Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Vitalii Ciumac)
Dosarul nr. 3a-915/23 (2-22119670-02-3a-02082023)

**Republica Moldova**
**Curtea de Apel Chişinău**
**D E C I Z I E**

5 decembrie 2023 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Chişinău

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore și Bostan Angela
Grefier Tăbîrță Victoria

*Judecînd în şedinţă publică*, cererea de apel declarată de Primarul General al municipiului Chișinău asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 02 martie 2023, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Agenția pentru Supraveghere Tehnică privind contestarea actelor administrative,

**C O N S T A T Ă:**

***Obiectul acţiunii, circumstanţele cauzei.***

La 12 aprilie 2022, SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Agenția pentru Supraveghere Tehnică privind contestarea actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că, Svetlana Radu este proprietara de drept al terenului cu nr. cadastral *****, din str. *****, cu destinația pentru construcții. SRL „Normacom Grup" este companie specializată și cu experiență în domeniul construcțiilor. Astfel, proprietara terenului respectiv (Svetlana Radu) s-a asociat cu compania SRL „Normacom Grup" SRL, pe bază contractuală și cu respectarea prevederilor legislației în vigoare, în vederea construcției unui bloc locativ pe terenul cu nr. cadastral *****, din str. *****. La data de *****, Primarul general al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare au eliberat reclamanților SRL „Normacom” și Svetlana Radu - Certificat de urbanism pentru proiectare nr. 467/21. Respectînd cu strictețe condițiile specificate în Certificatul de urbanism pentru proiectare nr. *****din *****, cît și în corespundere cu prevederile art. 10 și 11 al Legii nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, reclamanții au obținut actele necesare, au elaborat, au coordonat și aprobat la autoritățile abilitate documentația de proiect și actele necesare pentru viitoarea construcție. Aceste acte au fost verificate și avizate în modul corespunzător de către verificatorii de proiecte atestați, inclusiv de DGAURF. La data de *****, Primăria mun. Chișinău a eliberat reclamanților Autorizația de construire nr. ***** pentru construcția unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană, pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****.

Menționează că, la data de 17.03.2022 un locatar al blocului locativ aflat pe *****, mun. Chișinău (amplasat în vecinătatea șantierului în construcție), s-a adresat cu o cerere în adresa

Agenției pentru Supravegherea Tehnică (în continuare AST) prin care a solicitat efectuarea verificării legalității actelor permisive pentru proiectare și pentru construcție, eliberate de către autoritatea publică locală pentru beneficiarii terenului din str. *****. Prin demersul nr. ***** din *****, AST a solicitat Primarului General al mun. Chișinău, dlui Ion Ceban, revizuirea și anularea Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****. Prin Dispoziția Viceprimarului municipiului Chișinău, dlui Ilie Ceban, nr. ***** din ***** a fost dispusă suspendarea executării autorizației de construire nr. ***** din ***** eliberate SRL „Normacom Grup" și Svetlana Radu pentru construirea unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****.

Dispoziția nr. ***** din ***** a fost publicată în aceiași zi pe pagina web a autorității publice locale a municipiului Chișinău (*****) și astfel a devenit cunoscută reclamanților.

Nefiind de acord cu Dispoziția nr. ***** din ***** și considerînd-o neîntemeiată și ilegală, la data de 01.07.2022 SRL „Normacom Grup" și Svetlana Radu au contestat-o cu cerere prealabilă în adresa Primarului General al mun. Chișinău în care au solicitat anularea integrală a acesteia. Concomitent cu solicitarea anulării actului administrativ contestat, prin prisma art. 172 Cod administrativ, petiționarii au solicitat în cererea prealabilă de a fi suspendată Dispoziția nr. ***** din *****. Contrar dispoziției legale ale art. 172 alin. (3) Cod administrativ, autoritatea publică căreia ia fost adresată cererea prealabilă nu a soluționat în termenul prevăzut de lege (art. 172 alin. (3) Cod Administrativ) cerința reclamanților cu privire la suspendarea actului administrativ contestat, motiv pentru care acestea au fost nevoiți de a se adresa cu cerere privind suspendarea actului administrativ contestat în instanța de judecată.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3s/e-17/2022 din 18.07.2022 a fost admisă cererea reclamanților SRL "Normacom Grup" și Radu Svetlana împotriva Primarului General al municipiului Chișinău privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil și a fost dispusă suspendarea până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești executarea dispoziției Primarului general al municipiului Chișinău nr.***** din ***** "Cu privire la suspendarea autorizației de constituire nr.***** din *****". La data de 25.07.2022, prin intermediul Poștei Moldovei, reclamanții au primit răspunsul Pimăriei municipiului Chișinău nr. 5921/22 din 15.07.2022 cu privire la respingerea cererii prealabile.

Cu dispoziția Viceprimarului municipiului Chișinău, dlui Ilie Ceban, nr. ***** din ***** reclamanții nu sunt de acord. Consideră actul administrativ individual respectiv ca fiind neîntemeiat și ilegal. Din conținutul Dispoziției contestate, rezultă că temei pentru emiterea acesteia a servit demersul AST nr. ***** din *****. Cu toate acestea, în demersul AST nr. ***** din ***** se solicită revocarea Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****, fără a fi solicitată însă suspendarea acestora. Prin urmare, constată că Dispoziția nr. ***** din ***** nu are la bază o solicitare directă din partea AST privind suspendarea Autorizației de construire nr. ***** din ***** și este emisă cu încălcarea procedurii, competențelor și a normelor legale, în scpecial cele prevăzute de Codul administrativ al RM. În susținerea afirmațiilor invocate mai sus aduce următoarele argumente.

Potrivit art. 60 alin. (1) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel, iar potrivit art. 172 alin. (1) Cod administrativ - Dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui pînă la finalizarea procedurii prealabile. Astfel, potrivit art. 165 alin. (1)

CA, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Din demersul AST nr. ***** din ***** rezultă că aceasta a reacționat în temeiul petiției cet. Ion Dediu înregistrate cu nr. 2943/22 din 17.03.2022 în care s-a solicitat verificarea legalității actelor permisive pentru proiectare și pentru construcție a unui bun imobil pe lotul de teren din str. *****. Atrage atenția asupra faptului că AST de asemenea are obligația de a respecta prevederile art. 60 alin. (1) Cod administrativ și de a finaliza procedurile administrative în termen de 30 zile din momentul parvenirii cererii de la solicitant. Astfel, dacă cererea cet. Ion Dediu a pervenit în adresa AST la data de 17.03.2022, funcționarii din cadrul acestei instituții urmau a finaliza procedura administrativă în temeiul acestei adresări și de a întreprinde acțiunile de reacționare pe care le consideră necesare pînă la data de 17.04.2022.

Prin urmare, demersul AST nr. ***** adresat Primăriei mun. Chișinău peste două luni de la momentul recepționării cererii de la cet. Ion Dediu (la data de *****), fără respectarea prevederilor Codului administrativ și fără prelungirea termenului de examinare a acesteia din motive temeinic justificate, poartă un caracter tardiv și reprezintă un abuz. În altă ordine de idei, în cazul în care AST ar fi avut obiecții privitor la legalitatea Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****, aceasta urma să le conteste cu cerere prealabilă la autoritatea publică emitentă, conform art. 165 alin. (1) -în termen de 30 zile de la comunicare, adică - pînă pe data de 17.04.2022, lucru care însă nu a fost făcut. Oricare demersuri ulterioare poartă un caracter tardiv și formal.

În continuare, subliniază că, o apreciere aparte merită acțiunile efectuate de către APL a mun. Chișinău după recepționarea demersului AST nr. ***** din 16.05. Astfel, contrar prevederilor art. 172 alin. (1) și (3) Cod administrativ, Primarul general al municipiului Chișinău nu a emis Dispoziția de suspendare a actelor administrative contestate de către AST în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării acesteia. Dispoziția (nr. *****) privind suspendarea Autorizației de construire nr. ***** din ***** a fost emisă de către viceprimarul municipiului Chișinău, dl Ilie Ceban, tocmai la data de ***** - data la care procedura administrativă în temeiul demersului AST nr. ***** din *****, trebuia deja să fi fost finalizată de 13 zile (conform art. 60 alin. (1) CA). Prin urmare, Dispoziția nr. ***** din ***** constituie un abuz de drept și inconsecvență din partea pîrîților, în condițiile în care aceasta a fost emisă cu încălcarea procedurii și termenului prevăzut de lege pentru procedura administrativă. Oricare act administrativ individual privind supendarea Autorizației de construire nr. ***** din ***** emis cu încălcarea termenilor și procedurilor stabilite de art. 60 alin. (1) și art. 172 Cod administrativ, este ilegal, nu are la baza temei justificat, cauzează prejudicii financiare considerabile (deoarece lucrările în șantier sunt în plină desfășurare și deja sunt încheiate contracte) și respectiv încalcă flagrant drepturile și interesele economice ale reclamanților.

De asemenea consideră că Dispoziția nr. ***** din ***** a fost emisă de către Viceprimar în lipsa de împuterniciri oficiale delegate din partea Primarului general, contrar prevederilor art. 29 alin. (1) lit. k) și art. 32 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, cît și a art. 15 alin. (3) lit. a) al Legii nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău. Or, conform prevederilor normelor juridice menționate supra și la care se face trimitere și în partea motivată a Dispoziției nr. ***** din *****, emiterea unor astfel de dispoziții ține de competența exclusivă a Primarului (Primarului General după caz) și nu țin de competența Viceprimarului. În actul administrativ respectiv nu sunt mențiuni sau trimiteri la vre-o procură sau un alt act administrativ privind delegarea de împuterniciri ale Primarului General către Viceprimarul Ilie Ceban privind dreptul ultimului de a emite asemenea Dispoziții. Atrage atenția

instanței și asupra faptului că pînă în prezent nici o persoană, inclusiv cei care s-au adresat cu cereri către AST, nu au contestat în instanța de contencios administrativ legalitatea Autorizației de construire nr. ***** din *****. Dediu Ion (care s-a plîns anterior către AST), la data de 16.06.2022 a depus cerere în adresa Primăriei mun. Chișinău și AST prin care a renunțat la cererile depuse anterior și a solicitat retragerea cererilor/plîngerilor sale cu încetarea procedurii administrative, fapt ce denotă că nu are obiecții privitor la legalitatea Autorizației de construire nr. ***** din ***** și nu o contestă.

Împrejurările descrise mai sus sunt categorice și indiscutabile, cu putere de a genera îndoieli temeinice asupra legalității actului administrativ individual contestat. Anularea actului administrativ contestat devine obligatorie și din perspectiva că Dispoziția nr. ***** din ***** este contrară prevederilor legale, astfel se întrunește condiția privind existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, prevăzută de Codul Administrativ. Nemotivarea suficientă (incompletă) a actului administrativ contestat (art. 118 CA), cu încălcarea procedurii, condițiilor și termenilor stabiliți de Codul adminitrativ pentru suspendarea unui act administrativ, fără consultarea prealabilă a argumentelor și opiniei participanților la procedura administrativă și fără a indica exact normele legale sau actele juridice/administrative privind împuternicirea Viceprimarului Ilie Ceban de a semna astfel de Dispoziții în locul Primarului General, la fel pune la îndoială legalitatea actului administrativ contestat.

Solicită reclamanții, anularea integrală a dispoziției viceprimarului mun. Chișinău, Ilie Ceban nr. ***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construie nr. ***** din *****”.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 23.09.2022 a fost atras în proces, în calitate de terț, Agenția pentru Supraveghere Tehnică. (f.d. 43)

***<u>Hotărîrea instanței de fond ce constituie obiectul apelului.</u>***

***Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău Chișinău (sediul Rîșcani) din 02 martie 2023, a fost admisă cererea de chemare în judecată în contenciosul administrativ depusă de SRL Normacom Grup și Svetlana Radu împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Agenția pentru Supraveghere Tehnică privind contestarea actelor administrative.***

***S-a anulat Dispoziția viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban cu nr.***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construire nr.***** din *****”, ca ilegală.***

***<u>Verificarea admisibilității apelului;</u>***

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 14 martie 2023, Primarul general al municipiului Chișinău a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 02 martie 2023.

*În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.*

Din materialele cauzei rezultă că, la caz hotărîrea instanţei de fond a fost pronunţată public la 02 martie 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 14 martie 2023, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost notificată Primarului general al municipiului Chișinău la 21 iulie 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 18 iulie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

***Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.***

În motivarea apelului, Primarul general al municipiului Chișinău a indicat că, nu este de acord cu hotărârea, o consideră neîntemeiată, ca fiind emisă cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept precum și faptul că circumstanțele importante pentru soluționarea pricinii nu au fost constatate și elucidate pe deplin.

Menționează partea apelantă că, conform art. 35 din Legea nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului, gestionarea teritoriului şi a localităţilor reprezintă ansamblul acţiunilor de organizare, conservare şi dezvoltare a acestora, orientate spre realizarea unei stări fizice şi funcţionale a cadrului natural şi a cadrului construit, care să corespundă necesităţilor colectivităţilor umane, în concordanţă cu interesul public şi potrivit prevederilor documentaţiei de urbanism şi amenajare a teritoriului aprobate. În corespundere cu dispoziţiile art. 21 alin. (1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, 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. În acelaşi timp, art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chişinău, stipulează expres că în domeniul reglementării administrative şi normative a activităţii persoanelor fizice şi juridice de pe teritoriul municipiului Chişinău, primarul exercită următoarea atribuţie: eliberează autorizaţii şi alte acte permisive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate. Coroborând prevederile legale enunţate la materialul probator administrat în speţă, constată că în procesul de executare a lucrărilor de construcţie iniţiate în baza Autorizaţiei de construire nr. ***** din *****, au fost constatate unele circumstanţe/nereguli.

În conexiunea celor relatate, având în vedere faptul că autoritatea de supraveghere în domeniul executării lucrărilor de construcţie, a constatat că lucrările de construcţie sunt executate de SRL „Normacom Grup” şi Svetlana Radu cu derogări de la documentaţia de proiect şi de la prevederile legislaţiei în vigoare, legalitatea şi temeinicia dispoziţiei Primarului general al municipiului Chişinău nr. ***** din *****, este probată pe deplin. Or, în procesul de executare a lucrărilor de construcţie, beneficiarul autorizaţiei are obligaţia legală de a executa lucrările în strică conformitate cu condiţiile proiectului de execuţie şi a actelor permisive, certificatul de urbanism şi autorizaţia de construire, ceea ce la caz nu a fost respectat.

La acest segment, atestă că Primarul general într-un mod justificat a emis actul administrativ individual contestat, or, din analiza conţinutului dispoziţiei Primarului General al mun. Chişinău nr. ***** din ***** „Cu privire la suspendarea autorizaţiei de construire nr. ***** din *****”, se desprinde cu certitudine că aceasta corespunde cerinţelor de motivare stipulate la art. 118 Cod administrativ, în care sunt indicate circumstanţele de fapt şi de drept care au generat emiterea acesteia.

Pe cale de consecinţă, având în vedere că prin prisma dispoziţiilor art. 15 din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chişinău, suspendarea autorizaţiei de construire constituie o prerogativă a primarului, instanţa urmează a respinge argumentele S.R.L. „Normacom Grup” şi Svetlana Radu din acţiune. În acelaşi timp, face referire şi la prevederile art. 29 alin. (1) Cod administrativ potrivit cărora orice măsură întreprinsă de autorităţile publice prin care se afectează drepturile sau libertăţile prevăzute de lege trebuie să corespundă

principiului proporţionalităţii. Ca urmare, dispoziţiile legale enunţate impun concluzia că formele de activitate ale autorităţilor administraţiei publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum şi echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice sunt iniţiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor şi a impactului soluţiilor propuse. Astfel, fiind cert că în cazul dat, interesul public prevalează intereselor personale.

Sintetizând cele reliefate supra, precum şi reieşind din faptul că SRL „Normacom Grup" şi Svetlana Radu nu a prezentat instanţei de judecată probe justificative de natură să confirme lipsa încălcărilor admise de entitate la executarea lucrărilor de construcţie, stabilite de Agenţia pentru Supraveghere Tehnică prin demersul nr. ***** din ***** şi Primarul general în dispoziţia nr. ***** din *****.

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 360 din 25.06.1996 „Cu privire la controlul de stat al calităţii în construcţii", controlul de stat al calităţii în construcţii constituie o componentă a sistemului calităţii, stabilit prin lege şi se efectuează de către Agenţia pentru Supraveghere Tehnică la toate fazele de executare şi utilizare a construcţiilor - concepere, proiectare, autorizare, executare, exploatare, post utilizare, la fazele determinante şi la producerea materialelor şi articolelor pentru construcţii. Conform pct. 10 din Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei pentru Supraveghere Tehnică, aprobat prin hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1088 din 18.12.2017, Agenţia este învestită cu următoarele drepturi: să constate contravenţii, să încheie procese-verbale cu privire la contravenţii şi să aplice sancţiuni în conformitate cu Codul contravenţional al Republicii Moldova; să sisteze lucrările de construcţii-montaj în lipsa actelor permisive necesare, cu abateri de la proiect şi de la documentele normative, fără proiect sau cu încălcări ale legislaţiei în construcţii, precum şi cele care sînt executate de persoane neatestate; să suspende, total sau parţial, lucrările de construcţie şi reconstrucţie a obiectivelor dacă s-au constatat abateri de la documentaţia de proiect şi deviz sau dacă nu sînt respectate reglementările de apărare împotriva incendiilor şi cerinţele privind protecţia civilă; să solicite retragerea actului permisiv de către autorităţile administraţiei publice competente, a autorizaţiei de activitate pentru neexecutarea prescripţiilor privind înlăturarea încălcărilor legislaţiei muncii şi normelor de securitate şi sănătate în muncă, stabilite în urma controalelor repetate.

Ca rezultat al inspectării situaţiei de fapt şi de drept, având în vedere competenţele exclusive, Agenţia pentru Supraveghere Tehnică a constat un şir de divergenţe dintre Regulamentul local de urbanism al oraşului Chişinău, Legii nr. 163/2010 cu privire la autorizarea lucrărilor de construire, actele permisive pentru elaborarea documentaţiei de proiect, documentaţia de proiect şi normativele în vigoare, Agenţia în virtutea exercitării funcţiei conform Regulamentului cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei pentru Supraveghere Tehnică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1088/2017, a solicitat revizuirea actelor permisive (certificatul de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** şi autorizaţia de construire nr. ***** din *****), prin demersul nr. Col-147/22-10-134 din 22.03.2022 adresat dlui Ion Ceban, Primar general al mun. Chişinău. Respectiv autoritatea publică locală a întreprins măsurile corespunzătoare solicitate de către organul abilitat în control Agenţia pentru Supraveghere Tehnică, suspendând autorizaţia de construire nr. ***** din *****, până la emiterea concluziei asupra neregulilor sesizate de organele competente şi înlăturarea neajunsurilor. În consecinţă, SRL „Normacom Grup" şi Svetlana Radu, urmează să sesizeze

Agenţia pentru Supraveghere Tehnică, în vederea examinării circumstanţelor constate, cu emiterea unei concluzii asupra înlăturării neajunsurilor sesizate de organul competent.

A mai menționat partea apelantă că, prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 68/1-1 din 22.03.2007 a fost aprobat Planul de Amenajare a Teritoriului municipiului Chişinău. Prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 68/1-2 din 22.03.2007 a fost aprobat Planul Urbanistic General al oraşului Chişinău ca document fundamental cu caracter director, fără componenta reglementatoare, (perioada de valabilitate a Planului Urbanistic General Chişinău 2007-2025). Prin decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 22/40 din 25.12.2008 a fost aprobat Regulamentul local de urbanism al oraşului Chişinău (cu caracter regulatoriu), urmând să fie aplicat pe tot teritoriul oraşului, cu excepţia Zonei Centrale istorice. (Conform prevederilor legislaţiei Regulamentul local de urbanism este ansamblul documentelor scrise, care detaliază şi explică componentele reglementatoare ale planurilor urbanistice generale şi zonelor aprobate, inclusiv condiţiile ce trebuie să fie respectate la aplicarea acestora). La emiterea actelor permisive pentru construcţii este obligatoriu să se ţină cont de principiile dezvoltării sustenabile şi durabile a localităţii, prevăzute în Regulamentul local de urbanism.

Referitor la netemeinicia acţiunii reţine următoarea stare de drept şi de fapt.

În conformitate cu art. 93 alin. alin. (1) şi (2) Cod administrativ, (1) fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia. (2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. În conformitate cu art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

Menţionează că actul administrativ elaborat şi emis de Primarul general, are scopul primordial de a crea condiţii de maximă siguranţă atât pe teritoriul şantierului, cât şi pe terenurile învecinate, în vederea evitării şi preîntâmpinării unor catastrofe tehnogene, cu respectarea strictă a cadrului legal. Totodată atrage atenţia că în cazul în care reclamanţii SRL „Normacom Grup” şi Radu Svetlana considerau neîntemeiate sau ilegale sesizările organului abilitat Agenţia pentru Supraveghere Tehnică, expuse prin demersul nr. Col-147/22-10-134 din 22.03.2022, urmau să le conteste în modul corespunzător, or, la caz nu există careva informaţii dacă „Normacom Grup” SRL şi Radu Svetlana au contestat sau nu actul organului abilitat, în cazul în care nu este contestat, partea apelantă deduce expres că intimații sunt de acord cu cele expuse în demersul organului, respectiv argumentele sunt întemeiate. Pentru lichidarea tuturor neconformităţilor stabilite de AST, urmează că intimații să sesizeze organul abilitat în vederea inspectării şantierului şi constatării înlăturării neconformităţilor stabilite anterior. Anterior prin decizia Curţii de Apel Chişinău nr. 2-22098273-02-3r-03082022 a fost respinsă cererea de suspendare înaintată de SRL „Normacom Grup” şi Svetlana Radu împotriva actului administrativ defavorabil.

Consideră eronată aprecierea instanței de judecată precum că, existența unui demers parvenit din partea Agenției pentru Supraveghere Tehnică nu constituie motiv automat pentru autoritatea publică locală de satisfacere a acestuia, or, Agenția pentru Supraveghere Tehnică este unica instituție publică din Republica Moldova cu atribuții de control asupra actelor permisive elaborate și emise de autoritatea publică locală cât și asupra procesului de executare a lucrărilor prin prisma Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, aprobat prin hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1088 din 18.12.2017.

În același timp, art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, stipulează expres că în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău, primarul exercită următoarea atribuție: eliberează autorizații și alte acte permisive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate.

Mecanismul de suspendare a actelor permisive emise de Primarul general exclusiv poate să aibă loc prin Dispoziția Primarului, la caz autoritatea publică locală a acționat în strictă conformitate cu Legislația pertinentă, în vederea întreprinderii acțiunilor corespunzătoare conform demersului AST nr. ***** din *****.

Atrage atenția că, prin pct. 1 al Dispoziției nr. ***** din *****, a fost suspendată executarea autorizației de construire nr. ***** din *****, până la emiterea concluziei asupra neregurilor sesizate de organele competente și înlăturarea neajunsurilor, în cazul când vor fi despistate. Respectiv, când organul abilitat Agenția pentru Supraveghere Tehnică v-a emite concluzia asupra înlăturării neregurilor constatate și sesizate de organul menționat, autoritatea publică locală va revizui în modul corespunzător Dispoziția nr. ***** din *****.

***Argumentele participanţilor invocate în cadrul judecării apelului:***

Partea apelantă - Primarul General al municipiului Chișinău și terțul-Agenția pentru Supraveghere Tehnică în şedinţa instanței de apel nu s-au prezentat din motive necunoscute, deşi au fost înştiinţaţi legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezenței nu au informat instanța de apel, nu au înaintat cereri de amînare a ședinței sau de examinare în lipsa lor, motiv din care, pornind de la reglementările art.231 alin. (2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absenţa acestora.

Reprezentantul părților intimate SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu, avocatul Sergiu Istrate, în ședința instanței de apel, a pledat pentru respingerea apelului declarat de Primarul General al municipiului Chișinău, cu menținerea în vigoare a hotărârii instanței de fond.

**Audiind reprezentantul intimaţilor, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău conchide că apelul declarat de Primarul general al municipiului Chișinău este neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins cu menţinerea hotărîrii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîşcani) din 02 martie 2023, din următoarele considerente.**

***Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:***

**În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ,** *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.*

**Potrivit dispoziţiilor art.219 alin.(1), (3) Cod administrativ,** *(1) Instanţa 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. (3) 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 conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ,** *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii-* ***respinge apelul.***

**Conform art. 239 Codul 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.*

**În temeiul art.240 alin.(1) Cod de procedură civilă**, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale 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 v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239 – 241 Cod de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

**Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;**

**<u>În fapt:</u>**

Materialele cauzei atestă că, la *****, Primarul general al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare au eliberat titularilor SRL „Normacom” și Svetlana Radu - Certificat de urbanism pentru proiectare nr. 467/21. (f.d. 14-15)

La 10 ianuarie 2022, Primăria mun. Chișinău a eliberat titularilor SRL „Normacom” și Svetlana Radu -Autorizația de construire nr. ***** pentru construcția unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană, pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****. (f.d. 17-18)

La 17 martie 2022, Dediu Ion, domiciliat pe *****, mun. Chișinău, s-a adresat cu o cerere în adresa Agenției pentru Supravegherea Tehnică, prin care a solicitat efectuarea verificării legalității actelor permisive pentru proiectare și pentru construcție, eliberate de către autoritatea publică locală pentru beneficiarii terenului din str. *****. (f.d. 71-74)

Prin demersul nr. ***** din 16 mai 2022, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a solicitat Primarului General al mun. Chișinău, dlui Ion Ceban, revizuirea actelor permisive- Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****, abrogarea acestora și întreprinderea măsurilor conform prevederilor legale. (f.d.75-77)

Prin Dispoziția Viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban, nr. ***** din *****, avînd în vedere demersul Agenției pentru Supraveghere Tehnică, a fost dispusă suspendarea executării autorizației de construire nr. ***** din ***** eliberate SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu pentru construirea unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****, pînă la emiterea concluziei asupra neregulilor sesizate de organelle competente și înlăturarea neajunsurilor, în cazul cînd vor fi depistate. (f.d. 13)

La 01 iulie 2022, a fost înregistrată cererea prealabilă depusă de reclamanți, prin care s-a solicitat suspendarea executării dispoziției nr. ***** din *****, pe durata examinării cererii prealabile; anularea/revocarea dispozitiei nr. ***** din ***** ”cu privire la suspendarea Autorizației de construire nr. ***** din *****” (f.d. 23-27)

Prin răspunsul nr. 5921/22 din 15 iulie 2022, Primăria municipiului Chișinău a respins cererea prealabilă ca fiind neîntemeiată. (f.d. 28)

Manifestînd dezacordul cu răspunsul primit, SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

**Admisibilitatea acţiunii:**

**Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:**

***Articolul 20.*** *Acţiunea în contencios 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*

***Articolul 191.*** *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

*(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.*

***Articolul 196.*** *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

*(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.*

Ținînd cont de obiectul acțiunii și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

***Articolul 17.*** *Dreptul vătămat*

*Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.*

***Articolul 39.*** *Accesul liber la justiţie*

*(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.*

*(2) 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.*

***Articolul 189.*** *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

*(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.*

***Articolul 10.*** *Actul administrativ individual*

*(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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.*

***Articolul 11.*** *Categoriile actelor administrative individuale*

*(1) 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;*

Instanța de apel statuează că, actul administrativ individual defavorabil emis de autoritatea publică pîrîtă – dispoziția viceprimarului mun. Chișinău, Ilie Ceban nr. ***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construie nr. ***** din *****”- constituie act administrativ defavorabil reclamanților.

***Articolul 19.*** *Cererea prealabilă*

*Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.*

***Articolul 162.*** *Scopul procedurii prealabile*

*(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.*

*(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.*

*(3) 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.*

***Articolul 208.*** *Respectarea procedurii prealabile*

*(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.*

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu au respectat procedura prealabilă.

***Articolul 209.*** *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

*(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea 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 soluţionarea acesteia;*

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

***<u>Cu referire la fondul acțiunii:</u>***

**Articolul 206.** Felurile acţiunilor în contencios administrativ

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).

**Articolul 224.** Hotărîrile instanţei de judecată

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantului este una în contestare.

Fiind investită cu soluționarea cauzei ca instanță de fond, Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani), prin hotărîrea din 02 martie 2023, a admis acțiunea formulată de SRL „Normacom Grup” și Svetlana Radu, fiind anulată Dispoziția viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban cu nr.***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construire nr.***** din *****”, ca ilegală.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău susține ca fiind legală soluția primei instanțe, iar în argumentarea poziției sale reține următoarele.

**LEGISLAŢIA PERTINENTĂ:**

**Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie nr. 163 din 09.07.2010:**

**Articolul 2.** Noţiuni principale

În sensul prezentei legi, următoarele noţiuni principale semnifică:

*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;

*emitent* – autoritatea executivă a administraţiei publice locale;

*solicitant (beneficiar)* – persoană fizică sau juridică care intenţionează să desfăşoare activităţi ce cad sub incidenţa prezentei legi;

**Articolul 21.** Dispoziţii generale privind emiterea certificatelor de urbanism şi autorizaţiei de construire/desfiinţare

(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.

**Legea privind statutul municipiului Chişinău, nr. 136 din 17.06.2016:**

**Articolul 15.** Atribuţiile primarului general

(1) Primarul general exercită următoarele atribuţii de bază:

3) în domeniul reglementării administrative şi normative a activităţii persoanelor fizice şi juridice de pe teritoriul municipiului Chişinău:

a) eliberează autorizaţii şi alte acte permisive prevăzute de lege, avînd dreptul de a le suspenda sau revoca **din motive temeinic justificate**.

**Articolul 16.** Actele primarului general

(1) În exercitarea atribuţiilor sale, primarul general emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual.

(3) Dispoziţiile cu caracter individual devin executorii după ce sînt aduse la cunoştinţă persoanelor vizate.

**Legea privind administraţia publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006:**

**Articolul 29.** Atribuţiile de bază ale primarului

(1) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuţii de bază:

k) eliberează autorizaţiile prevăzute de lege.

**Articolul 32.** Actele primarului

(1) În exercitarea atribuţiilor sale, primarul emite dispoziţii cu caracter normativ şi individual.

(3) Dispoziţiile cu caracter individual intră în vigoare la data comunicării persoanelor vizate sau la data indicată în textul dispoziţiei, care nu poate preceda data includerii acesteia în Registrul de stat al actelor locale.

**Articolul 34.** Interimatul funcţiei de primar

(3) În caz de absenţă temporară, primarul **poate delega, sub proprie răspundere, exercitarea atribuţiilor sale viceprimarului** sau, după caz, secretarului consiliului pe întreaga durată a absenţei sale.

Inițial, Completul judiciar specializat evidențiază faptul că, legalitatea și temeinicia unui act administrativ, vizează mai multe aspecte, între care respectarea competenței, respectarea procedurii și respectarea întocmai a cadrului legal ce guvernează raportul juridic litigios.

Astfel, în litigiile de contencios administrativ, instanța specializată urmează să verifice legalitatea și temeinicia actului administrativ individual, sub următoarele aspecte: respectarea competenței, respectarea procedurii și respectarea dispozițiilor legale care se referă la temeinicia actului.

După cum s-a indicat anterior, potrivit art.15 alin. (1), pct.3) lit.a) din Legea privind statutul municipiului Chişinău, nr. 136 din 17.06.2016, **primarul general** exercită următoarele atribuţii de bază: în domeniul reglementării administrative şi normative a activităţii persoanelor fizice şi juridice de pe teritoriul municipiului Chişinău: eliberează autorizaţii şi alte acte permisive prevăzute de lege, **avînd dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate**.

În speță, dispoziția nr. ***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construie nr. ***** din *****” a fost emisă de către **viceprimarul mun. Chișinău, Ilie Ceban.** Cu toate acestea, în actul administrativ contestat nu sunt mențiuni sau trimiteri la un alt act administrativ privind delegarea împuternicirilor Primarului general al mun. Chișinău- viceprimarului mun. Chișinău, Ilie Ceban din care să rezulte dreptul acestuia de a emite asemenea dispoziții. Nici în dosarul administrative nu se regăsesc careva acte în acest sens.

Prin urmare, prima dimensiune a legalității actului administrativ contestat, nu se circumscrie respectării competenței, fiind afectată de vicii.

Referitor la respectarea procedurii stabilite de lege, Completul reiterează, că potrivit art. 29 Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să îşi exercite atribuţiile legale în mod imparţial, indiferent de propriile convingeri sau interesele persoanelor care le reprezintă.

Conform art. 32 Codul administrativ, procedura administrativă se structurează astfel încît participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuţia unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar şi uşor de înţeles, acţiunile care trebuie întreprinse. În condiţiile legii, autorităţile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Potrivit art.60 Cod administrative,(1) Termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

(2) Termenul general curge de la: b) **data înregistrării cererii de către autoritatea** publică ierarhic superioară sau de cea **de control**;

(4) Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanţilor la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii.

(5) În mod excepţional, cînd în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăşi 90 de zile.

Cu referire la speța în cauză se reține că, procedura administrativă a fost inițiată la demersul nr. ***** din **16 mai 2022** al Agenției pentru Supraveghere Tehnică prin care s-a solicitat Primarului General al mun. Chișinău, dlui Ion Ceban, revizuirea actelor permisive- Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****, abrogarea acestora și întreprinderea măsurilor conform prevederilor legale. (f.d.75-77)

Astfel, termenul în care urma a fi finalizată procedura administrativă a expirat la 16 iunie 2022.

La caz, actul administrativ contestat a fost emis la *****, adică cu încălcarea termenului general în care procedura administrativă trebuia finalizată.

Cu referire la legalitatea materială a actului administrativ contestat, Completul judiciar reține că, la *****, Primarul general al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare au eliberat titularilor SRL „Normacom" și Svetlana Radu - Certificat de urbanism pentru proiectare nr. 467/21. (f.d. 14-15)

La 10 ianuarie 2022, Primăria mun. Chișinău a eliberat titularilor SRL „Normacom" și Svetlana Radu -Autorizația de construire nr. ***** pentru construcția unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană, pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****. (f.d. 17-18)

La 17 martie 2022, Dediu Ion, domiciliat pe *****, mun. Chișinău, s-a adresat cu o cerere în adresa Agenției pentru Supravegherea Tehnică prin care a solicitat efectuarea verificării legalității actelor permisive pentru proiectare și pentru construcție, eliberate de către autoritatea publică locală pentru beneficiarii terenului din str. *****. (f.d. 71-74)

Prin demersul nr. ***** din 16 mai 2022, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a solicitat Primarului General al mun. Chișinău, dlui Ion Ceban, revizuirea actelor permisive- Certificatului de urbanism pentru proiectare nr. *****din ***** și a Autorizației de construire nr. ***** din *****, abrogarea acestora și întreprinderea măsurilor conform prevederilor legale. (f.d.75-77)

Prin Dispoziția Viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban, nr. ***** din *****, avînd în vedere demersul Agenției pentru Supraveghere Tehnică nr. ***** din 16 mai 2022, în temeiul art. 29 alin. (1), (2) și art. 32 alin. (2) din legea nr.436/2006, art. 15 alin. (1) pct.3) lit.a) și art. 16 alin. (1) din Legea nr.136/2016, a fost dispusă **suspendarea executării autorizației de construire** nr. ***** din ***** eliberate SRL „Normacom Grup" și Svetlana Radu pentru construirea unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană pe terenul cu nr. cadastral *****, din *****, **pînă la emiterea concluziei asupra neregulilor sesizate de organele competente și înlăturarea neajunsurilor, <u>în cazul cînd vor fi depistate</u>**. (f.d. 13)

La acest capitol, instanța de apel reiterează că, în temeiul prevederilor art. 15 alin. (1) pct.3) lit.a) Legea privind statutul municipiului Chişinău, nr. 136 din 17.06.2016:, primarul general exercită următoarele atribuţii de bază: în domeniul reglementării administrative şi normative a activităţii persoanelor fizice şi juridice de pe teritoriul municipiului Chişinău:

a) eliberează autorizaţii şi alte acte permisive prevăzute de lege, **avînd dreptul** de a le suspenda sau revoca **<u>din motive temeinic justificate</u>**.

Completul judiciar remarcă că, în Dispoziția Viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban, nr. ***** din *****, în drep se face trimitere la prevederile art. 29 alin. (1), (2) și art. 32

alin. (2) din legea nr.436/2006, art. 15 alin. (1) pct.3) lit.a) și art. 16 alin. (1) din Legea nr.136/2016, iar în fapt actul administrativ menționat nu conține nici o argumentare-**motivele temeinic justificate-** care au condus la suspendarea executării autorizației de construire nr. ***** din *****.

Instanța de apel precizează că, potrivit art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise **trebuie să fie motivate**.

Potrivit art. 118 Cod administrativ, (1) Motivarea este operaţiunea administrativă **prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual**. **În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept <u>şi de fapt</u> pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa.** Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. **Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.**

(2) Motivarea **completă** a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

**b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul;**

**c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc.**

(3) **Motivarea completă este obligatorie**, **este parte integrantă a actului administrativ individual <u>şi condiţionează legalitatea acestuia</u>.**

Completul judiciar, apreciază că autoritatea publică pîrîtă/apelantă nu şi-a îndeplinit obligaţia de a motiva în fapt şi în drept actul administrativ contestat în prezenta speță.

Instanța de apel subliniază că, principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt şi de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esenţial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea şi oportunitatea actului administrativ, constituind, totodată, o garanţie a alegerii soluţiei optime de către organul de decizie.

Amploarea şi detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerinţele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanţele fiecărui caz. Aşadar, deşi motivarea reprezintă o obligaţie generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia şi contextul adoptării sale, prin prisma obiectivul său, care este prezentarea într-un mod clar şi neechivoc a raţionamentului instituţiei emitente a actului.

Motivarea urmăreşte o dublă finalitate: îndeplineşte, în primul rând, o funcţie de transparenţă în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanţei să realizeze controlul său jurisdicţional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raţionamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului şi să fie realizată de autorul său.

În cazul de față, emitentul actului administrativ contestat nu a indicat în dispoziția nr. ***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construie nr. ***** din *****”, temeiurile de fapt și de drept care au condus la concluzia suspendării autorizației de construie nr. ***** din *****.

Completul judiciar reține că orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act administrativ, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a o înțelege în esență și a avea posibilitatea de a aprecia asupra legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării marjei dintre puterea discreționară și arbitrariu utilizat de autoritatea publică.

Or, o eventuală acceptare a tezei potrivit căreia autoritatea publică nu trebuie să-și motiveze deciziile, echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității. De altfel, și în jurisprudența CtEDO se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită instanțelor de judecată efectueze verificarea legalității motivelor reținute.

Mai mult, Instanța de apel precizează că, o detaliere a motivelor este absolut necesară atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență.

Puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită într-un stat de drept ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege constituie exces de putere.

În contextul celor enunțate mai sus, Completul judiciar menționează că în exercitarea puterii discreţionare, autoritatea administrativă se conduce de următoarele principii:

a) nu urmărește alt scop decât cel conferit ei prin lege;

b) procedează cu obiectivitate și imparţialitate, ţinând cont numai de elementele pertinente propriei sale spețe;

c) respectă principiile egalităţii în faţa legii, evitând orice discriminare;

d) menţine un just raport între atingerile pe care le aduc drepturilor, libertăţilor și intereselor persoanelor și scopul pe care actele îl urmăresc;

e) adoptă decizia într-un termen rezonabil, potrivit cerinţelor materiei examinate;

f) aplică directivele administrative generale de o manieră consecventă și constantă, ţinând cont de circumstanţele particulare ale fiecărui caz.

Drept urmare, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară cu cât instituţia emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanţa având rolul de a controla această forţă discreţionară.

Nu în ultimul rînd instanța de apel va sublinia că și Constituția Republicii Moldova la art. 34 alin. (2) prevede că, autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, **sînt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor** asupra treburilor publice şi **asupra problemelor de interes personal**.

Iar odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, ,,motivarea” devine unul din principiile de bază a procedurii administrative. Alin. (3) al art.118, precum și art. 31 din Codul administrativ, poziționează motivarea completă a actului administrativ ca o obligație, respectiv, motivarea este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Drept continuare a ideii, legiuitorul întărește la lit. f), alin. (1), art. 120 ,,Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris al Codului administrativ precum că: f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;” respectiv motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte

integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și totodată devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut.

Completul judiciar remarcă că, art. 225 Cod administrativ reglementează limitele controlului judecătoresc. Astfel, potrivit normei enunțate, (1) Instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

**(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:**

**a) şi-a exercitat dreptul discreţionar;**

**b) a luat în considerare toate faptele relevante;**

**c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar;**

**d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.**

Din analiza dispoziției viceprimarului mun. Chișinău, Ilie Ceban nr. ***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construie nr. ***** din *****”, pentru instanța de apel **devine imposibilă** verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar, dacă autoritatea publică a luat în considerare toate faptele relevante; dacă aceasta a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; și dacă şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege. Or existența unui temei legal în dreptul intern nu este suficientă, în sine, pentru a îndeplini principiul legalității. În plus, temeiul legal trebuie să aibă o anumită calitate, și anume să fie compatibil cu statul de drept și să ofere garanții împotriva arbitrariului. Respectiv, deși, la caz, legea acordă **dreptul** Primarului general de a suspenda autorizațiile şi alte acte permisive prevăzute de lege, acest drept urmează a fi aplicat doar **din motive temeinic justificate.**

Efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act administrativ individual defavorabil, instanța trebuie să se asigure că acesta se bazează pe o bază facturală suficient de solidă. Aceasta presupune, verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză –sunt întemeiate.

Iar elementul fundamental al caracterului suficient al motivării actului administrativ este cel al legalităţii. Or, este suficientă motivarea care arată aplicarea legilor în vigoare în momentul adoptării actului şi care este capabilă să explice soluţia aleasă de autotitatea publică.

Mai mult, din conținutul actului administrativ contestat se reține că autoritatea publică a dispus suspendarea executării actului permisiv- **pînă la emiterea concluziei asupra neregulilor sesizate de organele competente și înlăturarea neajunsurilor, <u>în cazul cînd vor fi depistate</u>**. Astfel, devine evident faptul admiterii unui arbitrariu de către emitentul actului administrativ contestat, în condițiile în care autoritatea publică a dispus suspendarea actului permisiv, fără ca să fi fost constatate careva nereguli sau ilegalități în executarea acestuia, adică în lipsa temeiurilor legale justificate care la data emiterii actului administrativ contestat - autorizației de construire nr.***** din ***** a impus neceitatea stringentă a suspendării acestuia, în scopul protecției interesului public.

Nu în ultimul rând, în această ordine de idei, Completul judiciar specilizat va reține că art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului – Dreptul de proprietate, prevede că: „1. Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauza de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.”

Astfel, un reclamant poate pretinde o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei dispoziții. „Bunurile” pot fi „bunuri actuale” sau active, inclusiv creanțe, în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o **„așteptare legitimă”** de a obține **exercitarea efectivă a unui drept de proprietate** [Pressos Compania Naviera S.A. și alții împotriva Belgiei, pct. 31; J.A. Pye (Oxford) Ltd și J.A. Pye (Oxford) Land Ltd împotriva Regatului Unit (MC), pct. 61; Von Maltzan și alții împotriva Germaniei (dec.) (MC), pct. 74 lit. c); Kopecký împotriva Slovaciei (MC), pct. 35 lit. c)].

În anumite circumstanțe, o „așteptare legitimă” de a obține un activ poate beneficia, de asemenea, de protecția oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1 [Pressos Compania Naviera S.A. și alții împotriva Belgiei, pct. 31; a contrario, Gratzinger și Gratzingerova împotriva Republicii Cehe (dec.) (MC), pct. 73].

Pentru ca o „așteptare” să fie „legitimă”, aceasta trebuie să aibă o natură mai concretă decât o simplă speranță și să se bazeze pe o prevedere legală sau pe un act juridic, precum o hotărâre judecătorească, care să aibă legătură cu dreptul patrimonial în cauză [Kopecký împotriva Slovaciei (MC), pct. 49-50; Centro Europa 7 S.R.L. și di Stefano împotriva Italiei (MC), pct. 173; Saghinadze și alții împotriva Georgiei, pct. 103; Ceni împotriva Italiei, pct. 39; Béláné Nagy împotriva Hungary (MC), pct. 75].

Conceptul de „așteptare legitimă” în contextul art. 1 din Protocolul nr. 1 a fost prima dată elaborat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Pine Valley Developments Ltd și alții împotriva Irlandei, pct. 51. În cauza respectivă, **Curtea a constatat că o s-a creat o „așteptare legitimă” atunci când a fost acordat certificatul de urbanism în temeiul căruia societățile reclamante au achiziționat terenul în vederea dezvoltării acestuia.** Certificatul de urbanism, care nu putea fi revocat de autoritatea abilitată în materie de urbanism, era „o parte integrantă a proprietății societăților” (ibid., pct. 51; Stretch împotriva Regatului Unit, pct. 35, în ceea ce privește exercitarea posibilității de a reînnoi unui contract de închiriere pe termen lung; și Ceni împotriva Italiei, pct. 43, în ceea ce privește antecontractul semnat pentru cumpărarea unui apartament, prețul complet plătit și preluarea proprietății apartamentului de către reclamantă). În această categorie de cauze, „așteptarea legitimă” este întemeiată, așadar, pe o invocare justificată în mod rezonabil a unui act juridic care are un temei legal solid și care implică dreptul de proprietate [Kopecký împotriva Slovaciei (MC), pct. 47].

Ingerința în exercitarea dreptului la respectarea bunurilor, pentru a fi considerată compatibilă cu art. 1 din Protocolul nr. 1, aceasta trebuie să îndeplinească anumite criterii: trebuie să respecte principiul legalității și să urmărească un obiectiv legitim prin mijloace proporționale cu obiectivul urmărit [Beyeler împotriva Italiei (MC), pct. 108- 114].

Orice ingerință din partea unei autorități publice la respectarea „bunurilor” poate fi justificată numai dacă servește unui interes public (sau general) legitim [(Béláné Nagy împotriva Ungariei (MC), pct. 113; (Lekić împotriva Sloveniei (MC), pct. 105].

Cu referire la speța în cauză, Completul judiciar reiterează că la emiterea Dispoziției viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban cu nr.***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construire nr.***** din *****” nu a fost respectat principiul legalității, precum și autoritatea nu a invocat nici o analiză a riscurilor sau pericolului neaplicării acestei ingerințe prin prisma scopului/interesului public urmărit.

Astfel încât, Completul judiciar specializat, generalizînd cele expuse supra, ținînd cont de faptul că, motivarea completă a unui act administrative defavorabil este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia, va concluziona că la caz, instanța de fond întemeiat a admis pretențiile reclamanților și a anulat Dispoziția

viceprimarului municipiului Chișinău, Ilie Ceban cu nr.***** din ***** ”Cu privire la suspendarea autorizației de construire nr.***** din *****”, ca ilegală.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul concluzionează că, argumentele expuse de către Primarul general al municipiului Chișinău în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond - reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată, în corespundere cu art. 130 CPC.

Prin prisma acestor constatări, Completul judiciar concluzionează că la caz dubiul judiciar a fost înlăturat, netemeinicia cerințelor părții apelante a fost demonstrată, iar argumentele invocate de către apelanți poartă caracter pur formal.

**Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Colegiul notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.**

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părților apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul de Contencios Administrativ conchide a respinge apelul declarat de Primarul general al municipiului Chișinău şi a menţine hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani) din 02 martie 2023.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

**D E C I D E :**

Apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău, ***se respinge.***

***Se menține hotărîrea*** Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 02 martie 2023.

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul /semnat/ Mîra Ghenadie

Judecătorii /semnat/ Dașchevici Grigore

/semnat/ Bostan Angela