Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (jud. Liudmila Holeviţcaia)
Dosarul nr. 3a-2498/25 (2-23074577-02-3a-01082025)

D E C I Z I E

6 mai 2026 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Președintele completului, judecătorul	Sîrbu Victoria
Judecătorii	Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefieri	Stratulat Maria

examinând în ședință publică apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 7 aprilie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de Marian Ștefan împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț SRL „Estate Invest Company" cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

a c o n s t a t a t:

Argumentele părților:

La 24 mai 2023 reclamantul Marian Ștefan s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, formulând următoarele cerințe:

- anularea actului administrativ individual defavorabil, identificat prin actul de respingere a avantajului solicitat prin cererea de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare pentru bunul din str. *****, mun. Chișinău;

- obligarea de a emite certificatul de urbanism pentru proiectare pentru bunul din str. *****, mun. Chișinău, în calitate de act administrativ individual favorabil;

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că este proprietarul imobilului situat în *****, dobândit în condiții legale, în temeiul unui contract valabil. În vederea valorificării dreptului său asupra bunului imobil, acesta a depus la autoritatea competentă o cerere pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, anexând documentele necesare, fapt confirmat prin certificatul constatator.

Reclamantul a susținut că autoritatea pârâtă nu a soluționat cererea și nu i-a comunicat niciun răspuns. În aceste condiții, în temeiul art. 165 din Codul administrativ, a formulat o cerere prealabilă adresată Primarului General al mun. Chișinău, prin care a solicitat, anularea actului administrativ individual defavorabil, manifestat prin respingerea avantajului solicitat, precum și emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare. A menționat că nici cererea prealabilă nu a fost soluționată, motiv pentru care a sesizat instanța cu acțiune în contestare și obligare.

Consecvent, reclamantul a invocat că nesoluționarea cererii privind eliberarea certificatului de urbanism echivalează, în sensul art. 10 și 11 din Codul administrativ, cu un act administrativ individual defavorabil, deoarece prin această conduită i-a fost refuzat avantajul solicitat. În opinia sa, un asemenea refuz urmează a fi anulat pe cale judiciară.

Totodată, reclamantul a făcut trimitere la prevederile Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, potrivit cărora certificatul de urbanism pentru proiectare se eliberează în termen de cel mult 20 de zile lucrătoare de la data înregistrării cererii. A notat că, potrivit certificatului constatator, odată cu cererea au fost prezentate documentele solicitate de lege, iar autoritatea nu a formulat rezerve cu privire la acestea nici la momentul depunerii cererii și nici ulterior.

Subsecvent, reclamantul a relevat că, inclusiv în ipoteza în care documentația depusă ar fi fost incompletă, autoritatea avea posibilitatea, potrivit legii, să suspende examinarea cererii pentru un termen de până la 30 de zile, cu informarea obligatorie a solicitantului. Or, o asemenea măsură nu a fost dispusă, iar reclamantul nu a fost informat despre necesitatea prezentării unor acte suplimentare. Din acest motiv, a considerat că, în lipsa unor obiecții formulate în termenul legal, autoritatea avea obligația de a elibera certificatul de urbanism solicitat.

Reclamantul a mai susținut că inacțiunea autorității constituie o exercitare necorespunzătoare a dreptului discreționar, cu depășirea limitelor stabilite de lege și cu afectarea dreptului său de proprietate, precum și a așteptării legitime de a valorifica bunul imobil dobândit. A invocat că a acționat cu bună-credință, în condițiile în care în registrul public nu erau înscrise restricții asupra imobilului și nu existau vicii juridice ori materiale care să împiedice realizarea investiției.

În acest context, reclamantul a făcut referire la protecția bunurilor și a „așteptării legitime” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, invocând jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la noțiunea de „bun”. A susținut că existența unui termen legal în care autoritatea trebuia fie să elibereze certificatul de urbanism, fie să solicite completarea documentației, cu informarea solicitantului, i-a creat o așteptare legitimă că autoritatea va acționa conform procedurii prevăzute de lege.

Deasemenea, reclamantul a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la necesitatea respectării formalităților și termenelor legale, precum și principiul securității juridice. În același sens, prin raportare la art. 16 și art. 137 din Codul

administrativ, a punctat că dreptul discreționar al autorității publice nu presupune libertatea de a acționa arbitrar, ci trebuie exercitat cu bună-credință, în limitele legii și potrivit scopului pentru care a fost atribuit.

Totodată, reclamantul a menționat că lipsa atât a certificatului de urbanism solicitat, cât și a unei decizii privind prelungirea termenului pentru completarea eventuală a documentației creează o stare de incertitudine și contravine exigențelor de transparență și comprehensibilitate a activității administrative.

În final, reclamantul a susținut că sunt întrunite condițiile pentru admiterea acțiunii în obligare, întrucât există, în opinia sa, un act tacit de respingere a solicitării, pe care îl consideră ilegal, iar pretenția de emitere a certificatului de urbanism este întemeiată prin documentele prezentate și prin nerespectarea de către autoritate a obligațiilor prevăzute de legislația în materia autorizării lucrărilor de construcție.

În consecință, în temeiul articolelor 196, 206, 211-212, 224 alin.(1) lit. a)-b) din Codul administrativ, a solicitat admiterea acțiunii și obligarea autorității competente la emiterea actului administrativ favorabil solicitat.

La 13 iunie 2023, pârâtul Primarul General al mun. Chișinău a depus referință aferentă cererii de chemare în judecată, prin care a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată. (f.d.38-39 verso).

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 7 aprilie 2025, acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Marian Ștefan împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, persoană terță SRL „Estate Invest Company” privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, s-a admis.

S-a anulat actul administrativ individual defavorabil – refuzul nr. ***** din 12 aprilie 2023 și s-a obligat Primarul General al municipiului Chișinău să elibereze actul administrativ individual favorabil solicitat - certificatul de urbanism pentru proiectare.

Prezentul act judecătoresc nu se investește cu formulă executorie din cauza emiterii la data pronunțării prezentului act judecătoresc a actului administrativ favorabil solicitat – certificatul de urbanism pentru proiectare nr. *****, semnat de viceprimar al municipiului Chișinău la 16 decembrie 2024.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 30 aprilie 2025 reprezentantul Primarului General al mun. Chișinău, Ion Ursu, a declarat cerere de apel, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 7 aprilie 2025, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art. 232 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea apelului se

prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la 7 aprilie 2025, iar apelul nemotivat a fost declarat la 30 aprilie 2025. Hotărârea motivată a fost expediată apelantului la 21 iulie 2025, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei (f.d.114), iar apelul motivat a fost depus la 23 iulie 2025. Prin urmare, Colegiul constată că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea cererii de apel, apelantul a invocat că hotărârea primei instanțe este neîntemeiată, fiind pronunțată cu aplicarea eronată a normelor de drept și fără elucidarea deplină a circumstanțelor relevante pentru soluționarea litigiului.

Apelantul a indicat că, prin deciziile Consiliului municipal Chișinău din 22 martie 2007, au fost aprobate Planul de amenajare a teritoriului municipiului Chișinău și Planul Urbanistic General al municipiului Chișinău, iar prin Decizia nr. ***** din 25 decembrie 2008 a fost aprobat Regulamentul local de urbanism. A menționat că acest regulament are caracter obligatoriu și detaliază condițiile ce urmează a fi respectate la aplicarea documentației de urbanism, inclusiv la emiterea actelor permisive pentru construcții.

Consecvent, apelantul a făcut trimitere la prevederile Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, susținând că certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului. Totodată, a invocat dispozițiile Legii nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, precum și ale Legii nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, relevând competența autorităților administrației publice locale în gestionarea teritoriului și în eliberarea actelor permisive prevăzute de lege.

Subsecvent, apelantul a menționat că, prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022, „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. *****”, a fost aprobat un plan urbanistic zonal și au fost operate modificări în Regulamentul local de urbanism pentru mai multe terenuri, inclusiv prin stabilirea unor coduri de reglementare urbanistică pentru terenurile vizate.

Totodată, apelantul a precizat că Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat o acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău, Primarului general al municipiului Chișinău, Marian Ștefan și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, solicitând anularea Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022. A menționat că, în cadrul examinării respectivei cauze, instanța a dispus separarea unor capete de cerere, iar litigiul privind controlul de legalitate al deciziei menționate se afla în continuare pe rolul instanțelor judecătorești.

În continuare, apelantul a invocat art. 81 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia, atunci când emiterea unui act administrativ individual depinde de un act, de o operațiune preliminară, de un raport juridic ce trebuie constatat de o altă autoritate publică

ori de soluționarea unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului sau până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive. În acest context, a susținut că soluționarea cererii reclamantului privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare depindea în mod direct de rezultatul controlului judecătoresc asupra legalității Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022.

Apelantul a argumentat că, în eventualitatea admiterii acțiunii formulate împotriva deciziei Consiliului municipal Chișinău, autoritatea publică locală s-ar fi putut afla în imposibilitatea executării actului emis în favoarea reclamantului, întrucât modificările Regulamentului local de urbanism relevante pentru terenul respectiv aveau la bază tocmai decizia supusă controlului de legalitate.

Deasemenea, apelantul a accentuat că la momentul întocmirii răspunsului contestat nr. ***** din 12 aprilie 2023, exista deja o acțiune judiciară pendinte împotriva Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022, prin care a fost modificată zona urbanistică relevantă. Din această perspectivă, a susținut că autoritatea publică locală se afla în imposibilitatea de a da curs cererii lui Marian Ștefan privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Totodată, apelantul a precizat că prima instanță a avut în vedere acte și împrejurări intervenite ulterior examinării cererii administrative și emiterii răspunsului contestat. În opinia sa, legalitatea conduitei autorității urma să fie apreciată prin raportare la situația de fapt și de drept existentă la data depunerii cererii de către Marian Ștefan și la momentul emiterii răspunsului nr. ***** din 12 aprilie 2023, iar nu prin prisma evoluțiilor judiciare ulterioare.

În final, apelantul a susținut că autoritatea publică locală a aplicat corect normele imperative incidente atunci când nu a dat curs solicitării privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, iar prima instanță nu ar fi apreciat corespunzător circumstanțele care au stat la baza răspunsului contestat.

În consecință, Primarul general al municipiului Chișinău a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 7 aprilie 2025 și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea înaintată de Marian Ștefan să fie respinsă ca neîntemeiată.

Poziția participanților în ședința de judecată:

Reprezentantul apelantului Primarul General al municipiului Chișinău, în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, Colegiul a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată.

Intimatul Marian Ștefan, în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, Colegiul a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată. Mai mult ca atât, intimatul este reprezentat în ședința de judecată de avocatul Tănase Oleg, în baza

mandatului avocațial Seria MA, nr. ***** din 11 decembrie 2025.

În ședința de judecată, reprezentantul intimatului Marian Ștefan și al persoanei terțe SRL „Estate Invest Company”, avocatul Tănase Oleg, a pledat pentru respingerea cererii de apel, considerând hotărârea instanței de fond întemeiată.

Aprecierea instanței de apel:

Potrivit art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii - respinge apelul.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art. 219 alin.(1)-(3) din Codul 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Admisibilitatea acțiunii:

Completul judiciar notează că controlul preliminar asupra admisibilității reprezintă o etapă obligatorie, ce vizează delimitarea strictă a tipului de acțiune și a cadrului juridic în care urmează a fi analizată pretenția dedusă judecății.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În corespundere cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul

de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia.

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

În conformitate cu art. 206 alin. (1) din Codul 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).

Analizând obiectul cererii deduse judecăţii, îl constituie verificarea legalităţii refuzului Primăriei municipiului Chişinău nr. ***** din 12 aprilie 2023, prin care a fost respinsă cererea reclamantului privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Totodată, în temeiul dispoziţiilor art. 191 alin. (1) şi art.196 alin. (1) din Codul administrativ, referitoare la competenţa materială şi teritorială a instanţelor în materie de contencios administrativ, se constată că acţiunea introdusă de reclamant a fost înaintată instanţei competente, fiind respectate cerinţele privind competenţa jurisdicţională atât sub aspect material, cât şi teritorial.

Conform art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În temeiul art. 39 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Potrivit art. 189 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate

înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În speță, reclamantul Marian Ștefan este destinatarul actului administrativ contestat și respectivul act este defavorabil pentru acesta, deoarece respinge în tot acordarea avantajului solicitat – eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prin urmare, cerința referitoare la existența unui drept legitim pretins a fi vătămat este întrunită, iar reclamantul are dreptul la controlul judecătoresc al activității administrative, în sensul art. 39 din Codul administrativ.

În acord cu art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, *până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.*

Conform art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia.

La caz se atestă că adresarea în instanța de judecată a fost precedată de formularea de către reclamant a cererii prealabile din 25 aprilie 2023, prin care acesta a solicitat, pe cale extrajudiciară, repararea încălcării drepturilor sale și anularea actului administrativ defavorabil.(f.d. 31-32). Reclamantul nu a primit niciun răspuns din partea autorității publice pârâte la cererea prealabilă, motiv pentru care, la 24 mai 2023, s-a adresat instanței de judecată cu acțiunea în contencios administrativ privind anularea actului defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, din aceste circumstanțe rezultând că acțiunea a fost depusă în termenul legal.

Analizând dispozițiile legale aplicabile și circumstanțele concrete ale cauzei, Completul judiciar constată că reclamantul are calitatea de persoană legitimă pentru a sesiza instanța de contencios administrativ, a respectat procedura și termenul de depunere a acțiunii, iar obiectul cererii nu se încadrează în situațiile exceptate de la controlul judiciar. În aceste condiții, nu se identifică motive de inadmisibilitate a acțiunii, iar instanța de fond a apreciat corect că sunt întrunite condițiile de admisibilitate a acțiunii.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Din materialele cauzei rezultă că reclamantul Marian Ștefan, în calitate de proprietar al bunului imobil situat în *****, s-a adresat autorității publice locale cu cerere privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prin răspunsul nr. ***** din 12 aprilie 2023, autoritatea publică nu a dat curs solicitării acestuia, invocând, în esență, existența unui litigiu judiciar având ca obiect controlul legalității Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. *****”.

Nefiind de acord cu poziția autorității publice, reclamantul Marian Ștefan s-a adresat instanței de judecată cu prezenta acțiune, solicitând anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice la emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță, prin hotărârea din 7 aprilie 2025 a admis acțiunea, a anulat refuzul nr. ***** din 12 aprilie 2023 și a obligat Primarul General al municipiului Chișinău să emită actul administrativ individual favorabil solicitat.

Examinând legalitatea hotărârii primei instanțe prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a materialelor cauzei și a normelor de drept aplicabile raportului juridic litigios, Completul constată că argumentele apelantului nu sunt de natură să răstoarne concluziile instanței de fond și nu relevă erori de fapt sau de drept care să justifice casarea hotărârii contestate.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, în redacția aplicabilă raportului juridic litigios, certificatul de urbanism pentru proiectare reprezintă actul prin care solicitantului îi sunt aduse la cunoștință prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al imobilului sau terenului, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, în vederea elaborării documentației de proiect.

În conformitate cu art. 3 din aceeași lege, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează și se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale, în baza cererii proprietarului, iar potrivit art. 4 alin. (1), acesta se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului.

Totodată, potrivit art. 35 din Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, gestionarea teritoriului și a localităților se realizează în concordanță cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului aprobată, iar conform art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, primarul eliberează autorizațiile și alte acte permisive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate.

Din coroborarea acestor norme rezultă că, autoritatea publică locală era competentă să soluționeze cererea reclamantului și, în exercitarea acestei competențe, era obligată să se raporteze la documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului aflată în vigoare la momentul examinării cererii. Astfel, susținerile apelantului referitoare la caracterul obligatoriu al Planului Urbanistic General și al Regulamentului local de urbanism nu infirmă soluția primei instanțe, ci confirmă obligația autorității de a aplica reglementările urbanistice producătoare de efecte juridice la acel moment.

În acest context, prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022 a fost aprobat Planul Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. ***** și au fost operate modificări în Regulamentul local de urbanism. La data emiterii refuzului nr. ***** din 12 aprilie 2023, decizia respectivă se afla în circuitul juridic și producea

efecte, iar simplul fapt că legalitatea acesteia era contestată în ordinea contenciosului administrativ nu determina suspendarea sau încetarea efectelor sale.

Sub acest aspect, prima instanță a constatat în mod justificat că Decizia nr. ***** continua să producă efecte juridice atât timp cât executarea ori efectele acesteia nu au fost suspendate în condițiile legii. Contestarea actului în instanța de judecată nu era, prin ea însăși, suficientă pentru a înlătura aplicabilitatea reglementărilor instituite prin acesta.

Mai mult, din circumstanțele cauzei rezultă că, anterior emiterii refuzului contestat, în ședința din 2 februarie 2023, cererea privind suspendarea pct. 2 al Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. *****, prin care au fost operate modificări în Regulamentul local de urbanism, a fost respinsă. Prin urmare, la momentul soluționării cererii reclamantului nu exista o măsură judecătorească prin care efectele reglementării urbanistice relevante pentru examinarea solicitării sale să fi fost suspendate.

În aceste condiții, Completul nu poate reține argumentul apelantului potrivit căruia simpla existență pe rolul instanței de judecată a acțiunii, ar fi plasat autoritatea publică în imposibilitatea juridică de a soluționa cererea privind certificatul de urbanism pentru proiectare. Acceptarea acestei interpretări ar echivala cu atribuirea unui efect suspensiv simplului fapt al contestării actului administrativ, deși un asemenea efect nu a fost dispus în condițiile prevăzute de lege.

Această concluzie este susținută și de reglementarea specială aplicabilă procedurii de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, care instituia în sarcina autorității publice obligații concrete privind examinarea cererii, termenul de soluționare și condițiile în care examinarea acesteia putea fi suspendată.

Potrivit art. 5 alin. (1) din Legea nr. 163/2010, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează și se eliberează solicitantului în termenul stabilit de lege de la data înregistrării cererii. Totodată, art. 3 alin. (3) din aceeași lege reglementa situația în care cererea nu era însoțită de toate documentele necesare, permițând suspendarea examinării acesteia pentru un termen de până la 30 de zile, cu înștiințarea obligatorie a solicitantului. În speță, nu s-a constatat că autoritatea ar fi formulat obiecții cu privire la documentația prezentată de reclamant sau că i-ar fi solicitat completarea acesteia în condițiile normei menționate.

În aceste circumstanțe, Completul judiciar reține că autoritatea publică era obligată să desfășoare procedura administrativă potrivit cadrului normativ aplicabil și să adopte o soluție corespunzătoare situației juridice existente la momentul examinării cererii. Or, refuzul întemeiat pe simpla existență a unui litigiu privind un act urbanistic aflat în vigoare nu este justificat prin mecanismul instituit de Legea nr. 163/2010 și nici nu demonstrează, în sine, întrunirea condițiilor prevăzute de art. 81 alin. (1) din Codul administrativ.

Potrivit normei prevăzute la art. 81 din Codul administrativ, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, de o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea

publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului respectiv, efectuarea operațiunii administrative ori până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive.

Astfel, Completul reține că incidența art. 81 alin. (1) din Codul administrativ presupune existența unei legături juridice de dependență între soluționarea procedurii administrative și chestiunea examinată într-o altă procedură. În speță, însă, regimul urbanistic aplicabil terenului nu era unul inexistent ori nedeterminat, a cărui stabilire trebuia așteptată pentru soluționarea cererii reclamantului, ci era reglementat printr-un act deja adoptat și producător de efecte juridice. Contestarea legalității Deciziei nr. ***** nu înlătura acest act din circuitul juridic și nici nu suspenda automat efectele lui.

În context, Completul reține a fi justă concluzia primei instanțe potrivit căreia Decizia nr. ***** continua să producă efecte juridice, iar înlăturarea temporară a acestora putea interveni numai în condițiile prevăzute de lege pentru suspendarea executării actului. Or, la data emiterii refuzului contestat, o asemenea măsură nu era dispusă.

Prin urmare, Completul nu poate reține susținerea apelantului potrivit căreia existența litigiului referitor la Decizia nr. ***** era suficientă pentru a împiedica soluționarea cererii lui Marian Ștefan. Art. 81 din Codul administrativ nu poate fi interpretat în sensul că orice litigiu conex justifică suspendarea procedurii administrative, în lipsa demonstrării faptului că soluția acelei proceduri constituie, în mod efectiv, o premisă juridică indispensabilă pentru emiterea actului solicitat.

Mai mult, o asemenea conduită a autorității publice nu se conciliază cu principiul legalității consacrat de art. 21 din Codul administrativ, în condițiile în care alin. (3) al normei menționate nu permite limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Totodată, Completul constată că autoritatea publică nu a justificat în mod suficient raportul concret de dependență juridică dintre soluționarea litigiului privind Decizia nr. ***** și imposibilitatea continuării procedurii administrative. Simpla indicare a existenței cauzei judiciare, fără explicarea motivelor pentru care rezultatul acesteia constituia o condiție indispensabilă pentru emiterea certificatului, nu este suficientă pentru a demonstra incidența art. 81 din Codul administrativ.

Or, deși autoritatea publică putea dispune suspendarea procedurii administrative în situația întrunirii condițiilor stabilite de art. 81 din Codul administrativ, această măsură trebuia să fie întemeiată pe existența premiselor legale prevăzute de normă și să fie adoptată cu respectarea cerințelor procedurale aplicabile. În prezenta cauză, existența acestor premise nu a fost demonstrată.

Subsecvent, nu poate fi reținut nici argumentul potrivit căruia o eventuală admitere ulterioară a acțiunii în cadrul căreia se examina legalitatea Deciziei nr. ***** ar fi putut pune autoritatea în imposibilitatea executării certificatului emis. Acest argument se întemeiază pe o eventualitate viitoare, în timp ce activitatea administrativă trebuia realizată în raport cu situația juridică existentă și cu actele producătoare de efecte la momentul soluționării cererii.

De altfel, argumentul apelantului potrivit căruia legalitatea refuzului trebuie apreciată prin prisma situației existente la data de 12 aprilie 2023, iar nu prin raportare la circumstanțe intervenite ulterior, nu conduce la o altă concluzie. Completul reține că actul contestat trebuie examinat, în primul rând, prin raportare la situația de fapt și de drept existentă la data emiterii sale. Or, tocmai la 12 aprilie 2023 Decizia nr. ***** era în vigoare, producea efecte juridice, iar cererea privind suspendarea dispozițiilor relevante ale acesteia fusese respinsă.

Astfel, hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 26 iunie 2023 și decizia Curții de Apel Chișinău din 19 noiembrie 2024 reprezintă evoluții judiciare ulterioare emiterii refuzului și nu constituie temeiul determinant al constatării nelegalității acestuia. Relevante pentru soluționarea prezentei cauze sunt efectele juridice pe care Decizia nr. ***** le producea la 12 aprilie 2023, iar actele judecătorești ulterioare nu modifică retroactiv situația existentă la acel moment.

În altă ordine de idei, Completul reține că apelantul nu a invocat și nici materialele cauzei nu relevă existența unor deficiențe ale documentației prezentate de reclamant care să fi împiedicat examinarea cererii. Motivul determinant al refuzului a fost existența litigiului privind legalitatea Deciziei nr. *****, împrejurare care, pentru considerentele anterior expuse, nu era suficientă pentru a justifica soluția autorității.

Inter alia, la aprecierea conduitei autorității sunt incidente și art. 16 alin. (1) și (2), precum și art. 137 alin. (1) din Codul administrativ. Potrivit art. 16, dreptul discreționar reprezintă posibilitatea autorității de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii, fără însă ca exercitarea acestuia să permită desfășurarea unei activități administrative arbitrare. Conform art. 137 alin. (1), autoritatea publică trebuie să exercite dreptul discreționar cu bună-credință, în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care acesta i-a fost atribuit.

În acest sens, Completul notează că aceste prevederi nu permit autorității să fundamenteze soluția administrativă exclusiv pe perspectiva unei eventuale modificări viitoare a situației juridice. Cât timp actul urbanistic relevant se afla în vigoare și producea efecte, autoritatea nu îl putea trata ca fiind lipsit de eficiență juridică numai pentru motivul contestării sale în instanță.

Suplimentar, Completul remarcă că exercitarea competenței administrative trebuia să se realizeze cu respectarea principiului legalității și în limitele stabilite de lege, iar nu în funcție de aprecierea autorității cu privire la eventualitatea unei soluții judiciare viitoare. Existența unei competențe legale de suspendare nu dispensează autoritatea de obligația de a demonstra întrunirea condițiilor care permit exercitarea acesteia.

Sub acest aspect, art. 21 din Codul administrativ, valorificat și de prima instanță, impune autorităților publice să își exercite atribuțiile în conformitate cu legea. În prezenta cauză, conduita autorității, întemeiată pe pretinsa incidență a art. 81 din Codul administrativ, nu putea fi justificată numai prin existența unui litigiu cu privire la un act urbanistic care continua să producă efecte juridice.

Prin urmare, susținerile apelantului referitoare la competențele autorității publice locale, la caracterul obligatoriu al documentației de urbanism și la existența procedurii judiciare privind Decizia nr. ***** nu infirmă raționamentul primei instanțe. Competența autorității de a emite certificatul nu este contestată, obligativitatea documentației urbanistice nu este pusă la îndoială, iar existența litigiului judiciar este certă. Ceea ce nu poate fi acceptat este efectul juridic atribuit de apelant acelui litigiu, în condițiile în care Decizia nr. ***** nu era suspendată și continua să producă efecte juridice.

Completul mai reține și accentuiază că, emiterea ulterioară, la 16 decembrie 2024, a certificatului de urbanism pentru proiectare nr. ***** nu modifică aprecierea legalității refuzului din 12 aprilie 2023. Această împrejurare a fost avută în vedere de prima instanță sub aspectul executării obligației stabilite prin hotărâre, fiind indicat că actul judecătoresc nu se investește cu formulă executorie în partea respectivă, întrucât actul administrativ favorabil era deja emis.

Or, emiterea ulterioară a certificatului nu poate conferi retroactiv legalitate refuzului anterior și nici nu înlătură necesitatea verificării judiciare a legalității actului administrativ defavorabil care a produs efecte față de reclamant.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, în cadrul acțiunii în obligare, instanța anulează actul administrativ individual de respingere a solicitării și obligă autoritatea publică să emită actul administrativ individual solicitat atunci când revendicarea reclamantului este întemeiată. În speță, prima instanță a constatat atât nelegalitatea refuzului nr. ***** din 12 aprilie 2023, cât și temeinicia pretenției privind emiterea certificatului, în condițiile în care autoritatea nu a identificat un impediment legal referitor la documentația depusă și nici nu a demonstrat existența condițiilor prevăzute de art. 81 din Codul administrativ.

Or, argumentele cererii de apel nu demonstrează că, la data emiterii refuzului, Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. ***** din 20 decembrie 2022 era suspendată ori lipsită de efecte juridice, nu relevă deficiențe ale documentației prezentate de reclamant și nici nu identifică un alt impediment legal concret, care să fi exclus emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare.

În consecință, criticile apelantului se întemeiază, în principal, pe atribuirea unui efect suspensiv litigiului privind Decizia nr. *****, deși un asemenea efect nu rezulta din situația juridică existentă la momentul emiterii refuzului. Prin urmare, aceste critici nu sunt de natură să infirme concluzia primei instanțe asupra nelegalității actului administrativ contestat.

Astfel, analizând argumentele apelului în coraport cu materialele cauzei și cu normele legale incidente, Completul judiciar constată că prima instanță a stabilit corespunzător circumstanțele relevante, a apreciat corect conduita autorității publice și a ajuns justificat la concluzia anulării refuzului nr. ***** din 12 aprilie 2023.

În concluzie, având în vedere că prima instanță a stabilit circumstanțele relevante pentru soluționarea litigiului, a aplicat corespunzător normele materiale incidente, iar

motivele invocate în apel nu răstoarnă constatările și concluziile reținute prin hotărârea contestată, Completul judiciar ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău și de a menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 7 aprilie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ și articolelor 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e :

Apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău se respinge.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 7 aprilie 2025.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele ședinței,

Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/