dosar nr.2-16005333-05-3a-12122023 Judecătoria Comrat, judecător V.Hrapacov

D E C I Z I E

05 noiembrie 2024 mun.Cahul

Colegiul specializat de contencios administrativ al Curţii de Apel Cahul
în componenţa:
preşedintele şedinţei de judecată, judecător Vitalie Movilă
judecătorii Serghei Pilipenco, Evghenii Dvurecenschii
cu grefierul Anastasia Uzun
cu participarea: reprezentantului apelanților Consiliul Municipal Comrat și primarului municipiului Comrat – Nina Nezalizova; reprezentantului intimatului Cancelaria de Stat Oficiul teritorial Comrat – Ghenadie Cazanji; reprezentantului intimaților Anna Tatar și Dmitri Tatar – avocat Mihail Cociu; interpretului Liudmila Moldovanu,

a judecat în şedinţă publică, în ordine de apel, cauza de contencios administrativ la acțiunea reclamantului Cancelaria de Stat Oficiul teritorial Comrat împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat,

și la acțiunea reclamantei Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat,

la apelurile declarate de pârâții Consiliul Municipal Comrat și primarul municipiului Comrat, și de avocatul Jecov Nicolai în interesele terților Pometco Maria și Gheorghieva Prascovia, împotriva hotărârii Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021 -

C O N S T A T Ă:

1. La 14 decembrie 2016 Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat (în continuare OT Comrat al Cancelariei de Stat) a depus acțiunea împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, prin care pretinde: **1.** anularea deciziilor Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29 aprilie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05 iulie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” ca fiind emise contrar prevederilor legii și cu încălcarea competenței; **2.** anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13 iunie 2016; **3.** anularea autorizației de construire nr.84 din 01 august 2016, emise pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco, ca fiind emisă contrar prevederilor legii și cu încălcarea procedurii.

În motivarea acțiunii reclamantul OT Comrat al Cancelariei de Stat a invocat că, potrivit competenței stabilită la art.64, 67 ale Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, examinând cererea Anei Tatar și Dmitri Tatar privind controlul legalității actelor Consiliului Municipal Comrat și a primarului municipiului Comrat, a constatat încălcarea legislației și a înaintat notificările nr.1304OT5-337 și nr.1304OT5-338 din 31 octombrie 2016. În termenele indicate de lege, Oficiul nu a primit răspuns despre examinarea notificărilor, în legătură cu ce s-a adresat cu prezenta acțiune.

Prin decizia Consiliului Municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016, Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco le-a fost permisă proiectarea și reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53, pe terenul arendat. Ulterior, prin decizia nr.9/33 din 05.07.2016 au fost introduse modificări în decizia nr.6/48 din 29.04.2016, în special pct.1 din decizie a fost expus cu următorul conținut: „*a permite Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco proiectarea și reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53, cu construirea subsolului, pe terenul deținut cu drept de proprietate, nr.cadastral* *****”.

Deciziile respective le apreciază ca fiind ilegale și emise cu încălcarea competenței. Făcând trimitere la prevederile art.14 din Legea privind administrația publică locală și la Legea nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, reclamantul rezumă că, întrucât aceasta este competența autorității executive, consiliul local nu este în drept să autorizeze construirea (reconstruirea). În afară de acestea, construirea se autorizează doar după primirea certificatului de urbanism.

Întru executarea deciziilor contestate, Primăria mun.Comrat la 13 iunie 2016 a eliberat Parascoviei Gheorghieva și Mariei Pometco certificatul de urbanism nr.72 pentru proiectarea reconstruirii magazinului cu construirea subsolului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53. La 01 august 2016 primarul mun.Comrat a semnat autorizația de construire nr.84.

Aceste acte administrative, de asemenea le apreciază ca fiind ilegale, or printre documentele în baza cărora se eliberează certificatul de urbanism, beneficiarul construcției prezintă acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție și în perioada exploatării obiectului construit (art.3 alin.(1) lit.d) al Legii). În lipsa documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, emitentul este obligat să elaboreze, prin intermediul serviciilor sale abilitate, o schemă de amplasare a imobilului/terenului și a rețelelor edilitare, care trebuie avizată de către arhitectul-şef, organele supravegherii de stat. Certificatul de urbanism menționat a fost eliberat fără coordonarea cu instituțiile vizate, precum și fără coordonarea cu INCP „Urbanproiect”. În afară de acestea, lipsește acordul autentificat notarial al coproprietarilor obiectului adiacent cu privire la ridicarea pereților unei construcție capitale, în apropierea nemijlocită a clădirii lor, în urma căruia fapt le-au fost încălcate drepturile. În prezența încălcărilor menționate, primarul mun.Comrat nu a avut dreptul să semneze autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016.

La 23 august 2016, după notificările depuse de Oficiu, a fost doar sistată autorizația de construire nr.84, însă nu a fost anulată ca fiind ilegală. Respectiv, construcția poate fi reîncepută în orice moment (f.d.1 vol.I).

În drept acțiunea mai este întemeiată și pe prevederile art.68 alin.(4) din Legea nr.436 din 28.12.2006; art.166, 167 CPC; art.16, 19 lit.b), 25, 26 Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000.

1.1 La 09 iulie 2019 Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus cerere de suplinire a motivelor acțiunii (f.d.148 vol.I), prin care a comunicat că, șefului direcției Agenției de Supraveghere Tehnică Sud, prin scrisoarea nr.63 din 14.11.2018 a confirmat faptul, că de către Maria Pometco și Parascovia Gheorghiev nu a fost reconstruit magazinul, ci a fost demolat vechiul magazin și a fost construit unul nou, cu încălcarea actelor de urbanism emise de Primăria mun.Comrat pentru reconstruire, iar prin scrisoarea Primarului mun.Comrat din 20.03.2018 se confirmă faptul, că construirea a fost realizată prin metoda de blocare.

La întocmirea și emiterea actelor litigioase, autoritățile administrației publice locale nu au ținut cont de prevederile SNiP 2.07.01-89 ”Planificarea urbană, planificarea și dezvoltarea localităților urbane și rurale”, și nu a respectat distanța minimă. Luând în considerație faptul că pereții ridicați ai magazinului pârâtelor au fost construiți fără ferestre, distanța minimă ar trebuit să fie 4,8m = (6m - 20%). Nerespectarea cerințelor privind distanța minimă pentru obiectul în construcție este confirmată și prin prescripțiile nr.002849 din 25.08.2016 și nr.001961 din 07.09.2019, semnate de șeful Inspecției de Stat în Construcții, deși în certificatul de urbanism pentru proiectare nr.72 din 13.07.2016 în secțiunea a 4-a este indicat: „... *Clădirile urmează a fi plasate la o distanță standard față de clădirile și drumurile învecinate, ținând cont de legislație, urmează a fi respectate toate standardele necesare, atât arhitectural-constructive, cât și urbanistice în proiectul pentru acest obiect*”.

A invocat și încălcarea de către beneficiarii construcției a măsurilor antiincendiare prin construirea prin metoda blocării. Fiind solicitate la 08.05.2019 de la Primăria mun.Comrat mai multe documente care au tangență cu cauza examinată, inclusiv raportul de expertiză tehnică, nu a primit răspuns satisfăcător, prin ce a concluzionat în mod repetat că Primăria mun.Comrat a eliberat în mod ilegal certificatul de urbanism pentru proiectare nr.72 din 13.06.2016 și autorizația de construire.

Reclamatul a accentuat că, la caz nu a avut loc nici o reconstruire, dar s-a demolat vechiului obiect comercial, fiind turnată o nouă fundație, coloane și, astfel, a fost construit un nou magazin. Aceste afirmații sunt confirmate și prin Avizul de verificare din 20.07.2016. Prin acest act se confirmă că suprafața clădirii a fost schimbată, precum și elementele sale principale, pereții, fundația, coloanele etc., totul a fost refăcut. Respectiv, conform prevederilor Legii 163/09.07.2010, investitorii nu au obținut autorizație de demolare. Toate circumstanțele de fapt și de drept atestă ilegalitatea actelor contestate ale Primăriei și Consiliului Municipal Comrat.

2. La 13 februarie 2017 prin încheiere protocolară în proces au fost atrași în calitate de intervenienți accesorii (terți) Maria Pometco, Parascovia Gheorghiev și Vladimir Gheorghiev (f.d.31 vol.I).

La 17 martie 2017 în calitate de copârâți au fost atrași arhitectul-șef al mun.Comrat, Răileanu Maxim, și secretarul Consiliului Municipal Comrat, Sirenco Ana (f.d.46 verso vol.I).

La 28 februarie 2019 instanța prin încheiere protocolară a admis succesiunea procesuală, prin înlocuirea în proces a defunctului Vladimir Gheorghiev cu succesorul Parascovia Gheorghiev (f.d.120 verso vol.I).

3. La 01 octombrie 2020 persoana terță Ana Tatar s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul-șef al mun.Comrat, Răileanu Maxim, secretarului Consiliului Municipal Comrat, Sirenco Ana, cu persoanele terțe Ana Tatar, Dmitri Tatar, Maria Pometco, Parascovia Gheorghiev, prin care pretinde: **1.** anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05.07.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”; **2.** anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016; **3.** anularea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, emise pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco.

În motivarea acțiunii Ana Tatar a repetat întocmai argumentele invocate de către OT Comrat al Cancelariei de Stat în acțiunea inițială, indicând că deciziile Consiliului Municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05.07.2016, certificatul de urbanism nr.72 din 13.06.2016, precum și autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016 sunt ilegale, emise cu încălcarea competenței și urmează a fi anulate (f.d.114/1-114/2 vol.I).

Prin încheierea protocolară din 04 mai 2021 Judecătoria Comrat sediul central a dispus primirea acțiunii depusă de reclamanta Anna Tatar, pentru a fi examinată concomitent cu acțiunea inițială depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat.

4. La 19 mai 2021 Judecătoria Comrat sediul central a pronunțat hotărârea, prin care a admis parțial acțiunea reclamantului OT Comrat al Cancelariei de Stat și acțiunea reclamantei Tatar Anna, și a hotărât:

- se anulează deciziile Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29 aprilie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05 iulie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”, ca fiind ilegale în fond, emise contrar prevederilor legii, cu încălcarea competenţei;
- se anulează autorizația de construire nr.84 din 01 august 2016, emisă pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco, ca fiind ilegală în fond, emisă contrar prevederilor legii, cu încălcarea procedurii și drepturilor lui Tatar Anna;

- se resping ca neîntemeiate acțiunile reclamanților OT Comrat al Cancelariei de Stat și Tatar Anna în partea pretențiilor de anulare a certificatului de urbanism nr.72 din 13 iunie 2016, emis pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco.
- se încasează de la Consiliul municipal Comrat și Primarul mun.Comrat în beneficiul Anei Tatar prin intermediul bugetului local al municipiului Comrat UTA Găgăuzia 3.000 lei în calitate de compensație pentru cheltuielile de judecată, suportate în legătură cu achitarea asistenței juridice acordate.

5. La 21 mai 2021 avocatul Jecov Nicolai a declarat apel în interesele terților Parascovia Gheorghiev și Maria Pometco, la 27 septembrie 2021 a depus motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021, rejudecarea cauzei și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii reclamanților OT Comrat al Cancelariei de Stat și Tatar Anna, în partea pretențiilor privind anularea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, ca neîntemeiată sau inadmisibilă.

Avocatul Jecov Nicolai a invocat în cererea de apel, că la examinarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunilor formulate, instanța de judecată în mod incorect a apreciat circumstanțele de fapt ale cauzei, în urma cărui fapt au fost aplicate eronat prevederile legislației privind admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ a Oficiului Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat. Conform art.207 alin.(2) lit.f) CA, acțiunea este inadmisibilă când nu sânt întrunite condițiile prevăzute la art.208. Conform art.14 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000, „*(1) Persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorităţii publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel”*.

Una din pretențiile acțiunii înaintate este solicitarea anulării autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, eliberată pe numele Gheorghiev P. şi Pometco M. Conform Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, certificatele de urbanism şi de construire se emit de către primarii municipiilor, oraşelor, satelor şi se semnează de secretarul consiliului local şi de arhitectul-şef. Primarul, secretarul consiliului local şi arhitectul-şef sunt emitenții autorizației de construire. Această circumstanță presupune necesitatea respectării procedurii prealabile prin depunerea unei cereri prealabile în adresa tuturor persoane cu sus-menţionate. În același timp, cererea prealabilă cu privire la anularea de autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016 a fost depusă doar la unul dintre semnatarii autorizației – primarul mun.Comrat. Consideră că nerespectarea procedurii de contestare prealabilă a actului administrativ (nedepunerea cererii prealabile) în adresa persoanelor care au emis acest act – secretarul consiliului local şi arhitectul-şef, face inadmisibilă în această parte acțiunea depusă de Oficiul Comrat al Cancelariei de Stat.

Același gen de încălcări au avut loc atunci când instanța de judecată a examinat admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ formulată de terțul Tatar A. Conform art.17 al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000, *„(1) Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoaşterea dreptului pretins*

poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea acesteia; b) data comunicării refuzului de soluţionare a unei cereri prin care se solicită recunoaşterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea unei astfel de cereri; c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă". Terțul Tatar Anna a depus acțiunea la 01.10.2020. Actele administrative contestate au fost emise în perioada anului 2016. Tatar A. a cunoscut despre emiterea tuturor actelor administrative, începând cu 18.10.2016, ceea ce se confirmă de petiția depusă de ultima în adresa Oficiului Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat la 18.10.2016. Tatar A. nu a întreprins măsuri de contestare a actelor prin depunerea unor cereri prealabile, iar acțiunea a fost depusă cu omiterea termenului de prescripție. Este inadmisibilă acțiunea înaintată de Tatar A. și din motivul, că reclamantul nu poate solicita revendicarea dreptului vătămat în sensul art.17 CA. Consideră că Tatar A. nu a argumentat în ce constă încălcarea drepturilor şi intereselor sale legitime în urma adoptării acestor acte administrative. Argumentul că „construcția se realizează prin metoda blocării față de imobilul care îi aparține și a fost realizată cu încălcarea unui șir de acte normative, în urma cărui fapt i-au fost încălcate drepturile", este neîntemeiat şi neveridic. Lucrările de construcție privind reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, au fost efectuate de Gheorghiev P. şi Pometco M. exclusiv pe terenul său, şi nu au adus atingere intereselor proprietarului terenului învecinat al lui Tatar A. Clădirea reconstruită este amplasată în același loc, în limitele parametrilor şi amplasamentului clădirii de până la reconstrucție. Lipsa încălcărilor legislației se confirmă prin faptul că, după finalizarea lucrărilor de construcție, imobilul a fost dat în exploatare (act de recepție finală nr.1 din 19.04.2019) şi înregistrat în Registrul bunurilor imobile. Faptul că Tatar A. este împotrivă ca proprietarii vecini să-și îmbunătățească proprietatea prin reconstrucția imobilului, nu este un argument admisibil care să confirme încălcarea drepturilor sau intereselor sale protejate de lege. Argumentele invocate nu confirmă că prin activitatea administrativă a autorităților publice locale i-a fost încălcat vreun drept reclamantei Tatar A. în sensul 17 Cod administrativ.

Argumentul instanței privind ilegalitatea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016 ca fiind emisă contrar legii, cu încălcarea procedurii și drepturilor lui Tatar Ana, este neîntemeiat.

Conform art.2 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, „*autorizaţie de construire* – act, eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcţie în temeiul şi cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a documentaţiei de proiect elaborate şi verificate; *lucrări de construcţie* – ansamblu de operaţii efectuate cu ajutorul mecanismelor, maşinilor, precum şi manopera, în vederea realizării, reconstruirii, restaurării sau consolidării unei construcţii".

Autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016 a fost eliberată pentru executarea lucrărilor de reconstruire a magazinului. Astfel, autorizația de construire a fost eliberată strict conform legii şi este legală. Instanța de judecată critică şi aduce argumente ce nu se

referă la legalitatea eliberării autorizației de construire, ci despre modul în care s-a desfășurat executarea acestei autorizații în timpul procesului de construcție, adică modul în care s-au desfășurat lucrările de construcție. Procesul lucrărilor de construcție nu este obiectul cererilor examinate, ci este domeniul de control și supraveghere de către organele de stat specializate. În acest sens, obiecțiile privind legalitatea efectuării lucrărilor de construcție a făcut deja obiectul a unui proces judiciar în cadrul unei cauze contravenționale, în urma căruia procesele-verbale întocmite în privința titularului construcției au fost recunoscute ilegale. Constatând că autorizația de construire a fost emisă cu încălcarea legii şi cu încălcarea procedurii, instanța de judecată în argumentarea concluziei sale nu indică care anume norme imperative au fost încălcate şi care norme juridice procedurale nu au fost respectate de emitent la eliberarea autorizației de construire.

În drept cererea de apel mai este întemeiată și pe prevederile art.357-358, 360, 368 CPC; art.231-233 Cod administrativ.

4. La 15 iunie 2021 Consiliul municipal Comrat și Primarul mun.Comrat au depus apel nemotivat, iar la 21 octombrie 2021 au prezentat motivarea apelului, prin care au solicitat casarea parțială a hotărârii Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021 și emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii reclamanților OT Comrat al Cancelariei de Stat și Tatar Anna cu privire la anularea deciziilor Consiliului mun.Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 și nr.9/33 din 05.07.2016, anularea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016; casarea hotărârii și în partea încasării cheltuielilor de judecată în sumă de 3.000 lei.

Apelanții Consiliul municipal Comrat și Primarul mun.Comrat au invocat în cererea de apel, că instanța de judecată este obligată să recunoască competența Consiliului municipal Comrat de a decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție în domeniul economic, social şi de interes local. Conform art.14 alin.(2) lit.f) din Legea nr.436 din 28.12.2006, „*consiliul local realizează următoarele competenţe: decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi a întregii infrastructuri economice, sociale , medicale şi de agrement de interes local”*.

Totodată, Legea prevede dreptul consiliului local de a decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie ş.a. atât pentru persoane juridice cât şi fizice, şi nu doar la obiecte private, ci la orice tipuri de obiecte. Astfel, chestiunile cu privire la efectuarea lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum întregii infrastructuri economice, sociale şi de agrement de interes local se află în competența consiliului local. Acest fapt denotă că, prin deciziile consiliilor locale în principiu se permite persoanelor fizice și juridice îndeplinirea acțiunilor de proiectare şi construcție a cărorva obiecte private, și combate concluzia instanței de judecată. Reflectarea în decizia consiliului local a necesității obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare, a autorizației de construire, cât și perfectarea actului de primire-predare la sfârșitul lucrărilor de construcție, nu substituie actele normative, ci ghidează solicitantul.

Consideră neîntemeiată hotărârea instanței de fond în partea ce privește recunoașterea ilegalității autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, emisă pe numele Gheorghieva P. și Pometco M., fiind emisă cu încălcare încălcarea procedurii şi cu afectarea drepturilor lui Tatar A. Art.12 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție prevede condițiile de eliberare a autorizației de construire. Astfel conform alin.(5), „*În cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin.(1), emitentul va refuza primirea setului de documente la momentul depunerii cererii; (6) Dacă emitentul nu a respectat termenul stabilit la alin.(1) şi nu a informat în scris solicitantul (beneficiarul) despre refuz, autorizaţia de construire se consideră eliberată. În acest caz, solicitantul (beneficiarul) este în drept să înceapă executarea lucrărilor, informând în scris emitentul şi Inspecţia de Stat în Construcţii*". Analizând art.12 a Legii privind autorizarea executării lu construcție, înseamnă că autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016 putea fi recunoscută de către instanța de judecată ca fiind ilegală doar în cazul depistării lipsei a unui document, anexat în mod obligatoriu la cerere şi prevăzut de art.12 alin.(1), ceea ce ar obliga emitentul să refuze eliberarea autorizației. De către beneficiarii de construcție au fost prezentate toate documentele necesare pentru eliberarea autorizației de construire, ce a exclus posibilitatea emitentului de a refuza eliberarea autorizației de construire. Mai mult, dacă emitentul omite termenul de 10 zile pentru autorizația de construire, aceasta ar însemna că autorizația a fost eliberată și beneficiarii de construcție ar începe executarea lucrărilor.

În drept cererea de apel mai este întemeiată și pe prevederile art.231, 232, 240 Cod administrativ.

5. La 16 decembrie 2021 terții Tatar Anna și Tatar Dmitri au depus referință, prin care solicită respingerea cererilor de apel depuse de avocatul Jecov Nicolai în interesele terților Parascovia Gheorghiev și Maria Pometco, și de Consiliul municipal Comrat și Primarul mun.Comrat, cu menținerea hotărârii instanței de fond (f.d.42 vol.II).

În argumentarea referinței s-a invocat că, în baza art.14 alin.(1) şi alin.(2) lit.f) Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală (în redacția în vigoare la datele: 29.04.2016 şi 05.07.2016), consiliul local are drept de inițiativă şi decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice. Conform Legii nr.163 din 09.07.2010, autorizație de construire - act, eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcție în temeiul şi cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare și a documentației de proiect elaborate și verificate; emitent - autoritatea executivă a administrației publice locale (art.2 Legii). Astfel, consiliul local nu este în drept să autorizeze construirea (reconstruirea), întrucât aceasta este competența autorității executive. În afară de acestea, construirea se autorizează după primirea certificatului de urbanism. Potrivit art.3 alin.(1) lit.c) a Legii nr.163 din 09.07.2010, la certificatul de urbanism pentru proiectare în mod obligatoriu era necesar de anexat raportul de expertiză tehnică. Însă astfel de raport nu a fost prezentat de către pârâți. O autorizație de construire eliberată în scopul efectuării lucrărilor de construcție la reconstrucția unei clădiri existente, ce implică demolarea completă a întregii clădiri, nu poate înlocui

autorizația legal obținută de desființare a unei clădiri existente şi o autorizație de construire a unui nou obiect, deoarece în fiecare caz se aplică diferite norme şi reglementări de construcție. Sunt neîntemeiate argumentele avocatului Jecov N. referitor la faptul, că au omis termenul de contestare. Nici avocatul, nici persoanele reprezentate nu au invocat în instanță chestiunea cu privire la omiterea termenului de contestare. Depunerea petiției la Cancelaria de Stat Comrat nu indică asupra faptului precum că au avut la dispoziție actele administrative contestate din anul 2016. Acțiunea a fost depusă în baza art.205 alin.(2),(5) Cod administrativ şi art.65 CPC. Ținând cont de faptul că construcția a fost realizată prin metoda blocării clădirii lui Tatar A., drepturile şi interesele acestei persoane au fost afectate prin emiterea şi eliberarea actelor contestate şi anulate de instanța de judecată.

6. Procedura de citare la instanța de apel a fost legal executată.

Reprezentantul apelanților Primarului mun.Comrat și Consiliului mun.Comrat, Nezalizova Nina, în ședința instanței de apel a solicitat admiterea apelului pe motivele formulate în cererea de apel. Suplimentar a reiterat, că hotărârea instanței este ilegală și neîntemeiată. Este eronată concluzia instanței, precum că Consiliul mun.Comrat nu avea dreptul să autorizeze construcția pentru persoanele fizice Pometco și Gheorghieva. Decizia Consiliului mun.Comrat de autorizare a reconstruirii magazinului, este legală, deoarece este prevăzut în art.14 alin.(2) lit.f) a Legii privind administrația publică locală. Faptul că în decizia Consiliului din 29.04.2016 este indicat că persoanele trebuie să primească certificatul pentru urbanism, autorizare pentru construcție și la finisarea lucrărilor de construcție să primească actul de finisare a lucrărilor, în nici un caz nu înlocuiesc actele normative, care reglementează procedura de începere și finisare a lucrărilor de construcție. Aceasta doar orientează persoana la acele acțiuni și acte administrative, pe care trebuie să le primească, pentru ca construcția să fie efectuată în conformitate cu legislația în vigoare. Și acest fapt nu poate servi ca temei de recunoaștere ca fiind ilegală decizia Consiliului mun.Comrat din 29.04.2016. Gheorghieva și Pometco au prezentat tot pachetul de documente necesare pentru a fi autorizate lucrările pentru construcție, de aceea primarul, ca autoritate emitentă, a emis această autorizație pentru construcție. Instanța de judecată, recunoscând ilegală autorizația din 01.08.2016, nu a indicat ce a fost încălcat de primar la autorizarea efectuării lucrărilor pentru construcție, și care procedură a fost încălcată. Prima instanță a recunoscut certificatul de urbanism pentru proiectare ca un document legal, astfel că și autorizația de construcției este legală. Concluziile primei instanțe contravin circumstanțelor cauzei și instanța de judecată a încălcat normele dreptului material, și anume greșit a fost interpretat art.14, alin.(2) lit.f) a Legii privind administrația publică locală și art.12 a Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. În acel loc era un magazin, care aparținea lui Gheorghieva și Pometco, și era necesar să fie reconstruit. Deci, acest obiect face parte din ramura economică și conducându-se de art.14 a Legii privind administrația publică locală, Consiliul a decis să permită autorizarea construcției. Consideră că aspectul ce ține de natura obiectului a fost examinat la emiterea deciziei. Consideră că acest obiect face parte din domeniul economic, deoarece ține de vânzări, dar este legat și de ramura

socială, deoarece ține de deservirea populației. Au permis să fie efectuate lucrări în corespundere cu proiectul, care a fost întocmit de inginer. Conform proiectului trebuia să fie efectuată reconstrucția obiectului. Persoana s-a adresat la Consiliul, posibil din motiv că în locul magazinului ar fi dorit altceva să construiască. Au cunoscut ce a dorit persoana să facă, din care motiv au dat permisiunea. Consiliul probabil a decis asupra modernizării acestui magazin și consideră că pentru modernizare tot este necesară decizia Consiliului local, deoarece chiar art.14 alin.(2) lit.f) prevede menținerea și modernizarea infrastructurii în domeniul economic. În anul 2016, când a fost eliberat certificatul de urbanism, la Primăria Comrat era fond general de urbanism. În acel loc este o piață, care mereu a existat acolo, și proiectul general al orașului mereu a fost. Și dacă un nou plan general al municipiului nu a fost aprobat, arhitectul s-a ghidat de planul aprobat anterior. Autorizarea executării lucrărilor de construcție este un document, elaborat prin lege, care este anexă la Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, și este o blanchetă tipizată, și se eliberează de către primar, el dă acordul la efectuarea lucrărilor de construcție. Consideră că este competența Consiliului local de a decide autorizarea pentru construcția oricărui obiect, care este prevăzut la art.14, alin.(2) lit.f), apoi merge procedura prevăzută în Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Deci, eliberarea blanchetei pentru autorizarea construcției nu este identică cu decizia Consiliului de autorizare a lucrărilor de construcție pe un anumit teren.

Reprezentantul intimatului OT Comrat al Cancelariei de Stat, Cazanji Ghenadie, în ședința instanței de apel a solicitat respingerea cererilor de apel. A menționat că certificatul de urbanism pentru proiectare nu este legal, dar nu a contestat hotărârea, deoarece cauza și așa a fost tergiversată prea mult. Evident este faptul că, Primăria greșit interpretează legislația, precum că consiliului local/municipal are împuterniciri de a emite astfel de documente. În Legea nr.163 este clar indicat cine este emitentul și cine are aceste împuterniciri, și este evident că este organul local executiv, dar nu organul reprezentativ (consiliul). Emiterea unor astfel de acte depășește atribuțiile consiliului. Totodată, reieșind din materialele cauzei, aceasta nu a fost o reconstruire a obiectului, dimpotrivă era construcție. Și era necesară autorizație pentru demolarea construcției, deoarece era un magazin din lemn, la temelia căruia a fost construit un subsol și o altă construcție. De aceea consideră că certificatul de urbanism este ilegal. Deci, aceasta nu este o reconstrucție, dar o construcție a unui nou obiect, care conform materialelor de la cadastru, s-a primit cu 1,2m^2 mai mult decât suprafața terenului. Aceasta posibil a fost o posibilitate de a evita anumite momente birocratice legate de întocmirea documentelor, pentru a ușura construirea unui nou obiect. Legea nr.163 obligă efectuarea expertizei tehnice pentru efectuarea reconstrucției, în care expertul să indice dacă este posibilă reconstrucția și cât de sigur poate fi acest obiect. Au fost încălcate măsurile antiincendiare, din motiv că obiectul a fost ridicat prin metoda blocării, și Primăria a recunoscut acest fapt, și sunt documente despre aceasta la materialele cauzei. Au fost încălcate prevederile art.389 Cod civil, care prevede obținerea permisiunii de la proprietarul vecin, ceea ce nu a fost făcut. În scrisoarea Primăriei, anexată la dosar, este indicat că magazinul stă foarte aproape de celălalt magazin. Se primește că între ei practic nu este distanță, poate câțiva centimetri. Arhitectul a indicat că construcția a fost

făcută prin metoda blocării, și materialele Agenției de supraveghere tehnică confirmă încălcările respective, care sunt în vigoare și nu au fost contestate. Nu dispune de informația referitor la modul de amplasare a magazinului lângă magazinul lui Tatar. Decizia Consiliului local nu poate înlocui cerințele legii referitor la drepturile emitentului, aprobarea documentelor necesare cu Urban proiect.

Reprezentantul intimaților Tatar Ana și Tatar Dmitri, avocatul Cociu Mihail, în ședința instanței de apel a solicitat respingerea cererilor de apel. A menționat că autorizarea construcției înseamnă respectarea anumitor etape și proceduri, prin care trebuie să treacă persoana care solicită autorizarea. În primul rând, primirea certificatului de urbanism de proiectare, apoi întocmirea proiectului, verificarea acestui proiect și obținerea autorizației pentru construcție. La materialele cauzei sunt liste de verificare, care au fost anexate de reprezentantul terților, avocat Jecov Nicolai, în care este indicat ce era planificat, conform proiectului, și acest proiect a fost primit de Primărie până la obținerea permisiunii pentru construcție, pereți din blocuri mici. Construcția anterioară a fost din lemn, și avocatul Jecov în instanța de judecată a răspuns că o parte din pereți au rămas cum și erau, iar cele vechi au fost înlocuite. Dar aceasta nu corespunde adevărului, deoarece este combătut de proiect și de avizele de control a proiectului respectiv. Primarul, primind documentele pe proiect, trebuia să vadă că se construiește o nouă construcție și nu merge vorba despre o reconstrucție. În aceasta și constă ilegalitatea cu privire la autorizarea lucrărilor de construcție. Conform documentelor care au fost puse la baza emiterii autorizării de construcției, se vedea foarte clar că nu merge vorba de o reconstrucție, dar despre construcția unui obiect nou. Pentru a construi obiectul nou, este necesar să fie demolată construcția veche, demolarea construcției vechi se înregistrează la cadastru, și este necesar să fie obținută o autorizație pentru demolare. În aceasta și constă ilegalitatea de obținere a autorizației. Instanța a menționat în hotărârea sa că, în baza certificatului de urbanism nu se efectuează lucrări de construcție. Instanța nu a menționat că este legal, a menționat doar că nu influențează la acele cerințe indicate în cererile de apel. Ce se referă la încălcarea drepturilor terților Tatar, din cuvintele acestora, anterior între construcția lui Gheorghieva și Pometco pe de o parte, și construcția lui Tatar, exista o distanță aproximativ de 15-20cm, care a dispărut după ce a fost construit un obiect nou. Și este o explicație logică la aceasta, pe care a invocat-o reprezentantul Cancelariei de Stat, anterior suprafața obiectului lui Gheorghieva și Pometco de 66m^2, după finisarea construcției, conform extrasului prezentat de Jecov în instanța de judecată, suprafața construcției constituia 67,2m^2. Deci, suprafața s-a mărit din motiv că clădirea a fost blocată. Susține poziția reprezentantului Cancelariei de Stat că, emitentul autorizației construcției este organul executiv - primarul, dar nicidecum consiliul. Practica aplicată la Primăria mun.Comrat cu privire la autorizarea efectuării lucrărilor de construcție constă în evitarea răspunderii, deoarece este mai greu de atras la răspundere consilieri, care colectiv au decis să acorde autorizație. Această practică este ilegală și și-a găsit confirmare în cadrul examinării acestei cauze. Mai mult ca atât, în cadrul examinării cauzei a ridicat întrebarea referitor la faptul că Legea privind administrația publică locală a fost adoptată în anul 2006, iar Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție în anul 2010. Respectiv, pentru examinarea cauzei se

aplică norma adoptată mai târziu. În norma adoptată mai târziu se indică că autorizația se eliberează de primar. Mai mult ca atât, autorizarea efectuării lucrărilor de construcție poate avea loc doar în baza certificatului de urbanism pentru proiectare. Consiliul, permițând să facă ceva lui Gheorghieva și Pometco, nu deținea certificat de urbanism pentru proiectare, corespunzător, nu are împuterniciri de a autoriza lucrările de construcție.

Cererea de apel a fost examinată în lipsa apelanților Pometco Maria, Gheorghieva Parascovia și avocatului Jecov Nicolai, intimaților Tatar Ana și Tatar Dmitri, intimaților arhitectul mun.Comrat și secretarul Consiliului mun.Comrat, care, fiind legal citați despre data, ora şi locul judecării cauzei, în şedinţa instanţei de apel nu s-au prezentat. Potrivit art.239 alin.(2) Cod administrativ, „*participanții la proces se citează. În citație se comunică locul, data și ora ședinței. Neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului*".

7. Ascultând participanții la proces, verificând materialele cauzei şi analizând în complex argumentele şi criticile expuse vis-a-vis de legalitatea hotărârii primei instanţe, Colegiul specializat de contencios administrativ al Curţii de Apel Cahul conclude asupra necesității admiterii apelurilor declarate de pârâții Consiliul Municipal Comrat și primarul municipiului Comrat, și de avocatul Jecov Nicolai în interesele terților Pometco Maria și Gheorghieva Prascovia, casării parțiale a hotărârii primei instanțe în partea dispozițiilor cu privire la admiterea parțială și respingerii parțiale a acțiunii reclamantei Tatar Anna, cu pronunțarea unei noi hotărâri asupra acțiunii reclamantei Tatar Ana, prin care se declară inadmisibilă acțiunea reclamantei Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat, în temeiul art.207 alin.(2) lit.f) Cod administrativ, dat fiind că reclamanta Tatar Anna nu a respectat calea prealabilă de soluționare a litigiului, nefiind întrunite condițiile prevăzute la art.208 Cod administrativ. În rest hotărârea Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021 să fie menținută.

Colegiul reține că prezentul litigiu a fost inițiat de reclamantul Cancelaria de Stat şi examinat de prima instanță conform prevederilor Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 01 aprilie 2019).

Începând cu 01 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul administrativ, și conform prevederilor art.258 alin.(3) din Codul administrativ (dispoziții tranzitorii), „*procedurile de contencios administrativ iniţiate pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acţiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs şi de contestare cu recurs a încheierilor judecătoreşti"*.

Din sensul normei de drept enunțate rezultă, că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, exceptând admisibilitatea cererilor

de chemare în judecată, de apel și de recurs. Prin urmare, Colegiul specializat de contencios administrativ al Curţii de Apel Cahul va judeca apelul în conformitate cu prevederile art.258 alin.(3) al Codului administrativ.

Prin excepție, în privința condițiilor de admisibilitate a acțiunilor în contenciosul administrativ (art.207 alin.(2) CA) înaintate (depuse) până la 01 aprilie 2019, se vor aplica în continuare prevederile în vigoare până la intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Conform art.236 Cod administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului”*.

Analizând condițiile de admisibilitate a apelurilor, Colegiul specializat de contencios administrativ statuează, că cererile de apel corespund cerințelor de admisibilitate și nu cad sub incidența art.236 alin.(2) Cod administrativ. Nici participanții la proces nu au invocat inadmisibilitatea apelului.

În acest context, Colegiul menționează că cererile de apel sunt admisibile.

8. Art.189 alin.(1),(2) Cod administrativ prevede, că „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ”.*

Scopul legislației administrative, conform art.3 Cod administrativ, constă în „*reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept”.*

Art.68 alin.(1)-(4) din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 prevede că, „*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. Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administraţiei publice locale în termen de: a) 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale – în cazul controlului obligatoriu şi facultativ; b) 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administraţiei publice locale sau de persoana vătămată. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.*

Conform art.206 alin.(1) Cod administrativ, „*o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ*

individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ)".

Litigiul în cauză este obiectul controlului judiciar în contenciosul administrativ, așa cum OT Cahul al Cancelariei de Stat exercită controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale, în special legalitatea actelor adoptate/emise de autoritățile locale. Or, prin prisma art.2 alin.(2), art.189 și art.203 lit.c) Cod administrativ, în coroborare cu art.204 din aceeași lege, raportate la art.68 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat sunt subiecți cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ, în temeiul unei legi speciale.

Colegiul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Cahul reține, că accesul reclamantului OT Cahul al Cancelariei de Stat la justiție a fost asigurat, dat fiind că reclamantul OT Cahul al Cancelariei de Stat a respectat calea prealabilă prejudiciară de soluționare a litigiului, în conformitate cu prevederile art.68 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, așa cum la 31.10.2016 a notificat primarul mun.Comrat privind anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016 și autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, iar la 30.11.2016 primarul a respins notificarea (f.d.67 vol.I); și Consiliul Municipal Comrat privind abrogarea deciziilor Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P." și nr.9/33 din 05.07.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.", ca fiind ilegale /f.d.8, 10 vol.I/, la care nu a primit răspuns, depunând acțiunea în judecată în termenul specificat la art.68 din aceiași Lege.

Nu este reținut argumentul apelantului-avocat Jecov Nicolae, precum că reclamantul nu a îndeplinit întocmai calea prealabilă de soluționară extrajudiciară a litigiului, atunci când a adresat cererea prealabilă doar primarului, dar nu a opus-o și față de pârâții arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, care la fel sunt semnatari. Aici Colegiul menționează, că emitent al actelor administrative contestate este primarul mun.Comrat, indiferent dacă actul mai este semnat și de alți funcționari. Și, cererea prealabilă fiind depusă autorității emitente, se consideră realizată, nefiind necesar de a o exercita față de toate persoanele semnatare a actului.

9. Potrivit art.194 alin.(1) Cod administrativ, „*în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept*".

În corespundere cu art.219 alin.(1) Cod administrativ, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți".*

Conform art.195 Cod administrativ, „*procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169– 171”.*

În conformitate cu art.386 alin.(1) lit.a),b),c),d) Cod de procedură civilă: *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă: circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin; circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente; concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sunt în contradicţie cu circumstanţele cauzei; normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat*”.

Conform art.239 Cod de procedură civilă, „*hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată*”.

Conform jurisprudenței CEDO, instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis c. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

În conformitate cu art.240 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, „*examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: … casează parţial hotărîrea primei instanţe şi emite o altă decizie în partea casată”.*

10. Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, Colegiul reține că la judecarea cauzei prima instanță a aplicat corect normele de drept material care guvernează raporturile juridice litigioase, însă circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost stabilite şi elucidate pe deplin de către instanța de fond, fapt ce a dus la soluționarea incorectă a acțiunii înaintate de reclamanta Tatar Ana, fapt care constituie temei de casare parțială a hotărârii de către instanța de apel.

Din materialele cauzei deduse judecății se determină, că la 18 octombrie 2016 Tatar Anna și Tatar Dmitri s-au adresat cu petiție către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, solicitând verificarea legalității deciziei Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016, autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016 și certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016, dat fiind că actele respective sunt ilegale și le încalcă drepturile, or ei sunt proprietarii clădirii din piața centrală, pe adresa str.Pobeda nr.53, alăturată obiectului pentru care s-a eliberat autorizația de construcție (f.d.12 vol.I).

Consiliul municipal Comrat la 29.04.2016 a emis decizia nr.6/48 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P”, prin care a decis: „**1**. a permite lui Gheorghieva Parascovia și Pometco Maria proiectarea și reconstruirea magazinului în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, pe terenul arendat cu nr.cadastral *****; **2.** până la începerea proiectării obiectului, a primi de la primăria mun.Comrat certificatul de urbanism; **3**. proiectarea urmează a fi realizată în baza certificatului de urbanism și în

conformitate cu schema coordonată cu arhitectul mun.Comrat; 4. până la începerea lucrărilor de construcție a primi de la Primăria mun.Comrat autorizația de construire și actul de plasare a obiectului în natură; 5. după finalizarea lucrărilor de construcție obiectul urmează a fi dat în exploatare conform legislației în vigoare; 6. decizia este valabilă 2 ani din momentul adoptării". (f.d.4 vol.I)

La 13.06.2016 primăria mun.Comrat a eliberat certificatul de urbanism pentru proiectare nr.72, în baza cererii solicitanților Gheorghieva P. și Pometco M., prin care certifică: elaborarea documentației de proiect pentru proiectarea reconstruirii magazinului cu construcția subsolului în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53; 1. Regimul juridic: proiectarea reconstrucției magazinului amplasat în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, pe terenul privat cu nr.cadastral *****; 2, 4. regimul economic și urbanistic: proiectarea reconstrucției magazinului amplasat în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, pe terenul privat cu nr.cadastral ***** conform legislației în vigoare; conform art.26 al Legii nr.163 din 09.07.2010 responsabilitatea pentru emiterea certificatului de urbanism revine solidar semnatarilor: primarul, secretarul, arhitect-șef (f.d.6 vol.I)

Prin decizia Consiliului municipal Comrat nr.9/33 din 05.07.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P", s-a decis: a introduce modificări în decizia Consiliului mun.Comrat nr.6/48 din 29.04.2016, pct.1 va avea următoare redacție: „a permite lui Gheorghieva Parascovia și Pometco Maria proiectarea și reconstruirea magazinului cu construcția subsolului în *****, pe terenul privat cu nr.cadastral *****". (f.d.5 vol.I)

La 01.08.2016 Primăria mun.Comrat a eliberat autorizația de construire nr.84, în baza prevederilor Legii nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea lucrărilor de construcție, deciziei Consiliului mun.Comrat nr.6/48 din 29.04.2016, certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016, prin care a autorizat: executarea lucrărilor de reconstrucție a magazinului în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, în următoarele condiții: a realiza construcția conform proiectului coordonat cu arhitectul-șef, elaborat în baza certificatului de urbanism, normelor în construcție conform Legii nr.721 din 02.02.1996 și SNiP. Documentatia de proiect a fost elaborată licența A MMII nr.038627 din 30.11.2011. Autorizația semnată de primarul, secretarul, arhitect-șef. (f.d.7 vol.I)

11. Colegiul relevă că prima instanță nu a verificat dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea acțiunii înaintate de reclamanta Tatar Ana. Or, la examinarea cauzei prima instanță urma să verifice dacă reclamanta Tatar Ana a respectată procedura extrajudiciară obligatorie și anume depunerea cererii prealabile în sensul anulării actelor administrative contestate.

În conformitate cu prevederile art.1 alin.(2) din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), „*orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată".*

În același timp, conform art.3 alin.(1) din Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000, „*obiect al acţiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ şi individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terţ, emise de: a) autorităţile publice şi autorităţile asimilate acestora în sensul prezentei legi; b) subdiviziunile autorităţilor publice; c) funcţionarii din structurile specificate la lit. a) şi b)”.*

Cu referire la cerințele reclamantei Tatar Ana privind anularea deciziilor Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05.07.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”; anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016; anularea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, se reţin următoarele.

Conform art.14 alin.(1) al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000 (în vigoare până la 01.04.2019), „*persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorităţii publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel”.*

Din sensul art.15 alin.(1) din Legea nr.793 din 10.02.2000, „*cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel”.*

În corespundere cu art.17 al Legii nr.793 din 10.02.2000, „(1*) Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoaşterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea acesteia; b) data comunicării refuzului de soluţionare a unei cereri prin care se solicită recunoaşterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea unei astfel de cereri; c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă”.*

Potrivit art.207 Cod administrativ, „(*1) instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. (2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art. 208”*

În conformitate cu art.208 alin.(1) Cod administrativ, *„până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.*

Conform art.209 alin.(1) Cod administrativ, „*acțiunea în contestare şi acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă”.*

Potrivit art.162 alin.(1) și (3) Cod administrativ, „*procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual”.* Art.164 alin.(1) Cod administrativ prevede că cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă.

Astfel, Colegiul reține că, atât Legea contenciosului administrativ în vigoare la momentul finalizării procedurii administrative de către autoritățile publice pârâte și mult timp după aceasta, cât și Codul administrativ intrat în vigoare la 01.04.2019, conțin prevederi legale, ce instituie obligativitatea respectării procedurii prealabile.

Instanța de apel menționează că, în interpretarea corectă a prevederilor legale citate mai sus, este de înțeles că persoana ce consideră că i-a fost vătămat un drept al său printr-un act administrativ, poate solicita printr-o cerere prealabilă autorității emitente, revocarea în tot sau în parte, a acestuia. În situația, în care, solicitantul nu este de acord cu răspunsul primit la cererea prealabilă, acesta este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă în termen de 30 de zile de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, de la data comunicării refuzului de soluționare a cererii prealabile sau de la data comunicării actului administrativ, cu solicitarea de anulare a actului administrativ sau recunoașterea dreptului pretins.

După cum rezultă din actele cauzei, la 01.10.2020 reclamanta Tatar Ana, în baza art.205 alin.(2),(5) Cod administrativ şi art.65 Cod de procedură civilă, a înaintat acțiunea în contestare cu pretenții de anulare a actelor administrative individuale emise de autoritățile publice locale. Actele administrative contestate au fost emise în perioada anului 2016. Tatar Anna a cunoscut despre emiterea tuturor actelor administrative contestate, începând cu 18.10.2016, ceea ce se confirmă de petiția depusă de ultima la Cancelaria de Stat Oficiul Teritorial Comrat la data de 18.10.2016. Mai mult, Tatar Ana a avut calitatea procesuală de intervenient accesoriu în acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, faptul dat fiind dedus din acțiunile procesuale ale primei instanțe: citarea ei pentru ședința de judecată din 13.02.207 în calitate de intervenient accesoriu, expedierea de către instanță a cererii de chemare în judecată cu înscrisurile-anexă și recepționarea acestora la data de 21.12.2016, precum și din cererea depusă de Tatar Ana la instanța de judecată la data de 10.02.2017, cu solicitarea examinării cauzei în lipsă /f.d.20, 22-24 vol.I/.

În corespundere cu art.205 alin.(5) Cod administrativ, „*orice terţ atras în proces poate înainta atât cereri procesuale, cât şi cereri de alăturare la cererea reclamantului sau pârâtului cu privire la fondul cauzei.* ***Terţul atras în proces poate depune o cerere proprie cu privire la fondul cauzei*** *doar în cazurile prevăzute la alin.(2)”.*

Colegiul menționează că terțul Tatar Anna întrunește exigențele de la art.205 alin.(2) Cod administrativ, pentru a depune o cerere de chemare în judecată proprie, în ordinea contencios administrativ cu privire la anularea deciziilor Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 și nr.9/33 din 05.07.2016, anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016 și autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, întrucât

are un interes personal în raport cu efectele actelor administrative contestate (interes legat de dreptul de vecinătate) și invocă un drept vătămat în sensul art.17 Cod administrativ.

Raportat datei depunerii acțiunii de către reclamanta Tatar Ana la 01.10.2020, sunt aplicabile condițiile de admisibilitate a acțiunii prevăzute de Codul administrativ aprobat prin Legea nr.116 din 19.07.2018, în vigoare din 01.04.2019.

Articolul 205 alin.(5) Cod administrativ face distincție între acțiunile specifice pe care le poate manifesta terțul: 1) depunerea cererilor procesuale; 2) depunerea cererii de alăturare la cererea reclamantului sau la cererea pârâtului cu privire la fondul cauzei; și 3) depunerea cererii proprii cu privire la fonful cauzei. Colegiul consideră că, aceste situații reglementate de lege nu-l absolvă pe terț de obligația de a se conforma cerințelor de admisibilitate a acțiunii atunci când depune o cerere de chemare în judecată proprie, inclusiv și de obligația de a respecta calea prealabilă prejudiciară obligatorie.

12. Colegiul constată că reclamanta Tatar Ana, depunând acțiunea la 01.10.2020, nu a respectat calea prealabilă prejudiciară de soluționare a litigiului, dat fiind că nu a depus cerere prealabilă la autoritatea emitentă nici până la 01.04.2019 în conformitate cu prevederile art.14 al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000, și nici după 01.04.2019 în conformitate cu Codul administrativ (Legea nr.116 din 19.07.2018).

Din conținutul petiției depusă de Ana Tatar către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, se oglindește cu certitudine că Ana Tatar cunoștea despre decizia Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”, prin care a fost permisă proiectarea și reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Pobeda nr.53 pe terenul arendat, certificatul de urbanism nr.72 din 13.06.2016 și autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016, încă la data de 18 octombrie 2016. De asemenea, Tatar Anna avea cunoștință despre actele administrative contestate inclusiv și la momentul depunerii acțiunii de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, la 14 decembrie 2016, având calitate de intervenient accesoriu.

Reclamanta Tatar Anna nu s-a adresat cu cerere prealabilă la Consiliul municipal Comrat prin care să solicite anularea deciziei nr.6/48 din 29.04.2016 ”cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”, precum și la primarul mun.Comrat cu solicitarea anulării certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016 și autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, deși necesitatea respectării procedurii prealabile este prevăzută atât de Legea contenciosului administrativ nr.793 din 10.02.2000, cât și de Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea reclamantei Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire, este inadmisibilă, dat fiind că reclamanta nu a respectat procedura prealabilă de soluționare a litigiului pe cale extrajudiciară, nefiind întrunite condițiile prevăzute la art.208 Cod administrativ.

13. Verificând legalitatea deciziilor Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29 aprilie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.” și nr.9/33 din 05 iulie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P.A. și Pometco M.P.”, ca și obiect al acțiunii reclamantului Cancelaria de Stat OT Comrat, Colegiul specializat în contencios administrativ al Curții de Apel Cahul reține, că prima instanţă a constatat şi a elucidat pe deplin circumstanţele de fapt importante pentru soluționarea cauzei, a aplicat corect normele de drept material, şi a respectat normele de drept procedural la judecarea cauzei.

Instanța de fond a reținut stipulările art.14 alin.(1),(2) lit.f) al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006 /în redacția în vigoare la 29.04.2016 și 05.07.2016/: „*(1) Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice. (2) 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: ... f) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi a întregii infrastructuri economice, sociale şi de agrement de interes local”.*

La art.3 alin.(1) al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09 iulie 2010 (în redacția actuală) este stipulat, că „*certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează şi se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarilor”;* art.3 la data emiterii deciziilor consiliului local în 2016 avea următoare redacție: ”*(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează şi se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original şi în copii, următoarele documente ...”.* Conform anexei nr.1 emitentul certificatului de urbanism este primarul.

În același timp la art.2 sunt specificate următoarele noțiuni: *certificat de urbanism pentru proiectare* – act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripţiile şi elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic şi arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului, şi care permite elaborarea documentaţiei de proiect; *emitent* – autoritatea executivă a administraţiei publice locale.

Art.12 (în redacția actuală) din aceiași lege indică că, *„autorizaţia de construire se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului;* art.12 la data emiterii deciziilor consiliului local în 2016 avea următoare redacție: ”*(1) Autorizaţia de construire (anexa nr.3) se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia. La cerere se anexează următoarele documente…”.* Conform anexei nr.3 emitentul autorizației de construire este primarul.

Art.21 alin.(1) al Legii nr.163 din 09.07.2010 prevede, că „ *(1) Certificatele de urbanism şi autorizaţia de construire/desfiinţare se emit de către primarii municipiilor, oraşelor, comunelor şi satelor pentru construcţii (lucrări de construcţie/desfiinţare) de orice destinaţie şi tip de proprietate”.*

Prin decizia Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29 aprilie 2016, beneficiarilor Gheorghiev Parascovia și Pometco Maria le-a fost permisă proiectarea și reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53 pe terenul arendat. Ulterior, prin decizia nr.9/33 din 05 iulie 2016 au fost introduse modificări în decizia nr.6/48 din 29.04.2016, prin care Parascoviei Gheorghieva și Mariei Pometco li s-a permis proiectarea și reconstruirea magazinului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53, cu construirea subsolului, pe terenul privat, nr. cadastral *****.

Instanța de fond just a constatat, că la adoptarea deciziilor nr.6/48 din 29 aprilie 2016 și nr.9/33 din 05 iulie 2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P. și Pometco M.", Consiliul municipal Comrat și-a depășit competențele stabilite de legislația în vigoare, deoarece solicitanții Gheorghieva P. și Pometco M. intenționau să realizeze reconstrucția magazinului pe terenul din proprietatea lor privată, care nu se referă la obiectele specificate în art.14 alin.(2) lit.f) al Legii nr.436 din 28.12.2006.

Colegiul este solidar cu poziția instanței de fond, precum că Consiliul municipal Comrat nu a avut competența de a decide permiterea persoanelor fizice Gheorghieva P. și Pometco M. proiectarea și reconstrucția magazinului din mun.Comrat, str.Victoriei, 53, pe terenul privat cu numărul cadastral *****, și de a stabili în baza căror acte vor fi executate lucrările de proiectare, or competența realizării acestor acțiuni de autorizare prin lege este pusă pe seama autorității executive a administrației publice locale – primarul municipiului Comrat.

Dispozițiile art.14 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, care reglementează competențele de bază ale consiliilor locale, urmează a fi interpretate în coroborare cu art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006, care stabilește domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale, dintre care: k) … *realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale*; *(3) Autoritățile publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea şi gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor şi nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege*".

În acest sens, temeiul juridic în baza căruia Consiliul municipal Comrat și-a asumat competența de a decide cu privire la proiectarea și reconstrucția obiectului pe terenul privat, depășește limitele competențelor de bază stabilite de legislația în vigoare.

Este absolut eronată și contrară legii, alegația apelantului Consiliul municipal Comrat, precum că Legea privind administrația publică locală prevede dreptul consiliului local de a decide asupra lucrărilor de proiectare, construcţie realizate de persoanele juridice şi fizice, şi nu doar la obiecte private, ci la orice tipuri de obiecte.

Din prevederile art.14 alin.(2) lit.f) al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 rezultă, că Consiliul local este în drept de a adopta decizii privind lucrări de proiectare, construcţie, întreţinere şi modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condiţiile Legii cu privire la locuinţe, precum şi lucrări de proiectare și construcție a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale şi de agrement de interes local. Astfel, atribuțiile consiliului local în domeniul infrastructurii locale sunt legate de

soluționarea chestiunilor de interes local general, prin administrarea bunurilor domeniului public şi celui privat, la caz a municipiului, inclusiv activitatea de urbanism desfășurată pe teritoriul unității administrativ-teritoriale. Art.14 alin.(2) lit.f) din Legea nr.436 din 28.12.2006 este inaplicabilă în cazurile realizării proiectării și construcției obiectelor pe terenurile private și dacă construcțiile planificate nu contravin planurilor urbanistice deja aprobate. Or domeniul de activitate a consiliului local cuprinde doar adoptarea deciziilor asupra bunurilor proprietate publică din domeniile public şi privat ale localității, și/sau proiectelor de pe terenurile private care ar avea un impact evident și esențial asupra infrastructuri economice, sociale, medicale şi de agrement a localității. Arogarea de către consiliul local a atribuțiilor de autorizare a lucrărilor de proiectare și construcție a unităților comerciale private care nu au un impact ponderal asupra infrastructuri economice, sociale, medicale şi de agrement a localității, este abuzivă și nejustificată. Or nu pot fi puse soluționarea chestiunilor relativ mărunte în raport cu interesele generale ale localității (unității administrativ-teritoriale) în dependență de opțiunile de vot ale consilierilor locali, orice decizie fiind adoptată cu o majoritate de voturi, atunci când legea instituie criterii exhaustive și nediscreționare pentru a obține dreptul de proiectare și construcție.

Proiectarea și construcția obiectului pe terenul privat nu poate fi raportată la obiectul de infrastructură locală sau obiectul din sectorul economic de interes local, iar proprietarul terenului trebuie să obțină doar autorizația de construire și certificatul de urbanism, nefiind necesar acordul (permisiunea) consiliului local. Aceste concluzii rezidă din legislația pertinentă la care Colegiul va face trimitere.

În conformitate cu art.50 din Legea privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului nr.835 din 17.05.1996, „*pentru realizarea (modificarea) sau desfiinţarea construcţiilor, autorităţile administraţiei publice locale emit, potrivit legislaţiei: a) autorizaţii de construire; b) autorizaţii de desfiinţare*”.

Și prevederile art.52 din aceiași Lege, potrivit cărora autorităţile administraţiei publice locale emit *autorizaţie de construire, autorizaţie de desfiinţare, certificat de urbanism pentru proiectare şi certificat de urbanism informativ*, eliberate în cazurile şi în modul stabilit de Legea nr.163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie.

În contextul dat, obiectul Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010 îl constituie modul de autorizare, avizare şi verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desfiinţare a construcţiilor.

La art.2 din Legea enunțată se regăsesc noțiunile: *autorizaţie de construire* – act, eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcţie în temeiul şi cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a documentaţiei de proiect elaborate şi verificate; *certificat de urbanism pentru proiectare* – act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripţiile şi elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic şi arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului, şi care permite elaborarea documentaţiei de proiect.

Astfel, solicitantul (persoană fizică sau juridică) care intenţionează să desfăşoare activităţi de construcție, urmează să obțină inițial certificat de urbanism pentru proiectare și ulterior autorizația de construire.

Certificatul de urbanism pentru proiectare și autorizația de construcție se emit de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarilor, fapt ce rezultă din art.3 alin.(1), art.12 alin.(1), art.21 alin.(1) din Legea nr.163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Prin urmare, executarea lucrărilor de proiectare și construcții este permisă numai pe baza certificatul de urbanism pentru proiectare și autorizației de construcție emise de autoritatea executivă a administrației publice locale - primar, în condițiile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010. Ține exclusiv de competența primarului în calitate de autoritate emitentă de a elibera solicitantului actele de autorizare. Și doar în cazuri excepționale, atunci când asemenea lucrări implică intervenții în infrastructura economică, socială, medicală şi de agrement de interes local ar putea interveni consiliul local cu competența respectivă.

Prima instanță legal și întemeiat a ajuns la concluzia de a anula deciziile Consiliului municipal Comrat nr.6/48 din 29.04.2016 și nr.9/33 din 05.07.2016 „cu privire la cererea lui Gheorghieva P. și Pometco M.”, reieşind din probatoriul anexat la materialele cauzei.

14. Colegiul relevă că prima instanță corect a soluționat pretenția reclamantului OT Comrat al Cancelariei de Stat privind anularea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016, respingând-o ca neîntemeiată.

Verificând legalitatea certificatului de urbanism nr.72 din 13.06.2016, eliberat la cererea solicitanților Gheorghieva P. și Pometco M., pentru proiectarea reconstrucției magazinului cu subsol, amplasat pe str.Pobeda, 53, mun.Comrat, Colegiul constată că acesta a fost emise de Primăria mun.Comrat conform rigorilor legii. Dat fiind că apelanții Consiliul mun.Comrat și Primăria mun.Comrat, terții Pometco M. și Gheorghieva P. nu contestă hotărârea instanței de fond în partea respingerii pretențiilor de anulare a certificatului de urbanism nr.72 din 13 iunie 2016, emis pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco, Colegiul nu se va expune repetat asupra acesteia.

15. În continuare, referitor la pretenția reclamantului privind anularea autorizația de construire nr.84 din 01 august 2016, eliberată de Primăria mun.Comrat pe numele Parascoviei Gheorghiev și Mariei Pometco, instanța de fond corect a admis acest capăt de cerere și a anulat actul administrativ ca fiind ilegal în fond, emis contrar prevederilor legii, cu încălcarea procedurii și drepturilor Tatar Anna.

La 01.08.2016 Primăria mun.Comrat a eliberat autorizația de construire nr.84, în baza cererii depuse de Gheorghieva P. și Pometco M., cu următorul conținut: se autorizează executarea lucrărilor de reconstrucție a magazinului în mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, în următoarele condiții: a realiza construcția conform proiectului coordonat cu arhitectul-șef, elaborat în baza certificatului de urbanism, normelor în construcție conform Legii nr.721 din 02.02.1996 și SNiP. Documentatia de proiect a fost elaborată licența A MMII nr.038627 din 30.11.2011. Autorizația semnată de primarul, secretarul, arhitect-șef. (f.d.7 vol.I)

În conformitate cu art.12 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie nr.163 din 09.07.2010 (în redacția în vigoare la data emiterii de către Primăria mun.Comrat a autorizației de construire din 01.08.2016), „(*1) Autorizaţia de construire (anexa nr.3) se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia. La cerere se anexează următoarele documente: b) certificatul de urbanism pentru proiectare; c) extrasul din documentaţia de proiect în volum de: memoriu explicativ, plan general (plan de situaţie, plan trasare), faţade, soluţii cromatice, proiect de organizare a executării lucrărilor de construcţie; d) avizele de verificare a documentaţiei de proiect (compartimentele: plan general, arhitectură, rezistenţă) sau raportul unic de verificare a documentaţiei de proiect; e) buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică); f) contractul privind supravegherea de autor, semnat de către solicitant (beneficiar) şi proiectant; g) extrasul din procesul-verbal al şedinţei Consiliului Naţional al Monumentelor Istorice de pe lîngă Ministerul Culturii privind avizarea pozitivă a proiectului de execuţie, în cazul proiectării intervenţiilor la monumentele de istorie, artă şi arhitectură sau în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat; h) certificatul de descărcare de sarcină arheologică, în cazurile prevăzute la art. 6 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 218 din 17 septembrie 2010 privind protejarea patrimoniului arheologic. (2) Solicitarea altor documente decît cele prevăzute la alin. (1) nu se admite”.*

La art.2 din Legea enunțată se definesc următoarele noțiuni relevante speței: *autorizaţie de construire* – act, eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcţie în temeiul şi cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a documentaţiei de proiect elaborate şi verificate; *documentaţie de proiect* – piese scrise şi desenate care cuprind soluţii tehnice şi economice de realizare a obiectivului de investiţii în volumul stabilit de documentele normative; *lucrări de construcţie* – ansamblu de operaţii efectuate cu ajutorul mecanismelor, maşinilor, precum şi manopera, în vederea realizării, reconstruirii, restaurării sau consolidării unei construcţii.

Conform autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016, autorizația a eliberată pentru executarea lucrărilor de reconstruire a magazinului amplasat în mun.Comrat str.Pobeda nr.53. Materialele cauzei denotă că terții Gheorghieva P. și Pometco M. au realizat demolarea construcției vechi și construcția unui nou obiect, dar nu reconstrucția obiectului existent - magazinul amplasat pe teritoriul pieței centrale din mun.Comrat.

Conform documentației de proiect se preconiza „reconstrucția magazinului amplasat pe teritoriul pieței centrale din mun.Comrat, str.Pobeda nr.53, obiectul proiectat – magazin de îmbrăcăminte cu un etaj, o încăpere cu suprafața de 51,8m^2 (f.d.157- 173 vol.I). Din răspunsul șefului direcției Agenției de Supraveghere Tehnică Sud nr.63 din 14.11.2018 rezultă că, în urma verificării petrecute în anul 2016 s-a stabilit că Maria Pometco și Parascovia Gheorghieva au construit un obiect comercial, adică clădirea veche, fără documente permisive, contrar prevederilor Legii nr.163 din 26.08.2010, a fost

demolată și ridicată o nouă clădire, adiacentă obiectului lui Tatar, fără acordul ultimului și contrar normelor antiincendiare (f.d.127 vol.I).

În baza prescripției Inspecției de Stat în Construcții din 17.08.2016 (f.d.14), a fost emisă dispoziția primarului mun.Comrat nr.681 din 13.08.2016 prin care s-a dispus suspendarea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016 pentru construcția magazinului amplasat în mun.Comrat str.Pobeda nr.53 (f.d.13 vol.I). De către Inspecția de Stat în Construcții s-a constatat încălcarea art.3 lit.c),d) din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție: „c) raportul de expertiză tehnică, în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent, elaborat de către experți tehnici atestați; d) acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție şi în perioada exploatării obiectului construit".

Prima instanță just a stabilit că primarul mun.Comrat nu era în drept de a elibera autorizația de construire nr.84 din 01.08.2016, dat fiind că proiectul elaborat nu prevedea reconstruirea clădirii existente, ci construcția unui obiect nou, cu demolarea celui vechi. Însăși proiectul a fost elaborat cu încălcări, întrucât lucrările prevăzute au presupus construcție unui obiect nou. Pentru eliberarea autorizației de construire primarul urma să verifice documentația de proiect, dacă lucrările de construcție prevăd reconstrucția magazinului sau demolarea clădirii vechi și ridicarea unei noi clădiri, și dacă proiectul noii construcții corespunde cadrului normativ. Sub pretextul reconstrucției, în baza proiectului elaborat au fost efectuate lucrări de construcție a unui nou obiect cu suprafața majorată, fără a fi obținută autorizația de desființare prin care ar fi autorizată executarea lucrărilor de demolare a magazinului.

În susținerea concluziei că nu au avut loc lucrări de reconstrucție a magazinului servesc înscrisurile anexate, și anume actul de recepție a construcției finalizate din 19.04.2019 înregistrat la organul cadastral privind finisarea lucrărilor de reconstrucție a magazinului cu suprafața la sol de 67,2m^2, suprafața interioară 59,9m^2 (f.d.129 vol.I); aviz de recepție a lucrării cadastrale din 13.04.2019, planul geometric, planul reprezentării părților componente ale clădirii unde este specificat că magazinul depășește limita terenului (f.d.133-138 vol. I).

16. În speță Tarar Anna consideră că este vătămată în realizarea dreptului său de proprietate și de folosință a clădirii amplasate în piața centrală pe adresa str.Pobeda nr.53, alăturat obiectului pentru care a fost eliberată autorizația de construire solicitanților Gheorghieva P. și Pometco M. prin care fost autorizate lucrările de reconstrucție a magazinului, prin metoda de blocare.

Art.3 alin.(1) lit.d) și c) din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie nr.163 din 09.07.2010 prevede acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție și în perioada exploatării obiectului construit cât și efectuarea expertizei tehnice în mod obligatoriu în cazul reconstrucției construcției existente, care are construcții portante comune și aparține diferitor proprietari.

Se reține, că expertiza tehnică în construcţii se efectuează în scopul menţinerii stării tehnice a construcţiilor în corespundere cu prescripţiile tehnice, reducerii gradului de risc al construcţiilor în urma intervenţiilor care au loc la construcţiile existente.

Potrivit Hotărîrii Guvernului nr.936 din 16.08.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind expertiza tehnică în construcţii, prevederile acestui regulament se extind asupra construcțiilor de orice categorie și asupra lucrărilor de intervenții în timp (consolidări, modernizări, reparaţii capitale, reabilitări, transformări, extinderi). Conform pct.7 lit.c),e) din acest Regulament, „*expertiza tehnică în construcţii (lucrări de construcţii) se efectuează în* ***scopul reconstrucţiei****, extinderii şi supraetajării* ***construcţiilor existente****; reutilării, retehnologizării şi schimbării destinaţiei construcţiilor existente.*”. Pct.14 al aceluiași Regulament prevede: „*expertiza tehnică a construcţiilor existente se efectuează* ***în toate cazurile*** *cînd poate surveni o diminuare a indicilor tehnici de calitate, a rezistenţei şi stabilităţii elementelor portante sau a structurii de rezistenţă în ansamblu (tasări neuniforme şi inundaţii ale fundaţiilor, coroziunea materialelor, supraîncărcări, retehnologizări, schimbarea destinaţiei,* ***reconstrucţii****, supraetajări şi alte activităţi)”.* La pct.15 din Regulament se indică: „*în cazul construcţiilor care aparţin mai multor coproprietari, sau* ***care au construcţii portante comune şi aparţin diferitor proprietari,*** *expertiza tehnică se efectuează* ***cu acordul coproprietarilor sau proprietarilor respectivi,*** *conform normelor legale privind exercitarea dreptului de proprietate comună*”.

La caz, lipsește acordul autentificat notarial al proprietarilor obiectului adiacent cu privire la ridicarea pereților unei construcție capitale, în apropierea nemijlocită a clădirii lor, în urma cărui fapt au fost încălcate drepturile terțului Tatar Anna.

Eliberarea autorizației de construire nr.84 din 01.08.2016 contrar rigorilor legii a afectat drepturile terțului Tatar Anna, proprietarul construcției vecine, alături de care prin metoda de blocare a fost ridicată construcția nouă – magazinul lui Gheorghieva P. și Pometco M.

În prezența încălcărilor susmenționate, Colegiul conchide, că actul administrativ - autorizației de construire a fost emisă de Primăria mun.Comrat cu încălcări grave a legislației pertinente, ceea ce atestă ilegalitatea acestuia. Menținerea unui asemenea act administrativ viciat ar priva-o pe viitor pe Tatar Ana de orice posibilitate de a pretinde verificarea corespunderii parametrilor de calitate a construcției învecinate, realizată de beneficiarii Gheorghieva P. și Pometco M., care ar putea afecta siguranța construcției terțului Tarat Ana, și respectarea dreptului de vecinătate.

17. Ce ține de încasarea cheltuielilor de judecată constituite din cheltuieli de asistență juridică, instanța de fond corect a dispus încasarea sumei de 3.000 lei de la Consiliul municipal Comrat și Primarul mun. Comrat în beneficiul Anei Tatar.

Conform art.94 alin.(1), (3) Cod de procedură civilă, în coroborare cu art.195 Cod administrativ, *„Instanţa judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să plătească, la cererea părţii care a avut cîştig de cauză cheltuielile de judecată. Dacă acţiunea reclamantului a fost admisă parţial, acestuia i se compensează cheltuielile de judecată proporţional părţii admise din pretenţii, iar pîrîtului – proporţional părţii*

respinse din pretenţiile reclamantului. Prevederile alin.(1) şi (2) se aplică şi la repartizarea între părţi a cheltuielilor de judecată în instanţă de apel, în instanţă de recurs şi în cadrul revizuirii".

Potrivit art.90 lit.i),l) Cod de procedură civilă*, „ din cheltuielile de judecare a cauzei fac parte: cheltuielile de asistenţă juridică; alte cheltuieli necesare, suportate de instanţă şi de participanţii la proces".*

În corespundere cu art.96 Cod de procedură civilă, „ *Instanţa judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părţii care a avut cîştig de cauză cheltuielile ei de asistenţă juridică, în măsura în care acestea au fost reale, necesare şi rezonabile. (1[1]) Cheltuielile menţionate la alin. (1) se compensează părţii care a avut cîştig de cauză dacă aceasta a fost reprezentată în judecată de un avocat.".*

Interesele terțului Tatar Ana au fost reprezentate de către avocatul Cociu Mihail, fapt confirmat prin mandatul seria MA nr.0855332 din 04.04.2018, eliberat de CA „Cociu Mihail" (f.d.82).

La materialele cauzei este anexat bonul de plată nr.439539 din 23.06.2018 privind prestarea serviciului de asistență juridică la suma 3.000 lei (f.d.137 vol.I).

Punând accent pe complexitatea cauzei, aportul avocatului, se desprinde că suma de 3.000 lei solicitată de a fi încasată, este una rezonabilă în raport cu complexitatea cauzei și efortul depus de avocat. Or, potrivit practicii constante a CEDO „*un reclamant nu poate obține rambursarea cheltuielilor sale de judecata decât în măsura în care li s-a stabilit realitatea, necesitatea și caracterul rezonabil*".

Apreciind caracterul rezonabil al cheltuielilor de judecată achitate pentru prestarea serviciilor acordate de avocatul Cociu Mihail, Colegiul menționează că cauza nu a fost una simplă și de rutină, prezentând un interes deosebit pentru jurisprudență. Suma pretinsă 3.000 lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică este rezonabilă în cuantum, fiind proporțională complexității cauzei (obiectul, durata procesului) și nivelului de implicare a avocatului Cociu Mihail (timpul și volumul de muncă eficientă prestat la soluționarea cauzei).

Colegiul reiterează, că instanța nu se implică în onorariul avocatului primit de la client, ci apreciază cheltuielile de asistență juridică în conformitate cu art.96 alin.(1) Cod de procedură civilă, care urmează a fi achitate de partea care a pierdut procesul, în măsura în care acestea au fost reale, necesare și rezonabile. La caz, cheltuielile de asistență juridică au fost reale, necesare și rezonabile în legătură cu munca prestată de avocat. În lumina celor relatate Colegiul constatată caracterul rezonabil al cheltuielilor de asistență juridică suportate în cadrul examinării cauzei de către Tatar Anna, iar suma de 3.000 lei va constitui un just echilibru între prestația avocatului și onorariul solicitat.

Colegiul este solidar cu poziția instanței de fond care a reținut că pretenția admisă cu privire la anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat, îi vizează pe pârâții Consiliul mun.Comrat și Primăria mun.Comrat. Respectiv, în temeiul art.96 Cod de procedură civilă, instanța de fond întemeiat a încasat de la Consiliul mun.Comrat și Primăria mun.Comrat în beneficiul Tarar Anna cheltuieli de asistența juridică în mărime de 3.000 lei.

Conform art.240 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, „*examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează parțial hotărîrea primei instanțe și emite o altă decizie în partea casată*”.

În baza celor expuse, potrivit prevederilor art.240, 245 Cod administrativ, Colegiul specializat de contencios administrativ al Curții de Apel Cahul –

D E C I D E :

Se admit apelurile declarate de pârâții Consiliul Municipal Comrat și primarul municipiului Comrat, și de avocatul Jecov Nicolai în interesele terților Pometco Maria și Gheorghieva Prascovia.

Se casează parțial hotărârea Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021, pronunțată în cauza de contencios administrativ la acțiunile reclamanților Cancelaria de Stat Oficiul teritorial Comrat și Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat, în partea dispozițiilor cu privire la admiterea parțială a acțiunii reclamantei Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, și respingerii parțiale a acțiunii reclamantei Tatar Anna pe capătul pretenției de anulare a certificatului de urbanism.

Se adoptă în partea casată o nouă decizie, după cum urmează.

Se declară inadmisibilă acțiunea reclamantei Tatar Anna împotriva pârâților Consiliul Municipal Comrat, primarul municipiului Comrat, arhitectul municipiului Comrat și secretarul Consiliului Municipal Comrat, privind anularea deciziilor Consiliului Municipal Comrat, certificatului de urbanism și autorizației de construire eliberate de Primăria mun.Comrat, în temeiul art.207 alin.(2) lit.f) Cod administrativ, dat fiind că reclamanta Tatar Anna nu a respectat calea prealabilă de soluționare a litigiului, nefiind întrunite condițiile prevăzute la art.208 Cod administrativ.

În rest hotărârea Judecătoriei Comrat sediul central din 19 mai 2021 se menține.

Decizia este executorie de la pronunțare, însă poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 luni de la pronunțarea deciziei motivate.

Decizia motivată pronunțată la 20 decembrie 2024 ora 14:00.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Vitalie Movilă

Judecătorii Serghei Pilipenco

Evghenii Dvurecenschii

Nota : La data de 10 decembrie 2024 Consiliul Superior al Magistraturii a emis Hotărârea, prin care s-a acceptat cererea de demisie a judecătorului Evghenii Dvurecenschii de la Curtea de

Apel Cahul, cu eliberarea din funcția de judecător de la Curtea de apel Cahul, din data de 10 decembrie 2024. În conformitate cu art.236 alin.(7) CPC în locul judecătorului dimisionat Evghenii Dvurecenschii decizia este semnată de președintele ședinței Vitalie Movilă.