

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, (jud. G. Ciobanu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan)

Î N C H E I E R E

31 mai 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată în componența:

Președinte, judecător
Judecători

Tamara Chișca-Doneva
Mariana Pitic
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului declarat de Pretura sectorului Ciocana, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „Vision Construct” împotriva Preturii sectorului Ciocana, terț SRL „Braus Imobiliare” cu privire la anularea prescripției nr. 001 din 14.01.2021 și anularea deciziei nr. 03-9/109, 03-8/110 din 18.01.2021 cu privire la cererea prealabilă

împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel declarată de către Pretura sectorului Ciocana și menținută hotărârea din 08 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani prin care acțiunea a fost admisă,

c o n s t a t ă :

La 22 ianuarie 2021, SRL „Vision Construct” a depus acțiune în instanța de judecată împotriva Preturii sectorului Ciocana cu privire la anularea prescripției nr. 001 din 14.01.2021 și anularea deciziei nr. 03-9/109, 03-8/110 din 18.01.2021 cu privire la cererea prealabilă.

În argumentarea acțiunii depuse a menționat că, SRL „Vision Construct” în vederea desfășurării activității sale de construcții de clădiri și construcții inginerești a încheiat contract cu SRL „Braus Imobiliare”, ce deține calitatea de proprietar al terenului, în vederea îndeplinirii lucrărilor de construcție, în temeiul actelor permissive eliberate în acest scop (certificat de urbanism pentru proiectare și autorizația de construire nr. 145-c/18 din 28.03.2018, actele tehnice).

Ulterior semnării contractului și prestării serviciilor de antrepriză, autoritatea pârâtă a informat reclamanta de a prezenta, la 14 ianuarie 2021, actele ce conferă dreptul de a îndeplini lucrări de antrepriză la adresa mun. Chișinău, bd. Mircea cel Bătrân, 13/2. La data citării, 14 ianuarie 2021, autoritatea publică a adoptat prescripția nr. 001, întocmită de Stratan Boris, specialist principal al Secției urbanism și arhitectură, prin care s-a propus: „stoparea lucrărilor de construcție la blocurile A și B, începând cu data de 18 ianuarie 2021 după efectuarea lucrărilor de conservare” și efectuarea lucrărilor de construcție a planșeului, în lipsa actelor permissive (autorizație de construire).

Împotriva actului administrativ menționat, reclamanta, la aceeași dată, a

formulat cerere prealabilă, solicitând anularea actului administrativ individual defavorabil. Totuși, autoritatea pârâta nu a dat curs cererii prealabile și prin notificarea din 18 ianuarie 2021 a respins cererea ca neîntemeiată.

În viziunea reclamantei actul administrativ, în speță prescripția nr. 001 din 14 ianuarie 2021 și notificarea de soluționare a cererii prealabile, este ilegal. Or, pârâta nu are competente legale de a solicita stoparea lucrărilor de construcție la blocurile indicate în condițiile în care acest atribut este al altei autorități (conform prevederilor Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător).

Totodată, actul administrativ individual defavorabil (prescripția nr. 001 din 14 ianuarie 2021), nu conține temeiul și motivele emiterii actului, din moment ce actul administrativ individual este emis de către autoritate în temeiul și pentru realizarea puterii publice, această autoritate acționează în regim de putere publică, motiv pentru care în corespundere cu art. 10, art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, coroborat cu art. 118 Cod administrativ, este necesară motivarea actului administrativ pentru a pune în evidență considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual.

Reclamanta nu avea obligația legală de a obține, verifica, solicita obținerea actelor permissive, or, asemenea obligații sunt ineficiente, iar prescripția ca și act administrativ nu are obiect de reglementare în situația în care actul administrativ trebuie să conțină un obiect, acesta este circumstanțiat de nașterea, modificarea sau stingerea unui raport de drept public (art. 10 alin. (1) Cod administrativ).

În susținerea ilegalității actului a mai indicat că, acesta nu indică efectul actului emis, efect pentru viitor sau pentru trecut, în ipoteza în care din textul sumar se conține propunerea de „stopare a lucrărilor de construcție la blocurile A și B, începând cu data de 18 ianuarie 2021 după efectuarea lucrărilor de conservare”. Prin urmare, întrucât prescripția nr. 001 din 14 ianuarie 2021, indică: „stoparea lucrărilor de construcție la blocurile A și B, începând cu data de 18 ianuarie 2021 după efectuarea lucrărilor de conservare”, aceasta consecință semnifică, în accepțiunea reclamantei, o întrerupere unilaterală a obligațiilor contractuale în raport cu partea contractantă, în pofida faptului că are drept consecință survenirea efectelor dăunătoare, prejudicii materiale, venit neobținut ce rezultă din efectele actului administrativ emis, aducând atingere drepturilor și garanțiilor reclamantei.

Întrucât, măsura luată de autoritatea pârâta absoarbe garanțiile acordate de art. 6 CEDO, ultima este îndreptățită de a-și promova dreptul în anularea actului administrativ individual defavorabil, pentru motive de nelegalitate, astfel, având în vedere cele invocate, reclamanta a solicitat anularea integrală a prescripției nr. 001 din 14 ianuarie 2021 și a deciziei din 18 ianuarie 2021 de soluționare a cererii prealabile, adoptate de Pretura sectorului Ciocana.

Prin hotărârea din 08 iunie 2021 a Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea înaintată de SRL „Vision Construct” împotriva Preturii sectorului Ciocana cu privire la anularea prescripției nr. 001 din 14 ianuarie 2021 și anularea deciziei nr. 03-9/109, 03-8/110 din 18 ianuarie 2021 cu privire la cererea prealabilă, a fost admisă.

A fost anulată prescripția nr. 001 din 14 ianuarie 2021” și decizia nr. 03-9/109, 03-8/110 din 18 ianuarie 2021, emise de Pretura sectorului Ciocana.

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 08 iulie 2021, Pretura sectorului Ciocana a contestat cu apel hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 08 iunie 2021, solicitând casarea hotărârii, cu pronunțarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie respinsă.

Prin decizia din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel declarată de către Pretura sectorului Ciocana și menținută hotărârea din 08 iunie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a se pronunța pentru admiterea acțiunii, instanțele au reținut că, se atestă o depășire a competențelor prevăzute de lege admisă de Pretura sectorului Ciocana la emiterea prescripției nr. 001 din 14.01.2021 emisă de Pretura sectorului Ciocana în privința SRL „Vision Construct”, din momentul în care ultima nu a sesizat subiectul cu atribuții legale în domeniul construcții de a sista lucrările pretins ilegale ale reclamantei.

Instanțele au făcut distincție între cazul dedus justiției de situația în care Pretura are dreptul de a interveni în procesul de edificare a unor construcții ilegale și a explicat că, imobilele aflate pe adresa mun. Chișinău, bd. Mircea cel Bătrân, nu se încadrează în noțiunea de construcție neautorizată, în contextul în care la data emiterii prescripției contestate, SRL „Vision Construct” beneficia de actele permissive ce justificau executarea lucrărilor de construcție, iar Pretura sectorului Ciocana nu a probat veridicitatea informației expuse în prescripție referitoare la executarea unor lucrări neautorizate la blocurile „A” și „B” vizate, precum și că aceasta ar fi executată neautorizat (în lipsa autorizației de construire), precum și nu au fost indicat care anume lucrări au fost executate ilegal (caracteristică succintă a acțiunilor) în accepțiunea art. 28 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

La fel, caracterul ilegal al prescripției emise de Pretura sectorului Ciocana în privința SRL „Vision Construct” reiese și din faptul că aceasta a fost întocmită cu încălcarea principiului caracterului personal al răspunderii, or reieșind din informația conținută în certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 302/20 din 10 iulie 2020, planul de amplasare a imobilului și autorizațiile de construire nr. 145-c/18 din 28 martie 2018 și nr. 337-c/20 din 29 octombrie 2020, se atestă că anume SRL „Braus Imobiliare” este proprietara terenului din bd. Mircea cel Bătrân 15A (anterior 13/2). Mai mult ca atât, din actele dosarului se constată cu certitudine că, drept urmare a cererilor adresate de SRL „Braus Imobiliare”, au fost eliberate certificatele de urbanism pentru proiectare nr. 476/17 din 08 decembrie 2017 și nr. 409/20 din 03 septembrie 2020, prin care s-a certificată elaborarea documentației de proiect.

La 09 decembrie 2022, Pretura sectorului Ciocana a depus recurs împotriva deciziei din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă.

În susținerea recursului a invocat că, la adoptarea deciziei instanța de apel a aplicat legea care nu trebuia să fie aplicată, a interpretat în mod eronat normele de drept material și procedural și a admis erori care au dus la soluționarea greșită a cauzei.

În acest sens a explicat că, prescripția este un act emis în cadrul unui proces

contravențional, fiind premergător procesului-verbal cu privire la contravenție și nicidecum un act administrativ. Astfel, agentul constatator în momentul emiterii prescripției fiind delegat prin dispoziția Primarului general al mun. Chișinău, a inițiat procedura contravențională, constatând executarea neautorizată a lucrărilor de construcție în lipsa actelor permise.

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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la 16 august 2022, în ședință publică.

Materialele cauzei atestă lipsa notificării a dispozitivului deciziei, însă la 11 noiembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a notificat decizia motivată Preturii sectorului Ciocana, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d. 198), iar recursul împreună cu motivarea a fost depus la 09 decembrie 2022.

În condițiile enunțate, instanța de recurs constată respectarea de către Pretura sectorului Ciocana a termenului prevăzut de art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ la declararea recursului.

La 10 ianuarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa SRL „Vision Construct” și SRL „Braus Imobiliare” copia recursului depus de Pretura sectorului Ciocana, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, cu toate acestea participanții la proces nu și-au valorificat dreptul procedural și nu a depus referință (f.d. 222-226).

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată 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 de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată 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 implicite 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Pretura sectorului Ciocana.

În conformitate cu art.230 și art.246 din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Pretura sectorului Ciocana se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președinte,
judecător

Tamara Chișca-Doneva

Judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron