a pct. 2 din prezenta dispoziție, s-a dispus că lucrările de demolare vor fi executate în mod forțat de către ÎMGFL nr. 8, conform schemei de amplasare anexată la prezenta dispoziție, instanța de apel a notat că, aceasta a fost emisă în lipsa competențelor legale în acest sens, adică de un organ ce nu dispune de competență, motiv pentru care a fost anulată.

Or, prin prisma art. 15 alin. (1) pct. 3) lit. c) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, Primarul general este în drept de a dispune demontarea unor construcții ușor-demontabile, cum ar fi panourilor publicitare instalate în mod neautorizat, a unităților comerciale staționare provizorii și unităților mobile.

Atribuții privind dispunerea demolării construcției capitale, atât în Legea privind statutul municipiului Chișinău, cât și Legea privind administrația publică locală, nu sunt prevăzute.

Nefiind de acord cu decizia din 5 august 2020 a Curții de Apel Chișinău, la data de 4 septembrie 2020, Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu a contestat-o cu recurs motivat, solicitând în urma completării recursului din 2 octombrie 2020 și, respectiv din 20 octombrie 2020 admiterea acestuia, casarea integrală a actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs cu menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată și referința asupra cererii de apel anexate la dosar, suplimentar invocându-se că soluția adoptată de instanța de apel este neîntemeiată, rezultată din interpretarea în mod eronat a legii materiale aplicabile la caz, iar hotărârea instanței de fond de admitere integrală a acțiunii este justă.

Astfel, ilegalitățile de procedură comise de instanța de apel în susținerea motivării deciziei denotă temeinicia recursului, or, Curtea de Apel Chișinău în motivarea soluției sale a făcut referire la acte normative și legislative abrogate care nu au nici o relevanță juridică la examinarea speței.

Totodată, instanța de apel la examinarea cauzei nu a asigurat respectarea principiului disponibilității în drepturi a părților la proces, recurentul-reclamant Serghei Musiuc fiind privat de posibilitatea de a-și formula, argumenta și dovedi poziția procesuală în cadrul procesului de judecată, deoarece cauza în fond a fost examinată în absența sa, care nu s-a prezentat în ședința de judecată din motive ce nu-i pot fi imputate și anume pentru că nu a fost legal citat despre data, ora și locul examinării cauzei.

Cu referire la fondul cauzei, a fost invocat că construcția edificată legal și înregistrată în baza actelor permissive emise tot de Primăria municipiului Chișinău, a fost demolată abuziv, reclamantul având înregistrat dreptul de proprietate asupra acesteia la organul cadastral înainte de inițierea demolării.

Este de menționat că instanța de fond corect a reținut prevederile art. 178, 179 Cod contravențional, or, doar în cazul întocmirii unui proces verbal cu privire la contravenție în temeiul normelor citate și constatarea vinovăției prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă, se poate dispune de către instanță demolarea construcțiilor neautorizate, acest fapt fiind expres prevăzut în art. 439⁴ Cod contravențional. Or, demolarea construcțiilor neautorizate poate fi dispusă doar de către instanța de judecată, ca măsură de siguranță, în baza unei hotărâri.

Cu atât mai mult și Curtea Constituțională în Decizia nr. 152a/2017 din 29 martie 2018 s-a expus la pct. 23 că “...demolarea construcțiilor neautorizate se dispune la finalul unui proces judiciar, în cadrul căruia contravenientul își poate exercita neîngrădit toate drepturile și garanțiile procesuale prevăzute de Codul contravențional, beneficiind pe această cale, de garanțiile unui proces echitabil”.

Prin urmare, este cert faptul că Primarul municipiului Chișinău nu avea nici un drept legal de a dispune demolarea construcției, or, prin dispoziția emisă, Primarul pe lângă faptul că și-a depășit atribuțiile date prin lege, dar a și admis o încălcare gravă a dreptului reclamantului la proprietate, fiind dispusă demolarea nu doar a construcției considerate ca fiind efectuată cu depășirea limitelor admise în baza autorizației de reconstruire, dar a întregului bun imobil, care aparținea cu titlu de proprietate reclamantului.

La caz, emiterea autorizației de reconstrucție de către Primăria municipiului Chișinău i-a acordat intimatului o speranță legitimă că el va putea construi bunul respectiv, iar sistarea valabilității autorizației din motive neimputabile lui, a constituit o ingerință în dreptul de proprietate al acestuia, fapt pentru care autoritatea publică nu a oferit nici o justificare rezonabilă.

Astfel, acțiunile Primarului general al municipiului Chișinău contravin Constituției și normelor internaționale ce reglementează protejarea dreptului de proprietate a persoanei, motiv pentru care a solicitat admiterea recursului în sensul declarat.

La data de 5 septembrie 2020, Primarul General al municipiului Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 5 august 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea parțială a actului contestat în partea admiterii pretențiilor reclamantului, cu pronunțarea în această parte a unei noi decizii, de respingere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului, s-a invocat că dispoziția contestată de reclamant este legală, deoarece a fost emisă de un organ competent, în conformitate cu legislația în vigoare și cu respectarea procedurii stabilite. Or, motivele pentru sistarea autorizației de construire inclusiv dispunerea demolării construcției neautorizate sunt temeinic justificate, fapt probat prin argumentele menționate și înscrisurile anexate la materialele cauzei.

Este evident că suspendarea autorizației de construire și dispunerea demolării era o măsură inevitabilă, care urma să păstreze situația existentă asupra terenului respectiv. Aceasta deoarece legiuitorul nu în zadar a acordat autorității publice locale posibilitatea de a interveni prompt în situații care sunt imposibil sau dificil de remediat în lipsa unor acțiuni neîntreprinse la momentul potrivit.

Totodată, în opinia sa, acordarea unui termen reclamantului (pct. 2 din dispoziția nr. 1005-d din 19.10.20174) pentru demolarea construcției extinse și readucerea documentației în concordanță cu certificatul de urbanism și autorizația de construire cu remedierea construcției afectate, șura nr. 2, proprietate municipală, nu contravin unei norme legale, or, este inadmisibilă extinderea neautorizată pe teren proprietate municipală, iar proprietarul dispune de dreptul de a solicita încetarea încălcării dreptului de proprietate și stoparea abuzurilor.

Respectiv, având în vedere că demontarea, evacuarea și aducerea terenului/construcției la forma inițială este de competența autorității publice locale și reieșind din circumstanțele de fapt și de drept relatate, constatăm că dispoziția nr. 1005-d din 19 octombrie 2017 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire demarate în baza autorizației de construire nr. 310-c/17 din 14 august 2017 și demolarea construcției extinse neautorizată” este emisă în corespundere cu cadrul legal în vigoare, iar prin emiterea actului administrativ contestat autoritatea publică locală a acționat întru respectarea legislației în vigoare, precum și a satisfacerii intereselor generale ale municipalității, din care considerent Primarul General al municipiului Chișinău a solicitat admiterea recursului în sensul formulat.

Prin referința depusă la 3 noiembrie 2020, terțul Tamara Ciochină a solicitat respingerea recursului depus de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu cu menținerea deciziei din 5 august 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, care în conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursurile motivate depuse la data de 4 septembrie 2020 de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu (vol.II,f.d.139) și la data de 5 septembrie 2020 de Primarul General al municipiului Chișinău (vol.II,f.d.155) sunt în termen, or, decizia instanței de apel care se solicită a fi anulată a fost adoptată la 5 august 2020 (vol.II,f.d.126).

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu și de către Primarul General al municipiului Chișinău în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție le consideră inadmisibile.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibile recursurile depuse de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu și de către Primarul General al municipiului Chișinău.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție dispune:

Recursurile depuse de Serghei Musiuc reprezentat de avocatul Dorel Rusu și de către Primarul General al municipiului Chișinău, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh