

Dosarul nr.3ra-880/22  
2-21131876-01-3ra-30082022

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

## ÎNCHEIERE

23 noiembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrnet,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Elena Sarsaman împotriva Consiliului comunal Albota de Sus, raionul Taraclia cu privire la controlul normativ a deciziei Consiliului local nr.02/9 din 25 februarie 2020, încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul, prin care a fost admisă acțiunea depusă de Elena Sarsaman,

### c o n s t a t ă:

La 03 septembrie 2021, Elena Sarsaman a formulat acțiunea de control normativ, completată prin cererea de concretizare din 13 decembrie 2021, solicitând anularea în parte a deciziei nr.02/9 din 25 februarie 2020 a Consiliului comunal Albota de Sus, r-l Taraclia, și anume pct.9.1. din anexa nr.7, ca fiind ilegală; încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii a invocat că, prin decizia nr.02/9 din 25 februarie 2020 au fost aprobate reguli de întreținere a animalelor domestice pe teritoriul comunei Albota de Sus, r-l Taraclia. În baza deciziei respective, și anume a anexei nr.7 pct.9), s-a recomandat distanța de amplasare a șurelor pentru întreținerea animalelor și pasărilor domestice de la gospodăriile vecine.

Reclamanta nu este de acord cu respectiva decizie, deoarece prin decizia contestată se aduce atingere drepturilor fundamentale ale omului, iar potrivit art.37 din Constituția Republicii Moldova „Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător nepriemnic din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.(...). Potrivit prevederilor art.2 lit.a) din Legea RM nr.1515 din 16 iunie 1993 „privind protecția mediului înconjurător”, ... Prezenta lege constituie cadrul juridic de bază pentru elaborarea actelor normative speciale și instrucțiunilor în probleme aparte din domeniul protecției

mediului în scopul: lit.a) asigurării fiecărui om la un mediu sănătos și estetic plăcut. (...). În conformitate cu art.27 pct.(l) al Legii Republicii Moldova nr.10 din 03 februarie 2009 „privind supravegherea de stat a sănătății publice”, persoanele fizice au dreptul la un mediu de viață favorabil, care se asigură prin realizarea unui complex de măsuri de prevenire a acțiunii factorilor nefavorabili ai mediului înconjurător asupra omului, prin îndeplinirea de către toate persoanele fizice și juridice a cerințelor legislației sanitare, prin respectarea actelor normative privind securitatea și siguranța produselor și serviciilor.

Acțiunile pârâtului au condiționat încălcarea prevederilor documentului normativ în construcții NCM.B 01.05:2019 „Urbanism. Sistemizarea și amenajarea localităților urbane și rurale”, aprobat prin Ordinul Ministerului Economiei și Infrastructurii nr.97 din 12 aprilie 2019, nr.148-158, art.709) cu aplicare din 26 aprilie 2019, și anume potrivit prevederilor pct.7.1 alin.b) pe teritoriile caselor de locuit individuale și caselor de vacanță distanțele de la ferestrele încăperilor locative precum camere, bucătării, verande până la șurele pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice, amplasate pe loturile vecine, se cere a fi de minim - 15,0 m. Astfel, recomandarea pct.9) din Anexa nr.7 al deciziei contestate contravine actului normativ dat.

Potrivit pct.1.2 ai acestui document normativ în construcții „Cerințele către activitățile urbanistice, expuse în prezentul act normativ, sunt obligatorii pentru elaborarea, consultarea, avizarea, aprobarea și realizarea planurilor urbanistice și a documentației de proiect pentru construcții, precum și pentru luarea deciziilor de către autoritățile publice centrale și locale, instituțiile abilitate cu funcții de monitorizare și control, organele de drept”.

La adoptarea deciziei contestate, pârâtul urma să țină cont de prevederile legale supra, pe care însă le-a neglijat.

A mai menționat că decizia contestată aduce atingere drepturilor și intereselor legitime atât ale reclamantei, cât și ale tuturor locuitorilor comunei, dat fiind că prin micșorarea distanței de amplasare a șurelor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice va fi și mai evidentă influența periculoasă pentru sănătatea omului parvenită de la aceste animale și păsări, și lasă loc de interpretări contradictorii ale deciziei.

În drept acțiunea a fost întemeiată și pe prevederile art.12, 21, 22, 211, 224 Cod administrativ; art.2 lit.a) din Legea nr.1515 din 16 iunie 1993 „privind protecția mediului înconjurător”; art.27 pct.(l) al Legii nr.10 din 03 februarie 2009 „privind supravegherea de stat a sănătății publice”.

Prin hotărârea din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul, a fost admisă cererea de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ formulată de Elena Sarsaman și s-a anulat parțial decizia Consiliului local nr.02/9 din 25 februarie 2020, în partea punctului 9 al anexei nr.7 ce reglementează distanța amplasării de la casele de locuit a șurelor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice.

S-a încasat din contul Consiliului comunal Albota de Sus, r. Taraclia în beneficiul Elenei Sarsaman suma de 6 500 lei, cu titlu de cheltuieli de judecată (f.d.118, 119-126).

Fiind investită cu judecarea cauzei în prima instanță, Curtea de Apel Cahul a motivat soluția de admitere a acțiunii, reieșind din următoarele aspecte.

Curtea de Apel Cahul a reținut că, acțiunea înaintată de Elena Sarsaman reprezintă o acțiune de control normativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în control normativ constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ, dacă acesta este ilegal sau nul.

Instanța de fond a punctat că, în speță, reglementarea relațiilor de întreținere a animalelor domestice instituită prin decizia nr.02/9 din 25 februarie 2020 a Consiliului comunal Albota de Sus, se extinde asupra tuturor locuitorilor din localitățile comunei Albota de Sus, iar Elena Sarsaman este domiciliată în satul XXXX com. XXXX. Doar acest fapt prin sine este suficient pentru a justifica interesul reclamantei de a pretinde exercitarea controlului normativ al deciziei nr.02/9 din 25 februarie 2020, indiferent de faptul dacă există sau nu vătămarea reală a unui drept sau interes al reclamantei. Or, în cadrul acțiunii de control normativ este realizat nu doar un scop individual al reclamantului, dar și un beneficiu de perspectivă pentru întreaga comunitate (sau grup social).

Curtea de Apel Cahul a apreciat ca fiind inconsistent argumentul Consiliului comunal Albota de Sus cu privire la inadmisibilitatea acțiunii, deoarece însăși reprezentantul acestuia în ședința instanței de judecată a recunoscut existența pe rolul instanțelor judecătorești a unui alt litigiu între Elena Sarsaman și unul din vecinii săi, cu obiectul apărării dreptului de vecinătate legat de întreținerea animalelor, iar Elena Sarsaman a invocat că prin decizia contestată nr.02/9 din 25 februarie 2020 este micșorată distanța de amplasare a șurelor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice, evidențiind impactul pentru sănătatea omului.

În această ordine de idei, prima instanță a conchis că nu se regăsesc motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art.207 alin.(2) Cod administrativ, în privința acțiunii de contencios administrativ formulată de Elena Sarsaman.

Curtea de Apel Cahul a constatat că decizia Consiliului comunal Albota de Sus are un caracter obligatoriu, general și impersonal pentru locuitorii comunei Albota de Sus, respectiv actul contestat se atribuie la categoria actelor normative în sensul art.2 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017.

Prin emiterea deciziei nr.02/9 din 25 februarie 2020, Consiliul comunal Albota de Sus a stabilit regulile de întreținere a animalelor domestice pe teritoriul comunei Albota de Sus, elaborate în conformitate cu prevederile art.14 alin.(2) lit.(s<sup>1</sup>) din Legea privind administrația publică locală nr.436- din 28 decembrie 2006, Legea nr.221 din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitară veterinară.

Actul normativ a fost emis în scopul asigurării sănătății publice și protecției mediului înconjurător, reglementând în special la pct.9 din Anexa nr.7, inclusiv și distanța amplasării de la casele de locuit a șurelor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice.

Cu toate că legislația în domeniul protecției mediului înconjurător nu stabilește direct distanța minimă pentru amplasarea adăposturilor pentru creșterea animalelor și păsărilor domestice față de locuințele învecinate, instanța de fond a opinat că la elaborarea actului normativ privind regulile de întreținere a animalelor domestice

autoritatea publică locală urmează să țină cont de faptul că actul normativ este subordonat legii pentru executarea căreia a fost emis, precum și de normele sanitare care ar garanta locuitorilor comunității un mediu inofensiv, și pentru a nu admite încălcarea semnificativă a dreptului de vecinătate.

Drepturilor și libertăților fundamentale sunt garantate de Constituția Republicii Moldova, Legea nr.1515 din 16 iunie 1993 privind protecția mediului înconjurător și Legea nr.10 din 03 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice, acte legislative care stabilesc norme de protecție a sănătății umane, fiind stipulat că fiecare om are dreptul la un mediu sănătos, asigurat prin realizarea unui complex de măsuri de prevenire a acțiunii factorilor nefavorabili ai mediului înconjurător asupra omului.

Respectarea dreptului la un mediu sănătos se manifestă și prin faptul că stabilirea normelor privind modul de întreținere a animalelor domestice au drept scop prevenirea unui mod incorect și abuziv de întreținere a animalelor domestice în gospodăriile private, precum și impactul respectiv asupra vecinilor și a comunității în ansamblu, care atentează la ordinea sanitară în localitate, și a modului sănătos de trai în ansamblu.

Prin urmare, prima instanță a concluzionat că la elaborarea actului normativ - decizia nr.02/9 din 25 februarie 2020, în special pct.9 din Anexa nr.7, autoritatea publică locală Consiliul comunal Albota de Sus urma să stabilească regulile de întreținere a animalelor domestice pe teritoriul comunei Albota de Sus, ținând cont de dispozițiile din documentul normativ NCM B.01.05:2019 CSM 01.120 „Urbanism. Sistemizarea și amenajarea localităților urbane și rurale”, fiind unicul act care instituie un standard al distanței de amplasare a locurilor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice până la casele de locuit.

Sub acest aspect, Curtea de Apel Cahul a constatat că, prin adoptarea deciziei nr.02/9 din 25 februarie 2020 în partea reglementărilor de la punctului 9 din Anexa nr.7, Consiliul comunal Albota de Sus, contrar prevederilor legale, a stabilit distanța de la casele de locuit până la șurele pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice – de 6 metri, cu mult sub limita prevăzută de actul normativ în construcții, aprobat de Ministerul Economiei și Infrastructurii. Or, prin micșorarea acestei distanțe în mod natural se intensifică nejustificat impactul negativ asupra vecinilor, neasigurând mediul favorabil.

În esență, scopul acțiunii în control normativ constă în anularea unui act normativ care prin acțiunea sa aduce o atingere ilegală a unui drept subiectiv recunoscut de lege.

Prin decizia Consiliului comunal Albota de Sus nr.02/9 din 25 februarie 2020 „cu privire la aprobarea regulilor de întreținere a animalelor domestice pe teritoriul comunei Albota de Sus”, Elenei Sarsaman îi este afectat dreptul la un mediu sănătos și ecologic, considerente din care instanța de fond a conchis că sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a actului normativ emis de Consiliul comunal Albota de Sus, în partea dispozițiilor de la pct.9 din Anexa nr.7 la decizia nr.02/9 din 25 februarie 2020, cu referire la distanța amplasării de la casele de locuit a locurilor pentru întreținerea animalelor și păsărilor domestice.

Apreciind caracterul rezonabil al cheltuielilor de judecată achitate pentru prestarea serviciilor acordate de avocatul Grigore Sarsaman, prima instanță a menționat că suma de 6 500 lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică este rezonabilă în cuantum, proporțională complexității cauzei.

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 27 iunie 2022, Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul, ulterior la 01 septembrie 2022, a depus recursul motivat împotriva hotărârii instanței de fond solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Elena Sarsaman să fie respinsă (f.d.132-133, 136-145).

În susținerea recursului a indicat că hotărârea din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul este una ilegală și neîntemeiată, adoptată cu încălcări și cu aplicarea eronată a normelor de drept material, ceea ce servește ca temei pentru declararea prezentului recurs.

Consideră că nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate a acțiunii conform Codului administrativ, or, din acțiunea de control normativ și solicitările reclamantei nu rezultă încălcarea prin actul administrativ normativ sau prin activitatea administrativă a unui drept al său prin prisma Codului administrativ.

Mai consideră 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.

A mai indicat că la elaborarea actului normativ contestat s-a respectat întru totul principiile activității de legiferare și anume principiul constituționalității și respectării drepturilor și libertăților fundamentale realizată prin corespunderea Deciziei nr.02/9 din 25 februarie 2020 prevederilor Constituției Republicii Moldova, și anume dreptul cetățenilor comunei Albota de Sus raionul Taraclia la un mediu înconjurător sănătos și ecologic prin recomandarea distanței dintre construcțiile pentru ținerea animalelor și locuințelor din apropiere pe terenul aferent casei de locuit.

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.

Conform art.245 alin.(1) și (2) 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.

Curtea de Apel Cahul a pronunțat hotărârea contestată la 16 iunie 2022, în ședință publică (f.d.119-126).

Materialele cauzei atestă că, avocatul Zinaida Gîrneț, în interesele Consiliului comunal Albota de Sus, a recepționat copia dispozitivului hotărârii contestate la 23 iunie 2022, iar Consiliul comunal Albota de Sus a recepționat copia dispozitivului

hotărârii contestate la 24 iunie 2022, fapt ce confirmă prin avizele de recepție anexate la materialele cauzei (f.d.128, 131).

La 27 iunie 2022, Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Elena Sarsaman să fie respinsă (f.d.132-133).

Din materialele cauzei rezultă că hotărârea integrală din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul i-a fost notificată Consiliului comunal Albota de Sus la 17 august 2022, iar avocatul Zianida Gîrneț, în interesele recurentului, a recepționat copia hotărârii motivate a Curții de Apel Cahul la 15 august 2022, fapt ce se confirmă prin avizele poștale de recepție anexate la actele cauzei.

La 01 septembrie 2022, Consiliul Comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, a depus recursul motivat împotriva hotărârii Curții de Apel Cahul, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea depusă de Elena Sarsaman să fie respinsă (f.d.136-145).

În condițiile enunțate, instanța de recurs conchide că recursul depus de Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, împotriva hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul a fost depus în termenul prevăzut la art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ.

La 05 septembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Elenei Sarsaman copia recursului depus de Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, împotriva hotărârii din 16 iunie 2022 a Curții de Apel Cahul, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței (f.d.149).

Din materialele cauzei rezultă că deși, Elena Sarsaman a recepționat corespondența, până la data examinării admisibilității recursului nu a făcut uz de dreptul procedural respectiv și nu a depus referință la recursul deferit judecății.

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.

În conformitate cu 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, iar în acord cu alin.(2) din art.246 din 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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 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 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 comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț.

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

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul comunal Albota de Sus, reprezentat de avocatul Zinaida Gîrneț, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron