

Dosarul nr.3ra-540/21

Prima instanță: Judecătoria Cahul, sediul Central (jud: E.Bancov)

Instanța de apel: Curtea de Apel Cahul (jud: V.Movilă, S.Pilipenco, E.Dvurecenschii)

ÎNCHEIERE

02 iunie 2021

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Cahul,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată
depusă de Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal
Cahul, terți Daniela Cantea și Tudor Cantea cu privire la contestarea actului administrativ,
împotriva deciziei din 25 martie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care a fost respins
apelul depus de Consiliul municipal Cahul, împotriva hotărârii din 28 ianuarie 2021 a
Judecătoriei Cahul, sediul Central,

c o n s t a t ă :

La data de 25 august 2020, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a depus
cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Cahul cu privire la
contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat, că la 24 iunie 2020, Oficiul Teritorial
Cahul al Cancelariei de Stat a recepționat deciziile Consiliului municipal Cahul, publicate
în Registrul de stat al actelor locale. În urma controlului obligatoriu de legalitate, efectuat în
temeiul art.64 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică
locală, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a constatat următoarele abateri de la
prevederile legislației în vigoare și anume, conform pct.4 și pct.5 ale deciziei nr.4/18(6/18)
din 04 iunie 2020 „Cu privire la scoaterea la licitație publică pentru vânzarea-cumpărarea și
darea în locațiune a terenurilor”, Consiliul municipal Cahul a scos la licitație publică pentru
vânzare-cumpărare, terenurile cu numerele cadastrale xxxxxxxx, destinația pentru
construcții.

Reclamantul a menționat, că în urma verificării s-a constatat, că suprafețele terenurilor nominalizate nu corespund suprafețelor indicate în Registrul bunurilor imobile al Întreprinderii Publice „Agenția Servicii Publice”.

Reclamantul a comunicat că din punct de vedere juridic, pct.4 și pct.5 din decizia menționată, nu corespund exigențelor impuse de Legea nr.1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile și a Instrucțiunii Agenției Relații Funciare și Cadastru nr.112/2005 cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra acestora.

Reclamantul a reiterat că prin pct.21 al deciziei nr.4/18(6/18) din 04 iunie 2020, Consiliul local a constituit comisia de licitație în următoarea componență: președinte Romaniuc Tatiana – viceprimar al municipiului Cahul; secretar Donțu Mariana – specialist al Primăriei municipiului Cahul; membri: Culeva Natalia – specialist principal al Primăriei municipiului Cahul; Axenti Maria – contabil-șef adjunct al Primăriei municipiului Cahul; Mîndru Ștefan – juristul Primăriei municipiului Cahul; Guglea Dionis – specialistul Primăriei municipiului Cahul.

Reclamantul a considerat că pct.21 al deciziei nr.4/18(6/18) din 04 iunie 2020 contravine prevederilor pct.27 din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009.

A notat că pct.21 al deciziei contestate este incomplet și urmează a fi ajustat prevederilor legislației în vigoare.

Recurentul a specificat că prin decizia nr.4/34(6/34) din 04 iunie 2020 „Cu privire la proiectarea și construcția obiectului”, Consiliul municipal Cahul a acceptat Danielei Cantea și lui Tudor Cantea proiectarea și construcția obiectului „Spălătorie auto de tip închis cu cafenea la etaj” (regim de înălțime P + 1E) pe teren privat cu numărul cadastral xxxxxx, cu condiția reamenajării opririi transportului public de la intersecția străzilor Prospectul Republicii – strada Doinelor, pe terenul în preajma blocului locative xxxxx.

În opinia reclamantului Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat, decizia în cauză este ilegală și necesită a fi abrogată.

Reclamantul a explicat că în urma verificării numărului cadastral xxxxxx, s-a constatat, că terenul respectiv aparține cu drept de proprietate privată Danielei Cantea și lui Tudor Cantea.

A afirmat că la adoptarea deciziei contestate, Consiliul municipal Cahul și-a depășit competențele stabilite la art.14 alin.(2) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care prevede că drept competențe de bază ale consiliilor locale sunt: administrarea domeniilor bunurilor domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului) și puterea de a decide în privința actelor juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Reclamantul a conchis că decizia contestată este lipsită de substrat juridic, or, art.14 alin.(2) lit.f) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, prevede expres, că consiliul local are competența de a decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale și de agrement de interes local, fiind astfel inaplicabil asupra proprietății private a cetățenilor Republicii Moldova.

Reclamantul a relevat că la 04 iulie 2020, a notificat Consiliul municipal Cahul, însă până la momentul depunerii cererii în instanța de judecată nu a primit răspuns.

Reclamantul Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a solicitat anularea pct.4 și 5 ale deciziei nr.4/18(6/18) din 04 iunie 2020, modificarea prin completare a pct.21 a deciziei nr.4/18(6/18) din 04 iunie 2020 și anularea integrală a deciziei nr.4/34(6/34) din 04 iunie 2020.

Prin hotărârea din 28 ianuarie 2021 a Judecătorei Cahul, sediul Central cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Cahul, terți Daniela Cantea și Tudor Cantea privind anularea/modificarea parțială/totală a deciziilor nr.4/18(6/18) și nr. 4/34 (6/34) din 04 iunie 2020 s-a admis pe capătul de cerere privind anularea deciziei nr.4/34 (6/34) din 04 iunie 2020. S-a anulat decizia Consiliului municipal Cahul nr. 4/34 (6/34) din 04 iunie 2020 „Cu privire la proiectarea și construcția obiectului” (f.d.68-73).

Prin decizia din 25 martie 2021 a Curții de Apel Cahul s-a respins apelul depus de Consiliul municipal Cahul și s-a menținut hotărârea din 28 ianuarie 2021 a Judecătorei Cahul, sediul Central, prin care a fost admisă acțiunea reclamantului Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat și anulată decizia Consiliului municipal Cahul nr. 4/34 (6/34) din 04 iunie 2020 „Cu privire la proiectarea și construcția obiectului pe terenul cu numărul cadastral xxxxxxafat în proprietatea xxxxxx.

Pentru a pronunța această decizie, Curtea de Apel Cahul a menționat că instanța de fond just a constatat, că la adoptarea deciziei „Cu privire la proiectarea și construcția obiectului” nr.4/34(6/34) din 04 iunie 2020, Consiliul Municipal Cahul și-a depășit competențele stabilite de legislația în vigoare, deoarece solicitanții Tudor Cantea și Daniela Cantea intenționează să realizeze construcția pe terenul din proprietatea lor privată, care nu se referă la obiectele specificate în art.14 alin.(2) lit.f) al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006.

Instanța de apel a considerat justă poziția instanței de fond, precum că Consiliul municipal Cahul nu a avut competența pentru a decide autorizarea proiectării și construcției „Spălătorie auto de tip închis cu cafenea la etaj” (regim de înălțime P+1E) pe terenul cu numărul cadastral xxxxxxxx, or, competența realizării acestor acțiuni de autorizare prin lege este pusă pe seama autorității executive a administrației publice locale – Primarului municipiului Cahul.

De asemenea, instanța de apel a relatat că dispozițiile art.14 al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care reglementează competențele de bază ale consiliilor locale, urmează a fi interpretate în coroborare cu art.4 al Legii nr.435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, care stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale, dintre care: planificarea urbană și amenajarea teritoriului la nivel local, gestionarea spațiilor verzi de interes local; autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local, care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități; alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

În afară de aceasta, instanța de apel a subliniat că temeiul juridic în baza căruia Consiliul municipal Cahul și-a asumat obligația prin emiterea deciziei cu privire la proiectarea și construcția obiectului, depășește limitele competențelor de bază stabilite de legislația în vigoare.

Instanța de apel a comunicat că este absolut eronată și contrară legii, alegația apelantului Consiliului municipal Cahul precum că, decizia de a permite proiectarea și construcția se ia de către Consiliul municipal.

A specificat că din prevederile art.14 alin.(2) lit.f) al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, rezultă că Consiliul local este în drept de a adopta decizii privind lucrări de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și lucrări de proiectare și construcție a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale și de agrement de interes local.

Instanța de apel a explicat că astfel, atribuțiile consiliului local în domeniul infrastructurii locale sunt legate de soluționarea chestiunilor de interes local, prin administrarea bunurilor domeniului public și celui privat, la caz a municipiului, inclusiv activitatea de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale.

A invocat că argumentul Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat, precum că art.14 alin.(2) lit.f) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală este inaplicabil asupra proprietății private, este întemeiat, or domeniul de activitate a consiliului local cuprinde doar adoptarea deciziilor asupra bunurilor proprietate publică din domeniile public și privat ale localității. Proiectarea și construcția obiectului pe terenul privat nu poate fi raportată la obiectul de infrastructură locală sau obiectul din sectorul economic de interes local, iar proprietarul terenului trebuie să obțină doar autorizația de construire și certificatul de urbanism, nefiind necesar acordul consiliului local.

Instanța de apel a menționat că aceste concluzii rezidă din legislația pertinentă și anume, art.50 din Legea nr.835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, care prevede că pentru realizarea (modificarea) sau desființarea construcțiilor, autoritățile administrației publice locale emit, potrivit legislației autorizații de construire, autorizații de desființare. Iar, art.52 din aceeași Lege prevede că autoritățile administrației publice locale emit 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 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Instanța de apel a notat că în acest context, obiectul Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție îl constituie modul de autorizare, avizare și verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desființare a construcțiilor. Astfel, solicitantul (persoană fizică sau juridică) care intenționează să desfășoare activități de construcție, urmează să obțină inițial certificat de urbanism pentru proiectare și ulterior autorizația de construire.

Instanța de apel a reiterat că certificatul de urbanism pentru proiectare și autorizația de construcție se emit de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarilor, fapt ce rezultă din art.3 alin. (1), art.12 alin.(1), art.21 alin.(1) din Legea nr.163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Prin urmare, executarea lucrărilor de proiectare și construcții este permisă numai pe baza certificatului de urbanism pentru proiectare, și a autorizației de construcție emise de autoritatea executivă a administrației publice locale - primarul, în condițiile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09 iulie 2010. Ține exclusiv de competența primarului în calitate de autoritate emitentă de a elibera solicitantului actele de autorizare.

La data de 29 martie 2021, Consiliul municipal Cahul a depus recurs împotriva deciziei din 25 martie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi hotărâri de respingere integrală a acțiunii (f.d.108-109).

Ulterior, la data de 21 aprilie 2021, Consiliul municipal Cahul a depus motivarea recursului (f.d.116-118).

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerându-o ilegală și neîntemeiată prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

Făcând referire la art. 209 alin.(1) din Codul administrativ, recurentul a menționat că în speță acțiunea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a fost depusă peste termenul de 30 de zile stabilit de lege și prin urmare, urma să fie declarată inadmisibilă.

A subliniat că primarul este competent să emită astfel de acte doar întru executarea unei decizii a consiliului local, or prevederile art. 14 alin (2) lit. b) și lit. f) al Legii nominalizate indică că, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului) și decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii nr.75 din 30 aprilie 2015 cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local, normă care la capitolul infrastructurii economice nu condiționează realizare competențelor în cauză de regimul juridic a terenului privat sau public.

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 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 25 martie 2021, fiind notificată recurentului Consiliului municipal Cahul la data de 30 martie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii recomandate, anexat la materialele dosarului (f.d. 111).

Astfel, recursul depus la data de 21 aprilie 2021 de către Consiliul municipal Cahul, este în termen.

La data de 14 mai 2021, în adresa intimatului Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat și terților Danielei Cantea și Tudor Cantea a fost expediată copia recursului depus de Consiliul municipal Cahul, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.120), însă aceștia nu și-au valorificat drepturile sale procedurale și nu au depus referințe la recursul depus de Consiliul municipal Cahul.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul municipal Cahul, 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.

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 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, 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 inadmisibil recursul depus de Consiliul municipal Cahul.

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:

Recursul depus de Consiliul municipal Cahul, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul
Judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh

Nina Vascan