

Dosarul nr. 3ra-1180/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: V. Sîrbu)

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

## Î N C H E I E R E

8 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Primăria municipiului Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei municipiului Chișinău, persoană terță Rogatchina Ecaterina cu privire la constatarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Primăria municipiului Chișinău și menținută hotărârea din 23 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă :

La 19 septembrie 2019, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva viceprimarului mun. Chișinău Nistor Grozavu cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că la data de 26 iunie 2019, viceprimarul mun. Chișinău a emis dispoziția nr. 432-d „Cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 413-c/18 din 24 iulie 2018 pentru restabilirea apartamentului nr. 2 din str. Alessandro Bernardazzi, 64, în limita suprafeței la sol, demolat în urma avarierii în timpul executării lucrărilor de construcție efectuate în baza autorizației de construire nr. 102-c/17 din 28 martie 2017”.

A menționat că Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, a efectuat controlul de legalitate al dispoziției enunțate și a constatat că a fost emisă contrar prevederilor legislației.

A relatat că în conformitate cu art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, pct. 9 subpct. 2) lit. a) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, la data de 24 mai 2019 a fost înaintată notificarea nr. 1304/OT<sub>4</sub>-498, prin care s-a solicitat abrogarea actului administrativ.

Prin răspunsul nr. 02-119/4723 din 23 august 2019, a fost informat despre faptul că actul administrativ contestat este legal și nu sunt careva temeiuri în vederea abrogării acestuia.

Este de părere că dispoziția nr. 432-d Cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 413-c/18 din 24 iulie 2018 a fost emisă cu încălcarea competenței.

Și-a întemeiat pretențiile în baza dispozițiilor art. 2, 12-15 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 9 iulie 2010, pct. 4, 6, 27 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calității în construcții, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții.

A solicitat anularea dispoziției nr. 432-d „Cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 413-c/18 din 24 iulie 2018 pentru restabilirea apartamentului nr. 2 din str. Alessandro Bernardazzi, 64, în limita suprafeței la sol, demolat în urma avarierii în timpul executării lucrărilor de construcție efectuate în baza autorizației de construire nr. 102-c/17 din 28 martie 2017”.

La 30 octombrie 2019, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de concretizare, în care a reiterat motivele sus-menționate, indicând suplimentar în cerere că Primăria mun. Chișinău are statut de copârât.

Prin încheierea din 4 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în partea pretenției formulate față de viceprimarul mun. Chișinău.

Prin încheierea din 15 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, Rogatchina Ecaterina a fost introdusă în proces în calitate de persoană terță.

La 4 februarie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus o cerere de concretizare, indicând suplimentar în acțiune pe Rogatchina Ecaterina în calitate de persoană terță.

Prin încheierea din 24 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în procedura contenciosului administrativ depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei mun. Chișinău, persoană terță Rogatchina Ecaterina cu privire la contestarea actului administrativ.

Prin decizia din 9 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost anulată încheierea din 24 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani cu restituirea cauzei instanței de fond pentru rejudecare.

Prin hotărârea din 23 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost admisă acțiunea, fiind anulată dispoziția nr. 432-d „Cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 413-c/18 din 24 iulie 2018 pentru restabilirea apartamentului nr. 2 din str. Alessandro Bernardazzi, 64, în limita suprafeței la sol, demolat în urma avarierii în timpul executării lucrărilor de construcție efectuate în baza autorizației de construire nr. 102-c/17 din 28 martie 2017”.

La 2 aprilie 2021, Primăria mun. Chișinău a depus apel împotriva hotărârii din 23 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 31 mai 2021 a prezentat motivarea apelului, cu respectarea termenelor prevăzute de art. 232 Cod administrativ.

Prin decizia din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Primăria municipiului Chișinău și menținută hotărârea din 23 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut prevederile art. 2, 12 alin. (1), 21 alin. (1) din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 9 iulie 2010, art. 29, 32 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, art. 15 alin. (1) pct. 3) lit. a) din Legea privind statutul mun. Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, pct. 4, 27 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calității în construcții, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, care reglementează aspecte ce țin de condițiile de eliberare a autorizației de construire, dispoziții generale privind emiterea certificatelor de urbanism și autorizației de construire/desființare, atribuțiile de bază ale primarului, actele primarului, atribuțiile primarului general, organul care exercită controlul de stat al calității în construcții, măsurile aplicate în urma controalelor.

Cu referire la normele citate și în coraport cu materialele cauzei, instanța de apel a considerat ca fiind întemeiată concluzia primei instanțe de a admite acțiunea și a anula dispoziția nr. 432-d „Cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 413-c/18 din 24 iulie 2018 pentru restabilirea apartamentului nr. 2 din str. Alessandro Bernardazzi, 64, în limita suprafeței la sol, demolat în urma avarierii în timpul executării lucrărilor de construcție efectuate în baza autorizației de construire nr. 102-c/17 din 28 martie 2017”, în situația în care nu a fost prezentat niciun act întocmit de către Inspekția de Stat în Construcții prin care s-ar fi constatat încălcări ale legislației în construcții la executarea lucrărilor de către terț.

Prin urmare, instanța de apel a notat că deși normele legale permit viceprimarului de a emite dispoziții inclusiv de revocare a actelor permissive (autorizațiilor de construire), prerogativa legală enunțată urmează a se îndeplini în condițiile legii. Astfel, a conchis că emiterea acestor acte este condiționată de existența motivelor temeinice și justificate stipulate în special în pct. 27 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat al calității în construcții, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții, care la caz nu se atestă.

La 3 septembrie 2021, Primăria mun. Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și procedural.

A menționat că în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, Primarul General al mun. Chișinău, exercită atribuții prevăzute de legislația în vigoare sau încredințate de Consiliul mun. Chișinău.

A obiectat că potrivit art. 29 lit. t) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 și pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale stabilite la art. 4 alin. (1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat, ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora.

Totodată, cu referire la prevederile art. 15 din Legea privind statutul mun. Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, a remarcat că primarul eliberează autorizații și alte acte permissive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate. Iar întru exercitarea atribuțiilor sale,

emite dispoziții cu caracter normativ și individual, așa cum prevede art. 16 din această lege.

Având în vedere prevederile art. 32 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, a evidențiat că întru exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Astfel, primarul conform competenței și atribuțiilor sale este în drept să emită astfel de acte.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data de 30 iunie 2021 (f. d. 18, vol. II), fiind notificată recurentului în data de 6 august 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate anexat la dosar (f. d. 32, vol. II). Astfel, recursul depus la data de 3 septembrie 2021 (f. d. 35, vol. II), este în termen, având în vedere că la dosar nu există date care ar confirma notificarea dispozitivului deciziei.

La 3 noiembrie 2021, în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și Ecaterinei Rogatchina a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința depusă la data de 15 noiembrie 2021, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat respingerea recursului și menținerea deciziei instanței de apel, iar Rogatchina Ecaterina recepționând copia recursului nu și-a valorificat dreptul procedural de depunere a referinței.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Primăria 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 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 Primăria 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:

Recursul depus de Primăria municipiului Chișinău se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Aliona Miron