

DECIZIE

29 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău, SRL „Camelon-Cons” și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale privind anularea actului administrativ cu caracter normativ,

împotriva încheierii din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea cu privire la suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă ca inadmisibilă,

c o n s t a t ă:

La data de 17 ianuarie 2023, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus prin prisma art. 191 alin. (2) din Codul administrativ la Curtea de Apel Chișinău, acțiune de control normativ împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău, SRL „Camelon-Cons” și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale privind anularea deciziei nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiș – Nucarilor – Bujorilor din municipiul Chișinău”, prin care a fost aprobat Planul Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiș – Nucarilor – Bujorilor din municipiul Chișinău și a fost decisă operarea modificărilor în Regulamentul local de urbanism, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr.22/40 din 25 decembrie 2008, conform Regulamentului local aferent Planului Urbanistic Zonal.

La fel, prin acțiunea înaintată, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a formulat și cerere privind suspendarea executării deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 prin interzicerea eliberării autorizațiilor de construcții în baza actului contestat.

Prin încheierea din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost separat, într-un proces aparte, pretenția în partea anulării pct. 1 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 de pretenția în partea anulării pct. 2 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie. A fost reținută pentru examinare în procedura Curții de Apel Chișinău pretenția în control normativ cu privire la anularea pct.2 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022. A fost declinată competența Completului specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău de la examinarea pretenției privind anularea pct.1 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022.

Prin încheierea din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, cererea cu privire la suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă ca inadmisibilă.

La data de 16 februarie 2023, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, a depus recurs împotriva încheierii din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea cu privire la suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă ca inadmisibilă, solicitând admiterea recursului, anularea încheierii recurate, cu emiterea unei noi decizii, de admitere a cererii privind suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material, or, instanța de fond urma să țină cont de normele de drept naționale, cât și de practica CEDO în vederea neîngrădirii dreptului privind accesul liber la justiție.

Recurenta cu referire la motivele de drept și de fapt expuse în cererea privind suspendarea executării deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 prin interzicerea eliberării autorizațiilor de construcții în baza actului contestat, suplimentar a mai specificat că prima instanță fără temei legal a considerat că instituția suspendării nu este aplicabilă actelor normative.

În opinia recurente, la caz, solicitarea de aplicare a măsurii de asigurare aferente acțiunilor de contencios administrativ în control normativ se încadrează în prevederile Codului administrative în coroborare cu Legea 436/2006 privind administrația publică locală, respectiv instanța era obligată să o examineze, or, soluția emisă nu a fost încadrată în nicio prevedere legală care ar conține excepția de aplicare a instituției suspendării actului administrativ normativ.

În conformitate cu art. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în data de 16 februarie 2023 (f.d.40) este în termen, având în vedere că încheierea contestată a fost emisă la 2 februarie 2023 (f.d.118).

În conformitate cu art. 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, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la argumentele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Din conținutul recursului depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, reiese că recurentul nu este de acord cu încheierea din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea cu privire la suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă ca inadmisibilă (f.d.130-131), iar din conținutul încheierii recurate rezultă că decizia nr. 21/19-2 din 20 decembrie 2022 a Consiliului municipal Chișinău, în partea ce se referă la pct.2 al acesteia fiind un act normativ, suspendarea executării acesteia este exceptată prin lege (f.d.118-122).

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3). Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin. (2).

La acest capitol, se va remarca că suspendarea executării actului administrativ creează un remediu efectiv pentru asigurarea respectării principiului legalității – principiu care guvernează întreaga activitate a autorității publice.

Este incontestabil faptul că în conformitate cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte

juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Colegiul menționează că, pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă și provizorie, care, în esență, are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor vătămăte prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice.

Totodată, art. 12 din Codul administrativ, definește actul administrativ normativ ca fiind 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.

Prin urmare, din sensul art. 12 din Codul administrativ, rezultă că legiuitorul a stabilit că instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu și în privința actelor normative, având în vedere că ultimele cuprind reglementări generale și impersonale care poartă caracter obligatoriu în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecte de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice erga omnes, față de toate subiectele de drept, suspendarea executării acelor acte normative poate fi dispusă exclusiv prin același procedeu prin care actul administrativ cu caracter normativ a luat ființă, nefiind posibilă suspendarea acestuia printr-o eventuală încheiere judecătorească pronunțată într-o cauză concretă și cu efecte inter partes.

Un raționament aparte al instanței în susținerea poziției sale constă în faptul instanța de judecată competentă nu este obligată în mod automat și necondiționat să dispună suspendarea executării actului administrativ, fiind absolut obligatoriu pentru obținerea protecției jurisdicționale să se facă dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute de normele de drept intern.

Analizând circumstanțele menționate în raport cu normele de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține ca întemeiată concluzia fondului precum că suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege, deoarece după cum s-a invocat supra din sensul prevederilor normelor care reglementează suspendarea executării actelor administrative contestate rezultă cert că instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu a celor normative.

Prin urmare, prima instanță just a ajuns la concluzia netemeinicii cererii reclamantei cu privire la suspendarea pct. 2 din decizia nr. 21/19-4 din 20 decembrie 2022 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul din perimetrul străzilor Timiș - Nucarilor - Bujorilor, sect. Centru, mun. Chișinău ”, prin care a fost decisă operarea

modificărilor în Regulamentul local de urbanism, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr.22/40 din 25 decembrie 2008, conform Regulamentului local aferent Planului Urbanistic Zonal.

În contextul celor expuse, urmează a fi respins ca fiind neîntemeiat argumentul recurentului precum că instanța de fond fără temei legal a considerat că instituția suspendării nu este aplicabilă actelor normative.

Din aceste considerente, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține încheierea instanței de fond.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) 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 Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale.

Se menține încheierea din 2 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primarului General al municipiului Chișinău, SRL „Camelon-Cons” și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale privind anularea actului administrativ cu caracter normativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu