

DECIZIE

19 mai 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând recursul declarat de către Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru.

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru împotriva Primăriei municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ normativ,

împotriva încheierii din data de 25 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, din motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ,

constată:

La 30 septembrie 2020 Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru au depus acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău, prin care au solicitat anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 cu privire la aprobarea „Planului urbanistic zonal cuprins în perimetrul străzilor Calea Orheiului – bd. Renașterii Naționale – str-la 2 Pietrăriei – str. Carierei”. (f.d. 2-7)

Curtea de Apel Chișinău prin încheierea din data de 25 februarie 2021 a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, din motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. (f.d. 88-93)

Împotriva încheierii instanței de apel a depus recurs Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru, prin care au solicitat casarea încheierii cu restituirea cauzei spre examinare în aceeași instanță. (f.d. 98-103,118-123)

În motivarea recursului Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru au invocat dezacordul cu soluția adoptată de către Curtea de Apel Chișinău ca instanță de fond, menționând că ambii sunt locuitori ai mun. Chișinău, iar într-un stat de drept, administrația publică locală trebuie să se afle permanent în serviciul cetățenilor, care locuiesc în acea unitate administrativ teritorială, satisfăcând cerințele vieții sociale, prin aplicarea corectă a legilor sau prin organizarea aplicării în practică a acestora, cu alte cuvinte să le administreze interesele în scopul realizării binelui comun.

Protejarea drepturilor omului, inclusiv de către administrația publică locală, are drept scop transformarea omului dintr-un observator pasiv într-un actor și un participant activ la toate evenimentele și acțiunile care au loc în localitatea în care el locuiește.

În opinia recurenților decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 este una ilegală și afectează atât interesul general al locuitorilor municipiului Chișinău, cât și interesele lor individuale ca locuitori ai municipiului Chișinău. Prin adoptarea acestei decizii drepturile și interesele lui Sergiu Tofilat și lui Vasile Grădinaru, ca locuitori ai orașului Chișinău, au fost prejudiciate, prin aprobarea unui plan urbanistic zonal din localitatea în care ei locuiesc, contrar actelor normative în vigoare, inclusiv în contradicție cu prevederile articolelor 13, 14 și 44 din Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, care ar afecta și limita inclusiv suprafața spațiilor verzi, iar aceasta ar avea un impact negativ, atât asupra stării de sănătate a reclamanților personal, cât și a tuturor locuitorilor mun. Chișinău, la fel s-ar prejudicia întregul aspect al localității în care locuiesc reclamanții.

Mai mult, decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 afectează o porțiune a orașului, care conține și un spațiu public, spațiu care până la adoptarea deciziei contestate era cu acces liber și putea fi un loc de recreere pentru toți locuitorii orașului, inclusiv pentru reclamanți, respectiv afectează nemijlocit și interesele reclamanților.

Astfel, Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru au susținut că în legătură cu decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 este un act administrativ normativ, cu efect asupra unui număr nedeterminat de locuitori ai mun. Chișinău, aceasta poate fi contestată de orice persoană, care se consideră limitată în drepturi prin această decizie.

În acest context constatarea instanței de apel precum că reclamanții nu locuiesc în zona din perimetrul străzilor Calea Orheiului - bd. Renașterii Naționale - str-la 2 Pietrăriei - str. Carierei și din acest motiv nu le-ar fi afectat vreun drept legitim și în consecință nu ar fi în drept să se adreseze cu prezenta cerere de contestare în contencios administrativ este ilegală, deoarece persistă riscul ca un grup restrâns de cetățeni să determine sau să-și promoveze interesele în dauna unui număr mai mare de locuitori, care locuiesc în unitatea administrativ teritorială - municipiul Chișinău.

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 Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru s-au conformat prevederilor articolului 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece în speță recursul motivat împotriva încheierii din 25 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost depus prin intermediul poștei electronice la 12 aprilie 2021. (f.d. 117-123, vol.II)

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.

Pentru a se expune asupra legalității încheierii Curții de Apel Chișinău din 25 februarie 2021, Colegiul va proceda la analiza, pe rând, a circumstanțelor cauzei, argumentelor recurenților și normelor de drept aplicabile acesteia.

Din materialele cauzei rezultă că obiectul prezentei spețe în contencios administrativ îl formează controlul normativ al deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.

14/26 din 13 august 2020 cu privire la aprobarea „Planului urbanistic zonal cuprins în perimetrul străzilor Calea Orheiului – bd. Renașterii Naționale – str-la 2 Pietrăriei – str. Carierei”, prin care s-a decis:

1. Aprobarea planului urbanistic zonal elaborat de ÎMP „Chișinăuproiect”.
2. Aprobarea modificărilor Regulamentului local de urbanism, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 22/40 din data de 25 decembrie 2008, conform regulamentului local aferent PUZ-ului.

3. Proiectantul va completa documentația de urbanism transmisă spre aprobare cu amplasarea trecerilor subterane sau supraterane cu grad complet de accesibilitate pe str. Calea Orheiului, în tronsonul dintre str. Cărăușilor, până la sensul giratoriu de la intersecția str. Calea Orheiului, bd. Renașterii Naționale și str. Poștei.

Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, prin încheierea din 25 februarie 2021, în temeiul art. 207, alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de către Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru împotriva Primăriei mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 cu privire la aprobarea „Planului urbanistic zonal cuprins în perimetrul străzilor Calea Orheiului – bd. Renașterii Naționale – str-la 2 Pietrăriei – str. Carierei”, constatând că actul administrativ nu afectează niciun drept subiectiv personal al reclamantilor.

Cu referire la interesul legitim în materie de urbanism ale reclamantilor, instanța de recurs reține următoarele.

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 îndeplinire 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 Colegiul 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 precitate 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 Colegiul 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.

Această concluzie rezultă și din dispozițiile articolelor 3 și 38 alin. (2) din Codul administrativ, care în esență stipulează că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul articolului 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Așadar, normele legale citate supra interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni în contencios administrativ prevăzute la articolul 206, alin. (1) din Codul administrativ evocă pentru admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv exclusiv 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.

La capitolul dat Colegiul învederează că revendicarea dreptului trebuie să fie dedus din memoriul cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele 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 drepturile prin rigoare, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *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).

Respectiv, conjunctura descrisă mai sus interzice apriori înaintarea în contencios administrativ a acțiunilor populare *actio popularis*, or, sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile, în cadrul acțiunii în control normativ reclamantul trebuie să revendice un drept subiectiv al său vătămat prin activitate administrativă.

Însă, studiind cererea de chemare în judecată, precum și cererea de recurs, Colegiul atestă că pretențiile formulate de către Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru împotriva deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 nu afectează personal drepturile niciunui din reclamanți. Recurenții nu au invocat în nici un mod că ar fi afectați de dispozițiile actului normativ contestat, ori din dispozițiile legale suscitute rezultă că doar persoana în privința căreia sunt aplicate măsurile stabilite prin dispozițiile contestate, este îndreptățită de a le contesta în instanță în vederea apărării drepturilor și intereselor sale personale într-o eventuală acțiune în contestare, în care partea poate invoca și un control de legalitate incidental și cu efecte *inter partes*.

Curtea consideră că este incontestabil că locuitorii perimetrului străzilor vizate au un interes legitim de a contesta validitatea actului normativ litigios, totuși recurenții nu pot invoca vreun drept vătămat în acest sens din următoarele motive.

Materia de urbanism constituie un *lex specialis* în ceea ce ține de admisibilitate, reclamanții având dreptul de a contesta un act normativ doar dacă acesta are o legătură suficientă de locul în care urmează să aibă loc modificări urbanistice. Curtea reține în acest sens următoarele circumstanțe, nefiind o listă exhaustivă: deținerea unui drept de proprietate asupra unui bun imobil situat în perimetru, ocuparea sau utilizarea regulată a unui bun situat în perimetru, existența unei promisiuni unilaterale de vânzare a unui bun imobil situat în perimetru sau chiar niște negocieri suficient de avansate cu scopul achiziționării unui bun imobil situat în perimetru. Astfel, Curtea consideră că este în interesul justiției ca reclamanții să aibă un interes particular și suficient pentru a contesta un act normativ în materie de urbanism. Aici se apreciază ca fiind justă distincția stabilită de Curtea de Apel Chișinău între simplul fapt de a petrece timpul, ce nu conferă nici un drept legitim de a contesta actul normativ litigios și viza de domiciliu.

În motivarea cererii de recurs, recurenții au mai menționat că în speță ar exista un prejudiciu colectiv ce constituie impactul negativ al limitării suprafeței spațiilor verzi asupra stării de sănătate a tuturor locuitorilor mun. Chișinău, respectiv și asupra recurenților personal.

Înainte de a se pronunța asupra argumentului recurenților, Curtea consideră necesar să accentueze că în afara circumstanțelor particulare, interesul se apreciază la momentul publicării de către autoritatea publică locală a actului normativ, ceea ce exclude un drept lezat ce s-ar manifesta pur ipotetic în viitor.

În speță, Curtea constată că la data publicării de către autoritatea publică locală a actului normativ, cât și în prezent, dacă ar fi să apreciem interesul la ziua de astăzi, impactul negativ asupra stării de sănătate a reclamanților constituie un prejudiciu ipotetic. La fel ca și în cadrul dreptului responsabilității civile, acest prejudiciu pur ipotetic este considerat drept inexistent, respectiv în speță recurenții nu pot invoca acest prejudiciu drept motiv pentru contestarea validității actului normativ litigios.

Curtea este sensibilă argumentelor invocate de recurenți precum că cetățeanul

trebuie să joace un rol activ în procesul decizional al administrației publice, fiind un obiectiv asumat al autorităților publice. Mai mult decât atât, Curtea încurajează exercitarea drepturilor conferite în ameliorarea vieții sociale.

Totuși, instanța de judecată va admite acțiunea doar când participarea cetățenilor se face într-un cadru restrâns, în special când există un interes legitim, fără a constata orice formă de discriminare sau privilegiu alegată de recurenți.

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 Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru cu privire la controlul normativ al deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 14/26 din 13 august 2020 cu privire la aprobarea „Planului urbanistic zonal cuprins în perimetrul străzilor Calea Orheiului – bd. Renașterii Naționale – str-la 2 Pietrăriei – str. Carierei”.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că încheierea din 25 februarie 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 Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru.

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

decide:

Se respinge recursul depus de Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru.

Se menține încheierea din 25 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Sergiu Tofilat și Vasile Grădinaru împotriva Primăriei municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ normativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh