Dosarul nr. 3-65/24 (2-24053578-02-3-17052024)

H O T Ă R Â R E
În numele legii

03 martie 2025 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Instanţa compusă din:
Preşedintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Braga Angela și Cașcaval
Judecătorii Andrei
Grefier Negrei Corina

examinând, în ședință de judecată publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea depusă de Nagară Elena către Consiliul or. Codru, Primăria or. Codru terț Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu privire la anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Pretențiile reclamantului:

La 17 mai 2024 reclamanta Nagară Elena s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ către Consiliul or. Codru, Primăria or. Codru terț Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu privire la anularea actului administrativ – decizia Consiliului or. Codru nr. 2/1 din 14.04.2016.

În motivarea acțiunii reclamanta Nagară Elena a indicat că, este proprietara terenului şi a construcţiei de pe terenul amplasat în ***** şi a apartamentului *****.

Relevă reclamanta că, potrivit Planului Urbanistic General al or. Codru, face parte din Unitatea teritorială de referinţă nr. 46, unde este prevăzut, conform regimului urban, posibilitatea de construire a blocurilor multietajate.

Menționează că, la data de 14.04.2016, de către Consiliul orăşenesc Codru a fost aprobată Decizia nr. 2/1 din 14.04.2016, prin care s-a decis:

1. Se aprobă Planul Urbanistic General al or. Codru, ca parte componentă a Proiectului Planul Amenajării Teritoriului Administrativ, cumulat cu Planul Urbanistic General al or. Codru.

2. Se acceptă strategia dezvoltării or. Codru, inclusiv teritoriile aferente, principiile de bază a structurii de sistematizare şi zonificare funcţională a localităţii, politica de dezvoltare socio-economică corelată pe durata de 15 ani.

3. Se aprobă Regulamentul Local de Urbansim aferent Planului Urbanistic General în conformitate strictă cu zonificarea funcţională ale Unităţilor Teritoriale de referinţă.

4. Se acceptă sisteme de infrastructură tehnico-edilitară (scheme de alimentare cu energia electrică şi de telecomunicaţii, apă şi canalizare; gaze naturale), de căi de comunicaţie şi de transport.

5. Comisia de arhitectură, urbanism, amenajarea teritoriului şi dezvoltare rurală va asigura controlul îndeplinirii prevederilor prezentei decizii.

Susține că, în urma acestei Decizii, a fost adoptat Planul Urbanistic General al or. Codru, ca parte componentă a proiectului Planului Amenajării Teritoriului Administrativ, cumulat cu Planul Urbanistic general al or. Codru şi Regulamentul Local de Urbanism aferent Planului Urbanistic General în conformitate strictă cu zonificarea funcţională ale Unităţilor Teritoriale de referinţă.

Consideră că, aceasta este lovită de nulitate reieșind din încălcările care s-au admis la elaborarea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016, or, decizia nu cuprinde motivele de drept pe care se întemeiază soluţia ori motivarea soluţiei contrazice dispozitivului deciziei.

Declară că, prin Decizia emisă la data de 14.04.2016 reclamantei i s-a încălcat drepturile cu privire la proprietate garantat de art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO şi art. 46 din Constituţie. Totodată, reclamantei i s-a încălcat dreptul la transparenţa în luarea deciziilor de către Consiliul or. Codru, referindu-se reclamanta la art. 12, 13 Legea nr. 835 din 17 mai 1996.

Comunică că, examinînd planul urbanistic aprobat, se observă că acestuia îi lipseşte componenta directoare şi cea reglementatoare, fapt ce duce la incapacitatea îndeplinirii condiţiilor legale şi obligatorii pentru a fi aprobat. Respectiv, se atestă un șir de încălcări, la Planul Urbanistic General. La fel, Planului Urbanistic aprobat, îi lipseşte Regulamentul local de urbanism. Totodată nu se regăseşte avizarea corespunzătoare a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului. Documentaţiile de amenajare a teritoriului cuprind propuneri cu caracter director, iar documentaţiile de urbanism cuprind reglementări operaţionale, fapt, ce nu s-a luat în calcul la elaborarea acestora. Documentaţia de proiect se supune în mod obligatoriu verificării, aceasta are drept scop asigurarea nivelurilor minime de calitate, şi poate fi efectuată doar de specialiştii atestaţi.

Opinează că, în asemenea circumstanţe, apare o bănuială temeinică asupra corectitudinii verificării avizelor necesare aprobării documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului.

Relatează că, un alt motiv de nulitate a deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 este lipsa avizelor pozitive asupra mediului, ce poartă un caracter obligatoriu şi necesar. Astfel, se încalcă principiile strategiei de mediu. Inclusiv, se pun la îndoială şi obiectivele privind transpunerea în teritoriu a programelor de dezvoltare economico-socială formulate la nivel naţional.

Totodată, contrar Normativului în Construcţii B.01.022 aprobat prin Ordinul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Construcţiilor nr. 43 din 24.03.2017, Sistematizarea teritoriului şi localităţilor, Instrucţiuni privind conţinutul, principiile metodologice de elaborare şi aprobare a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului, în regulamentul local de urbanism afişat pe pagina oficială a or. Codru, nu se regăsesc indicatori principali şi obligatorii prevăzuți la Anexa G din NCM.

Indică că, în regulamentul local de urbanism nu sunt prevăzute, cel puţin, numărul locuitorilor şi a locuinţelor per hectar, numărul locurilor de parcare care urmează a fi asigurate la edificarea construcţiilor noi, etc. Aceleaşi reglementări se regăseau şi în vechiul normativ NCM B.01.02-2005.

Relevă că, o condiţie obligatorie pentru elaborarea Planului Urbanistic General este consultarea publică a populaţiei în acest sens, referindu-se în acest context la art. 27, 28 Legea nr. 835 din 17.05.1996.

Precizează că, din textul prezentelor norme citate coraborat cu datele speţei în cauză, rezultă cert că consultarea publică a populaţiei la elaborarea planului Urbanistic General al or. Codru este o condiţie obligatorie de care trebuie să ţie cont Consiuliul orăşănesc Codru. În acest sens, se pune la îndoială faptul că şi populaţia din localitate a participat activ la elaborarea planului Urbanistic General al or. Codru. Or, s-a adus atingere principiilor politice în domeniul accesului la informaţie. Astfel, nu s-a stimulat formarea opiniilor şi participarea activă a populaţiei la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic.

Afirmă că, în ceea ce priveşte consultaţiile publice, acestea au fost desfăşurate cu încălcări, astfel fiind limitat accesul cetăţenilor, de a se expune asupra proiectului din motiv că nu au fost informaţi despre petrecerea consultaţiei în cauză, referindu-se reclamanta în acest context la art. art. 1, 2, 4 lit. b), 5, 7 alin.(1), 8 al Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparenţa în procesul decizional, precum și pct. pct. 5, 9, 11, 12 din Hotărârea de Guvern nr. 967 din 9 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, dar și art. 29 alin. (2) din Legea nr. 835 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului.

Invocă că, toate încălcările ale componentei directoare şi cea reglementatoare, precum şi lipsa de facto a regulamentului local, duce la incapacitatea îndeplinirii condiţiilor legale şi obligatorii pentru a fi aprobat Planul Urbanistic General. Astfel, nu se poate vorbi despre o abordare multidimensională a tuturor reglementărilor necesare a fi luate în calcul la elaborarea Planului.

Consideră că, prin aprobarea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a oraşului Codru, municipiul Chişinău, a fost încălcată procedura legală stabilită, fapt ce duce la nulitate absolută a actului, invocând aici reclamanta prevederile art. art. 14 alin. (1), alin. (2) lit. o), 26 alin. (1), 64 alin. (1), 67 alin. (1) Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală, art. 4 Legea privind descentralizarea administrativă,

Reiterează că, Planul Urbanistic General, îi lipseşte componenta directoare şi cea reglementatoare, fapt ce duce la incapacitatea îndeplinirii condiţiilor legale şi obligatorii pentru a fi aprobat. Respectiv, Planului Urbanistic aprobat, îi lipseşte Regulamentul local de urbanism. Totodată nu se regăseşte avizarea corespunzătoare a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului. Iar, cît priveşte consultaţiile publice, acestea au fost desfăşurate cu încălcări, astfel fiind limitat accesul cetăţenilor, de a se expune asupra proiectului din motiv că nu au fost informaţi despre petrecerea consultaţiei în cauză.

Precizează că, decizia adoptată afectează direct interesele reclamantei care este proprietara terenului cu nr. ***** şi a încăperii cu nr. cadastral ***** care la rândul să face parte din Planului Urbanistic General aprobat prin decizia notificată, respectiv, consideră că Consiliul or. Codru nu era în drept să adopte Decizia nr. 2/1 din 14.04.2016, fără Regulamentul local de urbanism, fără organizarea consultărilor publice cu atragerea în proces a reclamantei, care deţine dreptul de proprietate a două bunuri imobile situate în perimetru.

Or, potrivit notificării nr. 1304/OT4-278 din 11.04.2023, emisă de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Oficiul teritorial Chişinău, relevantă şi la prezentul litigiu, a cerut Consiliului mun. Chişinău: „Examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea şi abrogarea deciziei Consiliului municipal Chişinău nr. 3/38 din 29.04.2022”

Astfel, potrivit notificării Cancelariei de Stat, menţionate supra, s-a constat că, Consiliul mun. Chişinău nu era în drept sa adopte decizia nr. 3/38 din 29.04.2022, fără organizarea consultărilor publice cu atragerea obligatorie în procesul de consultare a părţilor interesate.

Argumentul de anulare a Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016, în această situaţie, este tocmai rolul de a preîntâmpina producerea unei pagube iminente prin emiterea autorizaţiei de construire, astfel încât ar fi îndeplinită condiţia interesului.

Consideră că, vătămarea care poate fi adusă printr-un plan urbanistic general unui drept subiectiv sau a unui interes legitim al unui particular nu este una directă, ci constă în crearea unei stări de pericol prin posibilitatea emiterii unor autorizaţii de construire care să fie în concordanţă cu regulile derogatorii stabilite prin planul urbanistic general, pe care reclamanta îl consideră ilegal.

Menționează că, din perspectiva analizării îndeplinirii condiţiei interesului, dacă nu s-a emis, încă o autorizaţie de construire, vătămarea persoanei este una

eventuală. Însă, dat find faptul că deja a fost emisă o autorizaţie de construire, s-a materializat starea de pericol creată prin Decizia nr. 2/1 din 14.04.2016, prin care s-a aprobat Planul Urbanistic General al or. Codru, ca parte componentă a Proiectului Planul Amenajării Teritoriului Administratitv, cumulat cu Planul Urbanistic General al or. Codru.

Analiza interesului nu poate fi făcută decât prin raportare la folosul practic pe care reclamanta o poate obţine ca urmare a anulării actului normativ contestat. Iar acest folos practic nu poate fi altul decât cel al anulării autorizaţiei de construire şi, prin urmare, împiedicarea edificării unui imobil a cărui existenţă ar putea prejudicia pe reclamantă.

Totodată, face referire reclamanta Nagară Elena la dispozițiile art. art. 1, 2 alin. (1), 4 alin. (1), (2), 5 alin. (1)-(3) Legea 835/1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului,

Or, obiectivele de ameliorare a calităţii vieţii oamenilor şi colectivităţilor umane şi asigurarea unei locuiri corespunzătoare cerinţelor şi nivelului de dezvoltare a societăţii nu reprezintă nimic altceva decât dreptul individului la un trai decent.

Totodată, articolul 47 alin. (1) din Constituţia Republicii Moldova prevede expres că, statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea şi bunăstarea, lui şi familiei lui, cuprinzînd hrana, îmbrăcămintea, locuinţa, îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare.

Consideră că părţile au dreptul la un proces echitabil prevăzut de lege, iar acest drept urmează a fi respectat de orice instanţa de judecată. Mai mult, orice interferenţă cu proprietatea trebuie să îndeplinească şi cerinţa de proporţionalitate.

În drept, justifică depunerea acțiunii reclamanta prin prisma art. art. 17, 20, 22 alin. (1), 189 alin. (1), 206 alin. (1) lit. e), 209 alin. (3), 224 alin. (1) lit. e) Codul administrativ.

La 17 septembrie 2024, pârâtul Primăria or. Codru a depus referință asupra acțiunii înaintată de Nagară Elena, solicitând declararea inadmisibilității acțiunii înaintate de către reclamantă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Codul administrativ sau respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

La 09 decembrie 2024, terțul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus referință, prin care a solicitat respingerea acțiunii reclamantei Nagară Elena.

Argumentele părților în ședința de judecată.

În ședința instanței de judecată, reclamanta Nagară Elena, pârâții Consiliul or. Codru și Primăria or. Codru, precum și terțul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu s-au prezentat, deși au fost citați legal printr-un act procesual anterior despre data, ora și locul examinării cauzei, astfel Completul în

temeiul dispozițiilor art. 218 lit. d) Cod administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa părților.

Acțiunea este admisibilă.

În privinţa admisibilității acțiunii de control normativ în contenciosul administrativ Completul de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține următoarele.

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Prevederile art. 12 din Codul administrativ stabilesc că, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituţionale sau legale, care nu se supune controlului constituţionalităţii şi stabileşte reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situaţii identice.

Completul de judecată în completare relevă și prevederile art. 2 Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, conform cărora actul normativ este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general şi impersonal şi care stabileşte, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice şi care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situaţii identice.

O acţiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a)-e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Totodată, în condiţiile art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Deci, instanța de judecată reține că, obiectul prezentei acțiuni în control normativ îl constituie verificarea legalității deciziei Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru,

municipiul Chișinău”, care reprezintă în sine act administrativ normativ, din raționamentele expuse mai jos.

Actul administrativ, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voinţă făcută în scopul de a produce efecte juridice. Astfel, actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activităţii autorităţilor administraţiei publice.

În ceea ce priveşte actul administrativ normativ, acesta cuprinde reguli generale de conduită, impersonale şi de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecţi. Actul administrativ cu caracter normativ prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularităţi.

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voinţă şi este emis în temeiul şi pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecinţă a prezumţiei de legalitate ce funcţionează în favoarea unui asemenea act.

Instanţa de judecată indică că, actul administrativ normativ conţine reguli generale cu aplicabilitate repetată şi produce efecte „*erga omnes*”. Astfel, actul normativ conţine reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea îşi păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecţii nu sunt individual determinaţi.

Aşadar, actele administrative normative conţin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte „*erga omnes*”, asemenea legilor. Totuşi, actele administrative normative trebuie să fie în concordanţă cu legea, aceasta din urmă aflându-se în ierarhia normelor juridice superior actului administrativ normativ.

Completul de judecată reține că, art.13 alin.(2) și (5) a Legii privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului nr.835 din 17.05.1996, prevede că, (2) Planul urbanistic general cuprinde o componentă directoare şi o componentă reglementatoare. (5) Parte componentă a planului urbanistic general este Regulamentul local de urbanism.

Respectiv, ţinând cont de faptul că decizia Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău”, aprobate de o autoritate publică, care nu se supune controlului constituţionalităţii şi stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situaţii identice, subiecţii nu sunt individual determinaţi, conchide că acesta reprezintă un act administrativ normativ.

În conformitate cu art. 209 alin. (3) din Codul administrativ, pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Articolul 191 alin. (2) din Codul administrativ stipulează că, Curţile de apel soluţionează în primă instanţă acţiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Ţinând cont de prevederile citate şi de cele stabilite, instanţa de judecată relevă că, aceasta este înaintată în termen şi examinarea acțiunii date ține de competenţa Curţii de Apel Centru.

Totodată, instanța de judecată a stabilit că, potrivit acțiunii în cauză, reclamanta Nagară Elena în calitate de proprietar al imobilelor situate pe adresa or. Codru, str. Valea Apelor 21A ap. 7 și str-la 4 Valea Apelor 2/1, a invocat că prin actul normativ contestat, îi este afectat dreptul de proprietate, actul administrativ fiind emis fără de a fi respectată procedura privind transparența decizională, iar la aprobarea acestuia au fost admise o serie de încălcări procedurale, prin urmare, în acest sens reclamanta Nagară Elena deține dreptul de sesizare al instanței de judecată.

În acest context, Completul specializat pentru examinarea acţiunilor de contencios administrativ a constatat cu certitudine că, motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin.(1), (2) din Codul administrativ la caz nu se atestă, deci acțiunea este admisibilă și instanța urmează a se expune asupra fondului acesteia.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii :

Completul judiciar notează că, prin prisma prevederilor art.22 alin.(1) din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sînt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În conformitate cu prevederile art.21 din Codul administrativ, autorităţile publice şi *instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.*

Articolul 12 din Codul administrativ stabilește că, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituţionale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității şi stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situaţii identice.

În conformitate cu prevederile art.220 alin.(1) din Codul administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art.87–93.

Astfel, articolul 87 alin.(1) din Codul administrativ statuează că, autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreţionar, pentru investigarea stării de fapt.

Iar articolul 92 al aceluiași act normativ stabilește că, autoritatea publică decide conform convingerii sale libere dacă consideră o faptă drept existentă, luînd în considerare întreaga procedură administrativă, inclusiv toate probele. Autoritatea publică ia în considerare toate faptele care au importanţă pentru caz, inclusiv cele favorabile participanților.

Totodată, art.93 alin.(1) din Codul administrativ prevede că, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

Analizând circumstanțele de fapt ale cauzei, prin prisma normelor de drept sus-indicate care reglementează probele și probațiunea în procesul administrativ, Completul judiciar reține că, prin decizia Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău” s-au decis următoarele:

„Se aprobă Planul Urbanistic General al or. Codru, ca partea componentă a Proiectului Planul Amenajării Teritoriului Administrativ, cumulat cu Planul Urbanistic General al or. Codru.

Se acceptă strategia dezvoltării or. Codru inclusiv teritoriile aferente, principiile de bază a structurii de sistematizare şi zonificarea funcțională a localității, politica de dezvoltare socio-economică corelată pe durata de 15 ani.

Se aprobă Regulamentul Local de Urbanism aferent Planului Urbanistic General în conformitate strictă cu zonificare funcțională ale Unităților Teritoriale de referință.

Se acceptă sisteme de infrastructura tehnico-edilitară (scheme de alimentare cu energia electrică şi de telecomunicații, apă şi canalizare, gaze naturale), de căi de comunicație de transport.

Comisia de arhitectură, urbanism, amenajarea teritoriului şi dezvoltare rurală, va asigura controlul îndeplinirii prevederilor prezentei decizii.”

Completul de judecată reține la acest aspect dispozițiile art. 2 alin. (1) Codul administrativ, care stipulează că prevederile codului determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

La fel, art. 2 din Codul administrativ prevede expres la alin. (3) lit. d) că prevederile sale nu se aplică procedurii de elaborare şi adoptare a actelor normative.

La acest aspect urmează a fi reținute și constatările Curții Constituționale în decizia Curții Constituționale nr.145 din 17.12.2020 și anume pct.31 .... *articolul 2*

alin.(2) din Codul administrativ, stabilesc că unele aspecte ce ţin de activitatea administrativă în domenii specifice ar putea fi reglementate prin norme legislative speciale, care vor deroga de la prevederile Codului. Iar la pct.33 Curtea reţine că *prevederile articolului 2 alin.(2) din Codul administrativ au ca destinatar legislatorul, nu instanţele de judecată*. *Prin acest articol, Parlamentul şi-a rezervat competenţa de a reglementa anumite domenii ale activităţii administrative prin legi speciale. Astfel, prevederile contestate nu au în vedere competenţa judecătorului de drept comun de a rezolva conflictele de legi*.

Completul de judecată reține că, reclamanta invocă că actul contestat a fost emis cu încălcarea prevederilor legale și anume – nemotivarea deciziei, încălcarea dreptului de proprietate al reclamantei și încălcarea dreptului la transparența în luarea deciziilor, precum și a invocat încălcări de procedură precum neconformitatea actului cu Normativul în Construcții B.01.02[2], lipsa Regulamentului local de urbanism, neavizarea documentației de urbanism și amenajare.

Potrivit art. 239 Codul administrativ, (1) Instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

Completul specializat urmează să accentueze că acțiunea în controlul normativ presupune verificarea actului administrativ normativ prin prisma respectării condițiilor de legalitate formală și materială.

Astfel, condițiile de legalitate formală stabilesc necesitatea întrunirii elementelor cu privire la competența autorității administrative emitente, procedura adoptării actului și forma acestuia.

La caz, reclamanta Nagară Elena invocă neasigurarea obligației de transparență în procesul adoptării deciziei Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău”, prin urmare, precum și neavizarea corespunzătoare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, la acest aspect Completul judiciar reține următoarele.

Cu privire la procedura de emitere a actului administrativ, Completul de judecată reține că, potrivit art. 32 alin. (5) Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017, (5) Proiectele actelor normative elaborate de autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate, autorităţile publice autonome sau autorităţile administraţiei publice locale sînt avizate şi consultate public în condiţiile alin.(1)–(3), cu excepţiile stabilite de Legea nr.239/2008 privind transparenţa în procesul decizional. [...]

Potrivit art. 3 alin. (4) Legea privind transparenţa în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, autorităţile publice vor consulta cetăţenii, asociaţiile

constituite în corespundere cu legea, alte părţi interesate în privinţa proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viaţă şi drepturilor omului, asupra culturii, sănătăţii şi protecţiei sociale, asupra colectivităţilor locale, serviciilor publice).

Potrivit art. 7 alin. (1) lit. a) Legea nr. 239 din 13.11.2008, autorităţile publice sînt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităţilor de participare a cetăţenilor, a asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părţi interesate la procesul decizional, inclusiv prin diseminarea informaţiei referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorităţii publice, prin afişarea lor la sediul acesteia într-un spaţiu accesibil publicului şi/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz.

Iar art. 27 Legea privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului nr.835-XIII din 17.05.1996 (în vigoare la data aprobării actului administrativ normativ contestat), consultarea populaţiei se face anterior aprobării tuturor categoriilor de planuri urbanistice şi de planuri de amenajare a teritoriului, cu excepţia planului de amenajare a teritoriului naţional şi a planurilor urbanistice de detaliu care nu afectează domeniul public.

Art. 28 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996 prevede că, afişarea înştiinţării la sediul autorităţii administraţiei publice locale şi punerea proiectului documentaţiei la dispoziţia populaţiei pentru consultare şi dezbatere publică sînt obligatorii.

Totodată, la capitolul avizării documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, Completul reține ca fiind relevante prevederile art. 25 alin.(1) Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, care statuează că, avizele necesare aprobării documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului se emit, potrivit anexei care face parte integrantă din prezenta lege, de Guvern, de autoritatea administraţiei publice centrale pentru urbanism şi amenajare a teritoriului sau de serviciul de arhitectură şi urbanism al autorităţii administraţiei publice locale şi de organismele centrale şi teritoriale interesate, în termen de 30 de zile de la data depunerii documentaţiei în volum deplin. Dacă în termenul prevăzut nu este emis avizul, se consideră că există un aviz favorabil.

Iar Anexa Legii nr.835-XIII din 17.05.1996 stabilește că avizarea şi aprobarea documentaţiilor de urbanism şi amenajare a teritoriului Planului Urbanistic General, al oraşului este avizat de organismele centrale interesate, avizele generale sunt emise de autoritatea administraţiei publice centrale pentru urbanism şi amenajare a teritoriului, fiind aprobată de consiliul orăşenesc.

Reieșind din prevederile legale menționate supra, în coraport cu materialele cauzei, Completul de judecată reține că, la acest capitol este relevantă opinia Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, care potrivit referinței depuse la 10 decembrie 2024, a comunicat despre faptul că după urmare a efectuării

controlului de legalitate obligatoriu, decizia Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău” nu a fost notificată, iar aprobarea și/sau modificarea Planului Urbanistic General până în prezent, prin aprobarea mai multor Planuri urbanistice zonale și de detaliu, PUG a produs mai multe efecte juridice.

Potrivit art. 68 alin. (1) Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administraţiei publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorităţii locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parţială.

Or, se va evidenția că în situația în care Cancelaria de Stat sesizează nereguli, în ceea ce privește neasigurarea procedurii de transparență decizională și neavizarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, aceasta notifică autoritatea publică emitentă, fie sesiza instanța de judecată competentă, ceea ce nu a fost realizat la caz, iar în acest context argumentele reclamantei se vor respinge.

Mai mult ca atât, Completul specializat apreciază ca fiind nefondate alegațiile reclamantei cu privire la neasigurarea dreptului său de a participa la procesul decizional la aprobarea actului administrativ normativ contestat, întrucât după cum atestă extrasele din Registrul bunurilor imobile, ultima deține imobilul cu nr. cadastral ***** și nr. ***** începând cu anul 2018, iar decizia contestată datează cu anul 2016, iar în acest context reclamanta nu poate pretinde încălcarea unui drept până la momentul în care acest drept nici nu a fost dobândit de către ultima.

Astfel, reieșind din cele menționate supra Completul de judecată constată că, decizia Consiliului or. Codru nr. 2/1 din 14.04.2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău” a fost emisă cu respectarea procedurii de asigurare al transparenței și procedurii de avizare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului.

Completul specializat a mai stabilit că, la adoptarea actului normativ contestat, autoritatea emitentă a respectat rigorile legii, actul normativ îmbracă forma cerută întrucât corespunde întocmai scopului punerii acestuia în aplicare, fiind respectată totodată și procedura adoptării acestuia.

Referitor la verificarea condițiilor legalității materiale, Colegiul specializat relevă că în acest sens instanța este obligată a stabili dacă actul administrativ normativ contestat se află într-o concordanță un act normativ cu o forță juridică superioară și dacă prevederile actului normativ contestat nu contravin normelor actului normativ de o ierarhie mai înaltă.

La caz, reclamantul Nagară Elena pretinde asupra faptului că decizia Consiliului or. Codru din 14 aprilie 2016 „cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău” ar contraveni

dispozițiilor art. 13 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, întrucât nu conține elementele inerente unui Plan Urbanistic General.

În primul rând, instanța de contencios administrativ pune în evidență faptul că art. 6 din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22.12.2017 stabilește ierarhia actelor normative, prin urmare legislaţia Republicii Moldova este constituită din următoarele acte normative:

a) Constituţia Republicii Moldova;

b) legile şi hotărîrile Parlamentului;

c) decretele Preşedintelui Republicii Moldova;

d) hotărîrile şi ordonanţele Guvernului;

e) actele normative ale autorităţilor administrației publice centrale de specialitate;

f) actele normative ale autorităţilor publice autonome;

g) actele normative ale autorităţilor unităţilor teritoriale autonome cu statut juridic special;

h) actele normative ale autorităților administrației publice locale.

În acest sens, este indubitabil faptul că Consiliul or. Codru reprezintă o autoritate al administrației publice locale.

Potrivit art. 14 alin. (2) lit. o) Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28.12.2006, pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe: aprobă, în condiţiile legii, planurile urbanistice ale localităţilor din componenţa unităţii administrativ-teritoriale respective, precum şi planurile de amenajare a teritoriului.

În temeiul art. 45 Codul funciar (în redacția legii în vigoare la momentul aprobării deciziei), toate terenurile oraşelor şi satelor (comunelor) se folosesc în conformitate cu planurile lor de sistematizare şi cu planurile de organizare economico-funciară a intravilanului localităţilor.

Planurile de sistematizare ale oraşelor şi satelor (comunelor) determină direcţiile principale ale folosirii terenurilor din intravilan pentru construirea caselor, a obiectelor industriale şi de altă natură, pentru amplasarea şi amenajarea locurilor de agrement, iar planurile de organizare economico-funciară a intravilanului determină direcţiile principale ale folosirii terenurilor care nu sînt destinate construcţiilor şi a celor care rămîn temporar neocupate de construcţii.

În conformitate cu art. 1 alin.(1) Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie nr. 163 din 09.07.2010, obiectul prezentei legi îl constituie reglementarea modului de autorizare, avizare şi verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desfiinţare a construcţiilor şi amenajărilor în conformitate cu documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului prin aplicarea sistemului

de documente normative în construcţii în scopul asigurării transparenţei şi publicităţii la emiterea actelor administrative şi al creării unor condiţii favorabile mediului de afaceri.

În temeiul art. 6 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, (2) Documentaţia de urbanism şi amenajare a teritoriului se fundamentează pe studii preliminare şi pe cercetări ştiinţifice şi conţine prevederi cu caracter director şi cu caracter reglementator.

(3) Prin documentaţia de urbanism şi amenajare a teritoriului cu caracter reglementator se stabilesc destinaţia terenurilor şi regulile de utilizare a acestora. În temeiul ei, se eliberează certificatul de urbanism şi autorizaţia de construire.

(4) Modul de utilizare a terenurilor pentru orice fel de construcţii trebuie să fie reglementat prin planuri urbanistice şi planuri de amenajare a teritoriului.

Art. 12 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, prevede că, Planurile urbanistice sînt următoarele:

a) planurile urbanistice generale;

b) planurile urbanistice zonale;

c) planurile urbanistice de detaliu.

În temeiul art. 15 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, componentele reglementatoare ale planurilor urbanistice generale şi zonale pot include prevederi privind aspectul exterior al construcţiilor şi modul de amenajare a teritoriilor aferente acestora, dacă elaboratorul planului consideră că acestea sînt necesare.

Potrivit art. 20 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996, serviciile competente ale autorităţilor administraţiei publice locale asigură corelarea documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului astfel: prevederile planurilor urbanistice şi ale planurilor de amenajare a teritoriului aprobate pentru un teritoriu se detaliază ulterior în documentaţia ce se elaborează pentru părţile componente ale teritoriului respectiv.

Potrivit pct. 2 al Hotărârii Guvernului nr. 869 din 20.08.2001 cu privire la dezvoltarea arhitecturii naţionale, autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, responsabile de dezvoltarea regională vor asigura:ameliorarea radicală a situaţiei în domeniul arhitecturii şi urbanismului, respectarea disciplinei urbanistice in procesul de realizare a documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului, sporirea nivelului arhitectural-artistic al clădirilor şi edificiilor şi crearea unui mediu adecvat de habitat, precum și optimizarea condiţiilor de activitate pentru organele de arhitectură şi urbanism, ca promotori ai politicii statului meniul arhitecturii în teritoriu, în vederea exercitării funcţiilor principale ale acestora.

Reieșind din prevederile expuse supra, Completul specializat evidențiază asupra faptului că Consiliul or. Codru a adoptat decizia nr. 2/1 din 14 aprilie 2016, prin care s-a adoptat Planul Urbanistic General al or. Codru și Regulamentul Local de Urbanism aferent Planului Urbanistic General, elaborate de IMP

„Chișinăuproiect”, în limitele competențelor ce i-au fost conferite, precum și al dreptului discreționar al acesteia.

Argumentele reclamantei Nagară Elena cu privire la lipsa Regulamentului Local de Urbanism, Completul le apreciază ca fiind depășite în contextul în care din dosarul administrativ prezentat de Consiliul or. Codru rezultă contrariul, iar încălcarea prevederilor art. 13 Legea nr.835-XIII din 17.05.1996 nu a fost demonstrată. (f.80-138 dosar administrativ)

Totodată, invocările reclamantei Nagară Elena precum că prin actul administrativ normativ contestat este afectat dreptul de proprietate, Completul specializat le apreciază ca fiind eronate și nefondate, or deși instanța a catalogat acțiunea drept una admisibilă, reclamanta nu a reușit să demonstreze faptul că în contextul în care aceasta a obținut dreptul de proprietate asupra imobilelor de referință în anul 2018, decizia nr. 2/1 din 14 aprilie 2016 ar interveni cumva în realizarea de către aceasta al dreptului său de proprietate.

Mai mult ca atât, edificarea construcțiilor de către titularii de drepturi ai terenurilor ce se află în imediata apropiere de proprietatea reclamantei nu poate fi calificată ca fiind un temei ce îi restrânge exercitarea acestui drept, în condițiile în care nu s-a demonstrat că Planul Urbanistic General ar fi afectat de careva vicii procedurale sau materiale, sau că prin efectele acestuia ultimei îi este îngrădit spre exemplu dreptul de acces pe terenul ce-i aparține, iar prin urmare, careva probe care să indice asupra încălcării efective și disproporționate al dreptului reclamantei de proprietate nu au fost administrate, or edificarea construcțiilor în vecinătate reprezintă un rezultat firesc al planificării urbane.

Totodată, la acest aspect, Curtea Europeană în mai multe rânduri la articolul 1 din Protocolul nr.1 instituie trei reguli: prima regulă, prevăzută în prima teză a primului paragraf, este de natură generală şi enunţă principiul exercitării nestingherite a dreptului de proprietate; a doua regulă, conţinută în a doua propoziţie a primului paragraf, se referă la privarea de proprietate şi o supune anumitor condiţii; a treia regulă, prevăzută în al doilea paragraf, recunoaşte că statele au dreptul, printre altele, de a controla utilizarea proprietăţii în conformitate cu interesul general. A doua şi a treia dintre reguli, care privesc cazuri de ingerinţă în dreptul la respectarea bunurilor, trebuie să fie citite în lumina principiului general prevăzut în prima regulă (Aliić şi alţii v. Bosnia şi Herţegovina, Croaţia, Serbia, Slovenia şi fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei [MC], 16 iulie 2014, § 98).

Prin urmare, Completul de judecată reţine că, potrivit jurisprudenţei Curţii Europene, o astfel de ingerinţă nu constituie o încălcare în cazul în care este prevăzută de lege, urmăreşte un scop legitim şi este necesară într-o societate democratică pentru atingerea acestui scop.

Reieșind din cele menționate supra în coraport cu materialele cauzei, Completul de judecată reține că, prin prevederea contestată nu se intervine nemijlocit și direct în dreptul de proprietate al reclamantei, or aceasta deține în continuare deplinătatea atributelor dreptului de proprietate, însă este obligată să îl exercite în limitele legale impuse în interesul public general, care la caz prevalează, față de cel personal invocat de reclamantă.

Reieșind din limitele controlului judecătoresc și norma art. 219 alin. (3) din Codul administrativ potrivit căruia, instanţa de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces, Completul judiciar constată că în cauză nu sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a actului administrativ cu caracter normativ contestat.

Potrivit art.224 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată, respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)-e).

Din considerentele supra-expuse, Completul judiciar concluzionează că, în cazul în care argumentele de ilegalitate invocate de reclamantă al deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016, nu şi-au găsit confirmare, acțiunea urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ, instanţa de judecată,

H O T Ă R Ă Ş T E :

Cererea de chemare în judecată depusă de Nagară Elena către Consiliul or. Codru, Primăria or. Codru terț Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu privire la anularea deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Hotărîrea poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele completului, Sîrbu Victoria

Judecătorii Braga Angela

Cașcaval
Andrei