

ÎNCHEIERE

16 decembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul orășenesc Anenii Noi,
reprezentat de avocatul Cotună Adrian,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orășenesc Anenii
Noi cu privire la anularea actului administrativ normativ,
împotriva hotărârii din 05 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 18 iulie 2020 Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus la
Judecătoria Anenii Noi cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orășenesc
Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr.2/37 din 20
mai 2020 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de demolare a
construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al
Primăriei orașului Anenii Noi”.

În motivarea acțiunii a indicat că, în cadrul efectuării controlului de legalitate a
actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale, în conformitate
cu prevederile art. 64 alin. (1) lit. a) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind
administrația publică locală, pct. 9 alin. (2) lit. b) și pct. 12 lit. c) al Regulamentului cu
privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, s-au constatat circumstanțe
de fapt și de drept care servesc temei de înaintare a prezentei acțiuni.

A reiterat reclamantul că urmare a exercitării controlului deciziei Consiliului
orășenesc Anenii Noi nr. 2/37 din 20 mai 2020 au fost constatate abateri de la prevederile
legislației în vigoare. Astfel, art. 3 alin. (3) al Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu
privire la actele normative prevede expres că „actul normativ trebuie să corespundă
prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica
Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului
internațional, precum și legislației Uniunii Europene. Actul normativ trebuie să se
integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: proiectul actului normativ

trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Reclamantul a invocat că, potrivit art. 18 al Legii enunțate, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Competențele Comisiei administrative sunt stabilite expres prin Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.55 din 25 martie 2010 și prevăd: „Art. 1- Pentru examinarea cazurilor cu privire la faptele stabilite prin lege ca fiind contravenții se formează comisii administrative. Art. 3. - Comisia administrativă examinează cazurile de contravenție care i-au fost atribuite prin Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XV1 din 24 octombrie 2008 (în continuare Codul contravențional)”. Art. 398 din Codul contravențional prevede următoarea competență a comisiei administrative: (1) Comisia administrativă examinează contravențiile prevăzute la art. 75, 76, 92, 1261, 154, art. 157 alin. (7) și (8), art. 165, 170-175, 180, 181, 227, art. 273 pct. 9), 91), 11), 15) și 16).

A specificat reclamantul că conform art. 423¹⁰ alin. (2), (3) și (4) din Codul contravențional contravențiile stabilite la art. 179 se constată de către organele specializate ale administrației publice locale. Sunt în drept să constate contravenții și să încheie procese-verbale primarul, viceprimarul, arhitectul-șef, șefii și șefii adjuncți ai subdiviziunilor specializate din cadrul administrației publice locale, specialiștii principali și specialiștii superiori din cadrul acestora desemnați de către primar. Procesele-verbale cu privire la contravențiile prevăzute la art. 126¹, 154, art. 157 alin. (7) și (8), art. 273 pct. 9), 9), 11), 15) și 16) se remit spre examinare comisiei administrative, iar procesele- verbale cu privire la contravențiile prevăzute la art. 178 și 179 se remit spre examinare în fond instanței de judecată competente. În cazul constatării contravențiilor prevăzute la art. 104, 178 și 179, agentul constatator este în drept să dispună sistarea executării lucrărilor de construcție și să solicite instanței de judecată aplicarea măsurii de siguranță prevăzute la art. 436⁹.

A relatat reclamantul că, potrivit art. 439⁶ din Codul contravențional, demolarea construcțiilor neautorizate și defrișarea arborilor și arbuștilor se dispune de către instanța de judecată și pot fi aplicate chiar dacă este înlăturată răspunderea contravențională în temeiul art. 26 sau procesul contravențional a încetat în temeiul art. 441 alin. (1) lit. f). Demolarea construcțiilor neautorizate și defrișarea arborilor și arbuștilor se execută de către contravenient pe cont propriu sau de către autoritățile administrației publice locale din contul proprietarului.

Astfel, competențele atribuite Comisiei administrative din cadrul Primăriei or. Anenii Noi prin Regulamentul privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al Primăriei orașului Anenii Noi, aprobat prin decizia Consiliului orașenesc Anenii Noi din 20 mai 2020, sunt stabilite de către consiliul local cu depășirea competențelor legale. Potrivit alin. (5) al art. 439⁶ din Codul contravențional modul de demolare a construcțiilor neautorizate și de defrișare a arborilor și arbuștilor se stabilește de către Guvern.

Conform art. 68 alin. (1), (4) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritățile locale emitente despre ilegalitatea actului controlat, solicitând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3) al articolului precizat supra, autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Respectând procedura prealabilă, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, la 05 iunie 2020 a notificat actul administrativ considerat ilegal, solicitând în termen de 30 zile abrogarea deciziei Consiliului orașenesc Anenii Noi nr. 2/37 din 20 mai 2020 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al Primăriei orașului Anenii Noi”.

A solicitat reclamantul admiterea spre examinare a prezentei acțiuni, anularea deciziei Consiliului orașenesc Anenii Noi nr.2/37 din 20 mai 2020 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al Primăriei orașului Anenii Noi”.

Prin încheierea din 23 iulie 2020 a Judecătorei Anenii Noi, a fost strămutată cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orașenesc Anenii Noi cu privire la anularea actului administrativ normativ, spre soluționare după competență, la Curtea de Apel Chișinău.

Prin hotărârea din 05 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a fost admisă și s-a anulat decizia Consiliului orașenesc Anenii Noi nr.2/37 din 20 mai 2020 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al Primăriei orașului Anenii Noi”.

În motivarea soluției date, Curtea de Apel Chișinău a reținut că prin decizia Consiliului orașenesc Anenii Noi nr.2/37 din 20 mai 2020 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al Primăriei orașului Anenii Noi”, au fost atribuite Comisiei administrative competențe noi, care nu sunt stabilite prin lege, fapt care duce la concluzia privind temeinicia cerințelor părții reclamante și necesitatea anulării deciziei Consiliului.

Totodată, instanța de judecată a reținut și faptul că, partea pârâtă nu a prezentat instanței referință, cu indicarea motivelor de fapt și de drept corespunzătoare, precum și nici nu a solicitat respingerea acțiunii înaintate. Astfel, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ a ajuns la concluzia că, cererea de chemare în judecată înaintată de către Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, urmează a fi admisă.

La 05 noiembrie 2020, Consiliul orașenesc Anenii Noi, reprezentat de avocatul Cotună Adrian, a depus recurs împotriva hotărârii din 05 octombrie 2020 a Curții de

Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii contestate, cu pronunțarea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului recurentul a invocat că hotărârea Curții de Apel Chișinău, este ilegală și neîntemeiată ca urmare a aplicării eronate a normelor de drept material și procedural.

Menționează recurentul că pct. 1.3 al Regulamentului privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al orașului Anenii Noi, prevede că prin construcție neautorizată se subînțelege orice tip de construcții capitale (construcții cu destinație locativă sau cu altă destinație, împrejmuiri), construcții ușor demontabile (gherete, tarabe, garaje metalice, terase, copertine, panouri publicitare, împrejmuiri din lemn sau metal, instalații ce blochează căile de acces, amplasate pe terenuri ce aparțin domeniului public/privat al orașului Anenii Noi), precum și amenajările spațiilor publice, executate în lipsa certificatului de urbanism pentru proiectare, documentației de proiect și autorizației de construire. Pct. 1.6 stipulează că prevederile prezentului Regulament nu se extind asupra construcțiilor executate ilegal în limitele proprietății private sau a statului, în cazul în care au fost sau urmează a fi aplicate sancțiuni asupra persoanelor care le-au executat, în conformitate cu prevederile art.179 din Codul contravențional.

Astfel, prin prisma art. 179 din Codul contravențional, sunt sancționate faptele de „Executarea construcțiilor de orice categorie, a lucrărilor de modificare, reamenajare, consolidare și reparație capitală a clădirilor și edificiilor, indiferent de tipul de proprietate și de destinație, fără autorizație de construcție, precum și a construcțiilor ce cad sub incidența legislației privind calitatea în construcții fără licență eliberată în modul stabilit.”. Prin Regulamentul nominalizat a fost suplinit un „gol” legislativ, și anume, a fost reglementată procedura de demolare, ridicare a altor construcții și amenajări care nu cad sub incidența art. 179 din Codul contravențional.

Relatează recurentul că nu există careva prevederi legale care ar interzice Consiliului orașenesc să acorde comisiei administrative careva atribuții suplimentare or, acest organ este constituit, de către consiliul local. Faptul că art. 398 din Codul contravențional stabilește care contravenții se constată de comisia administrativă, nu denotă că acest organ nu poate să dețină și alte atribuții stabilite în sarcina acestuia de Consiliul local, autoritate care și formează comisia în cauză.

La fel, a mai invocat recurentul că prevederea legală, care stabilește obligația Guvernului de a adopta „Regulament cu privire la modul de demolare a construcțiilor capitale neautorizate” este în vigoare de mai bine de 4 ani de zile, însă, Guvernul așa și nu a mai adoptat regulamentul în cauză, fiind prezentă o lacună care nu contribuie la restabilirea ordinii de drept. Totodată, dacă Guvernul ar fi adoptat Regulamentul nominalizat, și careva prevederi a acestuia, ar contraveni Regulamentului adoptat de către consiliul local, atunci, prevederile actului normativ cu statut juridic inferior, adoptat de consiliul local, care contravin prevederilor Regulamentului adoptat de Guvern, ar cădea în desuetudine, și nu ar produce efecte juridice.

Consideră recurentul că Regulamentul privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin domeniului public/privat al orașului Anenii Noi a fost „inspirat” din conținutul „Regulamentului provizoriu privind procedura de demolare a construcțiilor executate ilegal pe terenurile ce aparțin

domeniului public/privat al municipiului Chișinău” adoptat prin dispoziția primarului general al municipiului Chișinău nr. 883-d din 19 august 2014.

Susține că este inadmisibil faptul că în municipiul Chișinău există un mecanism conform căruia autoritatea publică locală poate contracta amenajările neautorizate care nu cad sub incidența noțiunii de „construcții capitale neautorizate”, iar în orașul Anenii Noi să nu existe un astfel de mecanism legal care ar permite combaterea acțiunilor samavolnice.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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 din Codul 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.

La caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat la data de 05 octombrie 2020 hotărârea contestată, în prezența Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și în lipsa Consiliului orașenesc Anenii Noi.

Hotărârea motivată a Curții de Apel Chișinău a fost expediată participanților la proces și a fost recepționată de către recurent la data de 29 octombrie 2020 (f.d. 39).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Consiliul orașenesc Anenii Noi, reprezentat de avocatul Cotună Adrian, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 05 noiembrie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

La 12 noiembrie 2020 în adresa Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 01 decembrie 2020, prin intermediul poștei electronice, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus referință la recursul declarat de Consiliul orașenesc Anenii Noi, reprezentat de avocatul Cotună Adrian, prin care a solicitat menținerea în vigoare a hotărârii din 05 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul 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 în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, 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, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține 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 în 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; trebuie 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).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de Consiliul orașenesc Anenii Noi, reprezentat de avocatul Cotună Adrian, este inadmisibilă.

În conformitate cu art. 230, 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

d i s p u n e :

Recursul depus de Consiliul orășenesc Anenii Noi, reprezentat de avocatul Cotună Adrian, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh