Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Gandrabur Marcel)
Dosarul nr. 3a-1950/25 (2-23173809-02-3a-05062025)

D E C I Z I E

21 ianuarie 2026 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele ședinței, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică, apelul declarat de Primarul General al mun. Chișinău împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 6 martie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de SRL „Regata Imobiliare" împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la prelungirea valabilității termenului certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018, conexată cu cauza de contencios administrativ intentată de SRL „Regata Imobiliare" împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la constatarea valabilității certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile reclamantului:

La 05 decembrie 2023 SRL „Regata Imobiliare" a sesizat instanța de contencios administrativ împotriva Primarului mun. Chișinău și a solicitat prelungirea termenului certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018.

Reclamanta a arătat că, în ședința nr. 12 din 19 iulie 2018, Consiliul Național al Monumentelor Istorice (în continuare CNMI) de pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a avizat schița de proiect privind construirea unui centru social-cultural și de agrement cu parcări subterane pe *****, iar în ședința nr. 1 din 17 ianuarie 2019 a aprobat proiectul de execuție pentru același obiectiv.

În baza acestor avize, aprobate de minister, Primăria mun. Chișinău a eliberat la 18 decembrie 2018 certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18, pe termen de 12 luni, pentru construirea unui centru multifuncțional pe terenul cu nr. cadastral *****, din contul demolării construcțiilor cu numerele cadastrale *****-*****.

Reclamanta a mai arătat că, la 16 octombrie 2019 CNMI a revocat deciziile și avizele aprobate în ședințele din 19 iulie 2018 și 17 ianuarie 2019, iar, la 24 decembrie 2019, viceprimarul mun. Chișinău, Chironda Victor, prin dispoziția nr. 833-d, a revocat certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18, dispoziție completată ulterior prin dispoziția nr. 353-d.

Aceste acte au fost contestate în instanță.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2023 a fost anulată ca ilegală decizia CNMI din 16 octombrie 2019, precum și dispozițiile viceprimarului nr. 833-d și nr. 353-d.

Reclamanta a susținut că, prin efectul art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, actele de revocare nu mai produc efecte juridice din momentul emiterii lor, iar ea este repusă în situația anterioară și poate solicita prelungirea certificatului cu 12 luni, în temeiul art. 5 alin. (4) din Legea nr. 163/2010.

Reclamanta a invocat că, la 09 octombrie 2023 a solicitat prelungirea certificatului cu 12 luni, iar Primăria nu a răspuns în termenul prevăzut de art. 60 din Codul administrativ.

A susținut că acțiunea în obligare a fost introdusă în termenul prevăzut de art. 209 din Codul administrativ. A mai arătat că certificatul de urbanism pentru proiectare este actul care permite elaborarea documentației de proiect și stă la baza emiterii autorizației de construire, iar lipsa examinării cererii sale o împiedică să perfecteze documentația necesară pentru realizarea investiției.

În susținerea acestui capăt de cerere, reclamanta a invocat art. 2, art. 3 alin. (1), art. 5 alin. (3) și (4) și art. 12 din Legea nr. 163/2010, precum și art. 17, 21 și 30 din Codul administrativ.

Prin aceeași cerere, reclamanta a solicitat și constatarea valabilității certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018, pentru un termen restant de 13 luni, calculat de la data hotărârii judecătorești definitive, precum și anularea refuzului comunicat prin scrisoarea nr. 2-03/1-750 din 23 aprilie 2024.

În susținerea acestei pretenții, reclamanta a arătat că, potrivit art. 5 alin. (3) și (4) din Legea nr. 163/2010, durata certificatului de urbanism pentru proiectare reprezintă durata elaborării documentației de proiect, nu poate depăși 24 luni și poate fi prelungită cu încă 12 luni.

A susținut că practica constantă a Primăriei mun. Chișinău este de a elibera certificatele de urbanism pentru proiectare pe termen inițial de 24 luni și că, în lipsa unui motiv obiectiv, situațiile identice trebuie tratate identic, în sensul art. 137 din Codul administrativ. Din această perspectivă, a afirmat că certificatul său trebuia considerat valabil până la 18 decembrie 2020.

Reclamanta a susținut că, la data emiterii dispoziției nr. 833-d din 24 decembrie 2019, valorificase doar 11 luni din perioada inițială de valabilitate a certificatului și că, după anularea retroactivă a actelor de revocare prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2023, a fost repusă în dreptul de a folosi certificatul pentru perioada restantă de 13 luni.

A arătat că scrisoarea din 23 aprilie 2024, prin care viceprimarul a refuzat să recunoască valabilitatea certificatului, este nelegală, deoarece se întemeiază pe două teze care nu rezistă: că actul și-ar fi încetat valabilitatea înainte de revocare și că reclamanta nu ar fi solicitat prelungirea în termen rezonabil.

Potrivit reclamantei, dacă certificatul nu mai producea efecte la 24 decembrie 2019, autoritatea nu mai avea de ce să îl revoce. A mai susținut că recursul declarat împotriva deciziei Curții de Apel nu suspendă executarea acesteia.

În continuare, reclamanta a criticat refuzul din 23 aprilie 2024 sub aspectul motivării. A invocat art. 31, art. 118 alin. (2) și (3) și art. 119 din Codul administrativ și a susținut că actul nu cuprinde motive de fapt și de drept care să justifice derogarea de la practica autorității și nici elementele procedurale care au stat la baza refuzului.

A arătat că nu a fost informată despre inițierea procedurii administrative și nu a fost audiată. A susținut că refuzul îi afectează dreptul de a valorifica certificatul de urbanism, îi blochează perfectarea documentației de proiectare și contravine principiului protecției încrederii legitime. În susținerea acestei idei, a invocat și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, prin raportare la noțiunea de „speranță legitimă".

Pe motivele invocate a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată.

Obiecțiile pîrîtului:

Prin referințele depuse, Primarul mun. Chișinău a solicitat declararea inadmisibilității acțiunii formulate de SRL „Regata Imobiliare" și respingerea pretențiilor privind prelungirea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018 cu 12 luni, precum și privind constatarea valabilității acestuia pentru un termen restant de 13 luni.

Autoritatea a susținut că, la 05 decembrie 2023, reclamanta a introdus acțiunea în obligare fără respectarea procedurii prealabile, întrucât cererea din 09 octombrie 2023 nu avea caracterul unei cereri prealabile în sensul art. 162, 165, 208 și 209 din Codul administrativ. A arătat că, în lipsa acestei etape, acțiunea este inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

Autoritatea a mai susținut că reclamanta nu poate revendica încălcarea unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. A invocat art. 17, 20, 38 alin. (2) și 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, precum și art. 53 alin. (1) din Constituție, și a arătat că procedura contenciosului administrativ protejează drepturi subiective, nu interese generale și nici nu permite o actio popularis. Din această perspectivă, a susținut că reclamanta nu a indicat în ce mod refuzul contestat i-ar afecta un drept legitim, iar afirmația potrivit căreia refuzul de a constata valabilitatea certificatului o împiedică să perfecteze documentația de proiectare nu poate fi primită, deoarece reclamanta are posibilitatea de a depune o nouă cerere în condițiile legii pentru obținerea actelor necesare.

Prin răspunsul nr. 2-03/1-750 din 23 aprilie 2024, autoritatea a respins cererea prealabilă din 05 aprilie 2024, prin care SRL „Regata Imobiliare" a solicitat recunoașterea valabilității certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018. Primarul mun. Chișinău a susținut că pretenția privind constatarea valabilității certificatului, pentru un termen restant de 13 luni, nu se încadrează în felurile acțiunilor reglementate de Codul administrativ și nu poate forma obiectul unei acțiuni în contencios administrativ. A arătat că admiterea unei asemenea cereri ar depăși competența instanței și ar echivala cu o substituire a atribuțiilor autorității publice locale în materia urbanismului și autorizării executării lucrărilor de construcție.

În susținerea poziției sale, autoritatea a expus conținutul certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18, emis la 18 decembrie 2018 pentru elaborarea documentației de proiect privind construirea unui centru multifuncțional pe terenul cu nr. cadastral

*****, situat pe *****. A arătat că actul cuprinde prescripții privind regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al terenului, este emis pentru un amplasament aflat în nucleul istoric al municipiului Chișinău, monument de importanță națională, și prevede expres că nu permite executarea lucrărilor de construcție și are valabilitate de 12 luni de la data emiterii. Autoritatea a susținut că actul s-a consumat prin expirarea acestui termen la 18 decembrie 2019, iar nu la un termen de 24 luni, cum afirmă reclamanta.

Primarul mun. Chișinău a mai invocat în referința depusă că, Legea nr. 163/2010 nu consacră un termen legal fix de 24 luni pentru fiecare certificat de urbanism pentru proiectare, ci prevede doar că durata acestuia nu poate depăși 24 luni, stabilirea concretă a termenului aparținând autorității emitente. A arătat că reclamanta a primit certificatul cu termen expres de 12 luni, nu a formulat obiecții și nu a contestat această prescripție. Prin raportare la art. 139 și 140 din Codul administrativ, a susținut că actul a devenit valabil cu conținutul comunicat reclamantei și și-a pierdut efectele juridice la expirarea termenului stabilit în cuprinsul său. Din această perspectivă, autoritatea a susținut că certificatul expirase anterior emiterii dispoziției de revocare din 24 decembrie 2019 și că, în consecință, nu mai putea fi nici prelungit, nici declarat valabil pentru o perioadă restantă.

Autoritatea a mai susținut că, la momentul examinării cererilor formulate de reclamantă, cadrul normativ aplicabil s-a modificat. A arătat că, potrivit formei actuale a art. 3 din Legea nr. 163/2010, certificatul de urbanism pentru proiectare nu mai poate fi emis, în cazul intervențiilor la monumente sau în zone construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, în baza schiței de proiect avizate de Consiliul Național al Monumentelor Istorice, astfel cum era prevăzut de lege la momentul emiterii certificatului din 18 decembrie 2018. A susținut că, în prezent, pentru terenul din *****, documentație de urbanism valabilă nu este aprobată și nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art. 4 din Legea nr. 163/2010 pentru emiterea unui nou certificat.

În același sens, autoritatea a invocat regimul urbanistic și de protecție aplicabil terenului. A arătat că imobilul este amplasat într-o zonă cu statut special, în nucleul istoric al municipiului Chișinău, în adiacența unor obiective de importanță strategică, și că terenul face parte din spațiile verzi, fiind situat în limitele Grădinii Publice „Ștefan cel Mare și Sfânt”. A invocat Legea nr. 835/1996, Regulamentul local de urbanism al orașului Chișinău, decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 2/28 din 02 aprilie 2021, Hotărârea Guvernului nr. 978 din 02 septembrie 2004 și art. 20 alin. (1) din Legea nr. 591/1999 și a susținut că, pentru acest amplasament, realizarea unor construcții noi este condiționată de existența unor planuri urbanistice și aprobări speciale care nu au fost emise. Din acest motiv, autoritatea a conchis că documentația de urbanism valabilă pentru teren nu este aprobată și că, în lipsa acesteia, certificatul de urbanism pentru proiectare nu poate fi emis sau prelungit.

Cu privire la susținerile reclamantei întemeiate pe anularea dispozițiilor de revocare, autoritatea a arătat că procedura de emitere a acelor dispoziții a fost inițiată la examinarea demersului înaintat de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova. A susținut că refuzul contestat a fost emis cu respectarea normelor care reglementează emiterea și prelungirea certificatului de urbanism pentru proiectare și că nici autoritatea publică locală, nici instanța de judecată nu au competența de a constata

valabilitatea unui asemenea certificat în afara cadrului expres prevăzut de lege. Din această perspectivă, Primarul mun. Chișinău a susținut că actul contestat este legal, iar temei pentru constatarea valabilității certificatului ori pentru prelungirea lui nu există.

Din ansamblul referințelor formulate de autoritate rezultă că apărarea acesteia se întemeiază pe trei teze. Prima, ține de inadmisibilitatea acțiunii în obligare, pentru lipsa procedurii prealabile și pentru inexistența unui drept vătămat. A doua, privește imposibilitatea de a supune controlului judiciar o cerere de constatare a valabilității certificatului pentru un termen restant de 13 luni, întrucât o asemenea pretenție nu este prevăzută de Codul administrativ și ar depăși competența instanței. A treia, privește fondul cererilor și se întemeiază pe faptul că certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 a avut valabilitate expresă de 12 luni, a expirat la 18 decembrie 2019, cadrul urbanistic și normativ aplicabil s-a modificat, iar pentru terenul din ***** nu există, în prezent, documentație de urbanism aprobată care să permită emiterea sau prelungirea actului solicitat.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 6 martie 2025, s-a admis acțiunea. S-a obligat Primarul mun. Chișinău să prelungească cu 12 luni termenul de valabilitate a certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018 eliberat Societății cu Răspundere Limitată ”Regata Imobiliare”, în conformitate cu art. 5 alin. (4) din Legea cu privire la autorizarea executării lucrărilor de construcție.

S-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată Societatea cu Răspundere Limitată ”Regata Imobiliare” împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la constatarea valabilității certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, pîrîtul a declarat apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instnațe, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantei să fie respinsă integral.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art.232 alin.(1) și (2) din Codul 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.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa 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 data de 6 martie 2025, iar apelul nemotivat a fost depus la 06 martie 2025.

Corespunzător, la 26 mai 2025 a fost notificată hotărârea motivată, iar apelul motivat a fost declarat la data de 03 iunie 2025. Prin urmare, Colegiul constată că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

Apelantul, Primarul General al municipiului Chișinău, solicită admiterea apelului și casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 06 martie 2025, în partea în

care a fost admisă acțiunea SRL „Regata Imobiliare”. Solicită pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea reclamantei să fie respinsă integral.

În motivarea apelului, apelantul susține că instanța de fond a examinat cauza incomplet, nu a determinat corect circumstanțele reale, nu a dat eficiență argumentelor și probelor prezentate de partea pârâtă și a ajuns la concluzii întemeiate doar pe poziția reclamantei. Apelantul contestă soluția prin care a fost obligat să prelungească cu 12 luni termenul certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018.

Pe fond, apelantul susține că prelungirea nu putea fi admisă, deoarece certificatul a avut valabilitate de 12 luni și a expirat la 19 decembrie 2019, înainte de emiterea dispoziției de revocare din 24 decembrie 2019. El mai arată că, la data cererii de prelungire, cadrul normativ era modificat, documentația de urbanism valabilă pentru teren nu era aprobată, iar condițiile legale pentru prelungirea ori emiterea unui nou certificat nu erau întrunite.

Apelantul mai susține că, hotărârea primei instanțe reprezintă o imixtiune în atribuțiile autorității publice locale și o substituire a competențelor conferite acesteia de Legea nr. 163/2010. Din această cauză, solicită înlăturarea soluției de obligare la prelungirea certificatului și respingerea integrală a acțiunii.

În referința depusă împotriva cererii de apel, intimata de fapt a reiterat circumstanțele și argumentele invocate în cererea de chemare în judecată.

În ședința instanței de apel apelantul a susținut cererea de apel conform temeiului și obiectului invocat și a solicitat admiterea acestuia.

Intimatul, reprezentantul SRL ”Regata Imobiliare” avocatul Doicov Igor a pledat pentru respingerea apelului și menținerea hotărîrii instanței de fond.

Aprecierea instanţei de apel:

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

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

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) Cod 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) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. 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:

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ,

Instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Cu privire la excepția de inadmisibilitate întemeiată pe art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, instanța reține că aceasta nu poate fi primită.

Din materialele cauzei rezultă că, anterior sesizării instanței, SRL „Regata Imobiliare" a adresat autorității publice, la 09 octombrie 2023 o cerere expresă, prin care a solicitat prelungirea cu 12 luni a certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018.

Tot din actele cauzei rezultă că, până la data introducerii acțiunii, autoritatea nu a soluționat această cerere în termenul general prevăzut de Codul administrativ. La 05 decembrie 2023 reclamanta a sesizat instanța, invocând lipsa răspunsului administrației la demersul său.

Instanța reține că procedura prealabilă nu poate fi interpretată într-o manieră formalistă și ruptă de finalitatea ei. Scopul acesteia este de a oferi autorității posibilitatea de a examina pretenția persoanei și de a adopta o poziție asupra ei înainte de declanșarea controlului judecătoresc.

În speță, această finalitate a fost atinsă prin însăși cererea din 09 octombrie 2023. Prin acel demers, reclamanta a supus administrației o pretenție administrativă concretă și a solicitat adoptarea conduitei administrative pe care o pretinde în judecată. A cere, în plus, formularea unei noi cereri, distincte doar prin denumirea de „cerere prealabilă", pentru aceeași pretenție și în același raport juridic, ar însemna dublarea inutilă a aceleiași etape administrative și transformarea procedurii prealabile într-o formalitate lipsită de substanță.

Nici împrejurarea că pârâtul califică cererea din 09 octombrie 2023 drept simplă petiție nu schimbă această concluzie. Relevantă nu este denumirea dată demersului, ci conținutul său juridic. Or, din actele cauzei rezultă că reclamanta a solicitat expres intervenția autorității în sensul prelungirii termenului certificatului de urbanism pentru proiectare. În lipsa unui răspuns în termenul legal, ea era îndreptățită să recurgă la protecția judecătorească, fără a i se putea opune, în mod formalist, necesitatea reluării aceleiași etape administrative pentru aceeași solicitare.

Sub aspectul termenului de sesizare a instanței, instanța reține că acțiunea a fost introdusă după expirarea termenului general de soluționare a cererii adresate autorității.

Cererea administrativă a fost depusă la 09 octombrie 2023, iar acțiunea a fost introdusă la 05 decembrie 2023. În aceste condiții, nu se poate reține că reclamanta a sesizat instanța prematur ori cu nesocotirea exigențelor procedurale legate de pasivitatea autorității.

Nu poate fi primită nici excepția întemeiată pe art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Pentru a trece filtrul admisibilității, reclamanta nu este ținută să dovedească, din start temeinicia pretenției sale pe fond. Este suficient să invoce, în mod plauzibil, afectarea poziției sale juridice prin activitatea sau pasivitatea autorității. Or, reclamanta susține că nesoluționarea cererii sale de prelungire o împiedică să valorifice certificatul de urbanism pentru proiectare și să continue demersurile legate de documentația de proiect. Dacă această susținere este sau nu întemeiată aparține analizei fondului. Ea nu poate fi tranșată în defavoarea reclamantei la nivelul filtrului de admisibilitate.

Instanța reține că, până la data de 05 decembrie 2023, situația juridică relevantă pentru admisibilitate era determinată de existența unei cereri administrative anterioare, concrete și nesoluționate în termen. Eventualele răspunsuri ulterioare ale autorității și problema efectelor juridice ale tăcerii administrației, inclusiv în raport cu normele speciale incidente în materia certificatelor de urbanism pentru proiectare, nu schimbă această concluzie la nivelul admisibilității și urmează a fi apreciate, după caz, în cadrul examinării fondului. În această etapă, este suficient că reclamanta a sesizat anterior autoritatea competentă, iar până la introducerea acțiunii nu a primit un răspuns în termenul legal.

Instanța reține, așadar, că reclamanta a adresat anterior autorității competente o cerere concretă, că această cerere nu a fost soluționată în termenul legal până la data sesizării instanței și că excepțiile de inadmisibilitate invocate de pârât nu pot fi primite. În aceste condiții, cererea de chemare în judecată nu este lovită de inadmisibilitate pentru neparcurgerea procedurii administrative anterioare ori pentru lipsa unui drept sau interes legitim aparent vătămat. Excepțiile urmează a fi respinse, iar cauza urmează a fi examinată în fond.

În fapt:

SRL „Regata Imobiliare” a inițiat un proiect de construire a unui centru multifuncțional, social-cultural și de agrement, pe terenul cu nr. cadastral *****, situat pe *****.

În etapa prealabilă, schița de proiect a fost avizată de Consiliul Național al Monumentelor Istorice în ședința nr. 12 din 19 iulie 2018. Proiectul de execuție a fost aprobat în ședința nr. 1 din 17 ianuarie 2019.

În baza acestor avize, Primăria mun. Chișinău a emis la 18 decembrie 2018 certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18. Din actele depuse rezultă că acest certificat a fost emis pe un termen expres de 12 luni.

La 16 octombrie 2019 Consiliul Național al Monumentelor Istorice a revocat avizele și deciziile care au stat la baza proiectului.

La 24 decembrie 2019 viceprimarul mun. Chișinău, Victor Chironda, a emis dispoziția nr. 833-d. Prin această dispoziție a fost revocat certificatul de urbanism pentru proiectare. În materiale apare și dispoziția nr. 353-d, emisă ulterior, ca act de completare.

SRL „Regata Imobiliare” a contestat în instanță actele de revocare.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2023, au fost anulate ca ilegale decizia CNMI din 16 octombrie 2019 și dispozițiile viceprimarului privind revocarea certificatului.

După această decizie, reclamanta a considerat că este repusă în situația anterioară.

Pe această bază, la 09 octombrie 2023 a solicitat prelungirea cu 12 luni a certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18.

Potrivit poziției reclamantei, Primăria nu a examinat această cerere în termenul legal.

Din acest motiv, la 05 decembrie 2023, reclamanta a introdus acțiune în obligare împotriva Primarului mun. Chișinău.

În paralel, reclamanta a susținut și o a doua teză. Ea a afirmat că, prin efectul anulării actelor de revocare, certificatul nu doar a reintrat în ființă juridică, ci a rămas valabil pentru un termen restant de 13 luni. Această teză a fost construită pe ideea că valabilitatea inițială trebuia raportată la un maxim de 24 de luni.

La 05 aprilie 2024, reclamanta a formulat cerere prealabilă pentru recunoașterea valabilității certificatului.

Prin scrisoarea nr. 2-03/1-750 din 23 aprilie 2024, semnată de viceprimarul Ilie Ceban, această cerere a fost respinsă. Autoritatea a arătat că certificatul își încetase valabilitatea înainte de dispoziția de revocare și că cererea de prelungire a fost depusă tardiv.

Așadar, faptele esențiale sunt acestea.

Certificatul a fost emis la 18 decembrie 2018. El a avut termen expres de 12 luni. În 2019 au fost emise acte de revocare. În 2023, aceste acte au fost anulate de instanță. După anularea lor, reclamanta a cerut fie prelungirea certificatului cu 12 luni, fie recunoașterea unui termen restant de 13 luni. Autoritatea a refuzat. Ea a susținut că actul expirase deja înainte de revocare.

Legislația relevantă:

Art.2 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție

„*certificat de urbanism pentru proiectare* – act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripţiile şi elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic şi arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului, şi care permite elaborarea documentaţiei de proiect”.

Art.5 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție

„(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează şi se eliberează solicitantului (beneficiarului) în cel mult 20 de zile lucrătoare de la data înregistrării cererii.

(2) În cazul elaborării certificatului de urbanism pentru proiectare în condiţiile art. 4 alin. (6), termenul de emitere nu va depăşi 30 de zile lucrătoare.

(3) Termenul de valabilitate a certificatului de urbanism pentru proiectare reprezintă durata elaborării documentaţiei de proiect, care nu poate depăşi 24 de luni de la data emiterii certificatului.

(4) La cererea titularului, termenul de valabilitate a certificatului de urbanism pentru proiectare poate fi prelungit o singură dată pe un termen de pînă la 12 luni.

(5) Termenul de valabilitate a certificatului de urbanism pentru proiectare se consideră consumat după obținerea autorizației de construire."

Motivarea instanței:

Examinând actele dosarului și argumentele părților, Colegiul specializat reține că litigiul privește două pretenții distincte, întemeiate pe aceeași premisă juridică.

Prima, vizează obligarea Primarului mun. Chișinău să prelungească cu 12 luni certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018.

A doua, vizează constatarea valabilității aceluiași certificat pentru un termen restant de 13 luni, calculat după anularea judecătorească a actelor de revocare emise în anul 2019.

Din materialele cauzei rezultă că, certificatul a fost emis la 18 decembrie 2018 cu termen expres de 12 luni

Tot din dosar rezultă că, la 24 decembrie 2019 actul a fost revocat prin dispoziția nr. 833-d, ulterior actele de revocare au fost anulate prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2023, iar reclamanta a solicitat prelungirea la 09 octombrie 2023, iar prin scrisoarea nr. 2-03/1-750 din 23 aprilie 2024 autoritatea a refuzat să recunoască valabilitatea certificatului și a invocat expirarea termenului său înainte de revocare.

Sub aspectul cadrului normativ, instanța de apel reține că, potrivit art. 2 din Legea nr. 163/2010, certificatul de urbanism pentru proiectare este un act cu caracter reglementator, care permite elaborarea documentației de proiect.

Potrivit art. 4 din aceeași lege, certificatul se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului. Potrivit art. 5 alin. (3), termenul de valabilitate al certificatului reprezintă durata elaborării documentației de proiect și nu poate depăși 24 de luni de la emitere. Potrivit art. 5 alin. (4), la cererea titularului, acest termen poate fi prelungit o singură dată, pe un termen de până la 12 luni.

Din raționamentele textului legal rezultă că, legea într-o manieră certă și clară, stabilește un plafon maxim al valabilității și un mecanism de prelungire limitat în timp. Legea nu consacră un termen fix și obligatoriu de 24 de luni pentru fiecare certificat emis.

Această precizare este decisivă în speță. Reclamanta și-a construit acțiunea pe ideea că art. 5 din Legea nr. 163/2010 i-ar fi conferit, prin efectul legii, o valabilitate inițială de 24 de luni și că, la data revocării, ar fi rămas nevalorificat încă un termen de 13 luni.

Colegiul specializat nu poate primi această teză, reieșind din următoarele argumente expuse mai jos.

Certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 a fost comunicat reclamantei cu un conținut determinat, iar în acest conținut era înscris expres termenul de 12 luni.

Or, art. 5 alin. (3) nu stabilește că emitentul este obligat să acorde în toate cazurile termenul maxim, ci doar că valabilitatea nu poate depăși 24 de luni. Din acest punct de vedere, termenul de 12 luni nu contravine textului legal. El reprezintă termenul concret al actului emis. Reclamanta nu a contestat în termen această clauză a actului și nu a demonstrat, prin probe concludente, că emitentul ar fi încălcat o regulă legală imperativă ori o practică administrativă uniformă care să impună, în mod necesar, stabilirea unui termen inițial de 24 de luni.

Prin urmare, Curtea de apel reține că valabilitatea certificatului s-a epuizat la 18 decembrie 2019. Acest efect s-a produs prin simpla ajungere la termenul înscris în act. Pentru stingerea efectelor certificatului sub aspect de timp, nu era necesară emiterea unui act ulterior de revocare. Din acest motiv, împrejurarea că dispoziția de revocare nr. 833-d a fost emisă la 24 decembrie 2019, adică după expirarea termenului de 12 luni, nu este de natură să mute momentul încetării valabilității certificatului. Revocarea a intervenit asupra unui act care, sub aspectul duratei sale, își epuizase deja efectele.

Totodată, Colegiul reține că, potrivit art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual anulat de instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul emiterii lui. Este adevărat și că anularea actelor de revocare din anul 2019 a înlăturat, retroactiv, efectele juridice ale acelor acte.

Din această normă rezultă restabilirea ordinii juridice anterioare actului anulat. Din aceeași normă nu rezultă însă suspendarea, înghețarea ori repornirea termenului de valabilitate al unui act favorabil care, prin propriul său conținut, era limitat în timp.

Norma de la art. 228 din Codul administrativ, înlătură efectele actului de revocare. El nu modifică durata înscrisă în certificatul revocat și nu creează, prin el însuși, un termen nou de valorificare a actului după expirarea acestuia. Or, nici Codul administrativ, nici Legea nr. 163/2010 nu prevăd că, în cazul anulării revocării, cursul termenului de valabilitate al certificatului se suspendă pe perioada litigiului sau se reia după pronunțarea hotărârii judecătorești.

Din această perspectivă, cererea din 09 octombrie 2023 privind prelungirea certificatului nu se încadrează în ipoteza art. 5 alin. (4) din Legea nr. 163/2010. Prelungirea, prin natura sa, presupune existența unui termen de valabilitate în curs, susceptibil de extindere. Ea nu poate opera asupra unui act al cărui termen s-a consumat. Mecanismul legal al prelungirii nu este o cale de reînviere a unui certificat expirat. El este o modalitate de extindere, în limitele legii, a valabilității unui certificat încă apt să producă efecte. Odată ce certificatul nr. 814/18 și-a epuizat valabilitatea la 18 decembrie 2019, nu mai exista un termen legal care să poată fi prelungit în anul 2023.

Colegiul specializat ajunge la aceeași concluzie ce se impune și cu privire la pretenția de constatare a unui termen restant de 13 luni.

Instanța de apel nu ignoră că acțiunea în constatare este admisă, în principiu, de Codul administrativ. Obiectul ei rămâne însă existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act.

În speță, reclamanta Regata Imobiliare” SRL nu urmărește doar constatarea inexistenței juridice a revocării, ci obținerea unui efect suplimentar - crearea unui nou interval temporal de valabilitate, cu început ulterior, pentru un certificat deja expirat. Un

asemenea rezultat nu poate fi dedus din art. 228 din Codul administrativ și nici din art. 5 din Legea nr. 163/2010.

Or, admiterea aceastei teze de instanța de judecată, ar însemna ca instanța să adauge la lege o cauză de suspendare a termenului și o tehnică de valorificare ulterioară a unui „rest de valabilitate” pe care legea nu o reglementează.

Nici argumentul reclamantei, potrivit căruia însăși emiterea dispoziției de revocare ar confirma că certificatul era încă valabil nu poate schimba soluția. Acest argument are aparență logică, dar nu răstoarnă cadrul juridic aplicabil. Emiterea unui act administrativ ulterior nu are puterea de a prelungi, implicit, termenul actului anterior și nici nu poate transforma un act expirat într-un act aflat încă în curs de valabilitate.

În speță, efectul relevant nu este existența revocării, ci termenul concret înscris în certificatul din 18 decembrie 2018. Or, acest termen a expirat la 18 decembrie 2019.

În ceea ce privește critica referitoare la motivarea scrisorii nr. 2-03/1-750 din 23 aprilie 2024, Curtea de apel reține că actul contestat indică împrejurarea decisivă a speței, și anume, încetarea valabilității certificatului înainte de formularea cererii de prelungire și înainte de refuzul expres de recunoaștere. Se poate admite că motivarea autorității putea fi mai dezvoltată sub aspectul raportului dintre art. 228 din Codul administrativ și art. 5 din Legea nr. 163/2010. Această eventuală insuficiență de redactare nu este însă de natură să răstoarne soluția, deoarece, în circumstanțele concrete ale cauzei, nu exista temei material pentru emiterea actului solicitat.

Când singura soluție legală este respingerea cererii, lipsa unei dezvoltări mai ample a motivării nu poate duce la anularea actului doar pentru reconsiderarea aceleiași soluții, analogic cum un răspuns legal în fond nu poate fi anulat pe motive formale.

Argumentele autorității apelante, privind regimul urbanistic actual al terenului, modificările legislative și inexistența unei documentații de urbanism aprobate pentru amplasamentul din ***** nu mai sunt necesare pentru dezlegarea litigiului și nu necesită a fi dezvoltate. Aceste împrejurări pot deveni relevante în cadrul unei eventuale proceduri noi de solicitare a unui alt certificat de urbanism pentru proiectare, supus cadrului normativ în vigoare la data acelei cereri. În cauza de față, litigiul se tranșează prin raportare la expirarea certificatului nr. 814/18 și la lipsa unui temei legal pentru prelungirea ori reactivarea lui după anul 2023.

Colegiul specializat ajunge astfel la concluzia că, anularea actelor de revocare din anul 2019 a înlăturat efectele acelor acte, dar nu a suspendat și nu a relansat termenul de valabilitate al certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/18 din 18 decembrie 2018. Termenul concret al certificatului a fost de 12 luni și s-a împlinit la 18 decembrie 2019. Cererea de prelungire formulată la 09 octombrie 2023 a fost înaintată după expirarea actului și nu mai putea activa art. 5 alin. (4) din Legea nr. 163/2010.

Distinct de cele menționate mai sus, Colegiul specializat a ajuns al concluzia dată, întrucît, cererea de recunoaștere a unui termen restant de 13 luni nu are suport în lege, deoarece transformă efectul retroactiv al anulării într-un mecanism de creare a unei noi valabilități, mecanism pe care legea nu îl cunoaște. Din acest motiv, acțiunea urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În concluzie, instanța de apel reține că raționamentele primei instanțe sunt eronate atât sub aspectul interpretării art. 5 din Legea nr. 163/2010, cât și sub aspectul efectelor juridice ale anulării actelor de revocare asupra termenului de valabilitate al certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prima instanță a atribuit certificatului un regim juridic pe care legea nu îl consacră expres, a construit în mod artificial o suspendare a curgerii termenului de valabilitate și a dedus, fără temei legal suficient, existența dreptului reclamantei de a obține prelungirea actului după expirarea termenului înscris în acesta.

În același timp, neîntemeiat au fost extinse efectele deciziei Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2023, transformând anularea actelor de revocare într-un argument pentru reactivarea valabilității certificatului și pentru obligarea autorității la prelungirea lui, deși un asemenea efect nu rezultă nici din Codul administrativ, nici din Legea nr. 163/2010.

Instanța de apel mai reține că argumentele valorificate de prima instanță cu privire la „speranța legitimă", la presupusa suspendare a termenului și la imposibilitatea obiectivă a reclamantei de a valorifica actul permisiv nu pot înlătura cadrul legal aplicabil certificatului de urbanism pentru proiectare și nici nu pot substitui condițiile expres prevăzute de lege pentru prelungirea valabilității acestuia. Totodată, prima instanță nu a dat eficiență împrejurărilor esențiale invocate de autoritate, și anume expirarea certificatului potrivit termenului înscris în cuprinsul său, inexistența unui temei legal pentru repunerea în termen ori pentru „reactivarea" actului, precum și lipsa cadrului juridic care să permită prelungirea unui certificat a cărui valabilitate s-a consumat.

În aceste condiții, hotărârea primei instanțe nu poate fi menținută. Raționamentele reținute de aceasta sunt neîntemeiate în fapt și în drept. Prin urmare, apelul urmează a fi admis, hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, urmează a fi casată, iar acțiunea înaintată de SRL „Regata Imobiliare" împotriva Primarului mun. Chișinău urmează a fi respinsă integral.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Primarul General al mun. Chișinău, se admite.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 6 martie 2025, și se emite o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Regata Imobiliare" împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la prelungirea valabilității termenului certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018, conexată cu cauza de contencios administrativ intentată de SRL „Regata Imobiliare" împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la constatarea valabilității certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 814/418 din 18 decembrie 2018, se respinge ca fiind neîntemeiată.

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

Preşedintele şedinţei,

Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei