Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) judecător Ciumac V.

Dosarul nr. 3a-667/24

2-22175360-02-3a-17062024

D E C I Z I E

26 mai 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:

Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorilor Sîrbu Victoria și Ghedrovici Nicolae

Grefier Goncear Violeta

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de Gheorghiev Nicolae împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 12 decembrie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Gheorghiev Nicolae împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău și Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, cu participarea terțului Grișina Lada privind contestarea actelor administrative,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acţiunii, circumstanţele cauzei.

La 30 noiembrie 2022, Nicolae Gheorghiev a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău și Direcției Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare solicitând:

1) constatarea valabilităţii autorizaţiei de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017.
2) anularea actelor de refuz ale Direcţiei Generale Arhitectură, Urbanism şi Relaţii Funciare a Consiliului mun. Chişinău nr. 21/6761 din 21 februarie 2022, nr. 21/175 din 4 martie 2022, nr. 3679/22 din 27 iunie 2022 şi nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022.

3) obligarea Primăriei mun. Chişinău la emiterea unei decizii de prelungire a termenului valabilităţii autorizaţiei de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, solicitată prin cererea reclamantului nr. G-837/22 din 23 februarie 2022.

În motivarea acțiunii, Gheorghiev Nicolae a indicat că, împreună cu soția sa, Gheorghiev Svetlana, deține cu drept de proprietate bunul imobil cu nr. cadastral *****, situat în mun. Chișinău, str. Alexei Șciusev *****, la parterul clădirii, precum și apartamentul nr. 13, cu nr. cadastral *****, amplasat la etajul al doilea al aceluiași imobil.

În scopul efectuării lucrărilor de reparație și reconstrucție a bunurilor imobile, reclamantul și soția sa s-au adresat autorității publice locale pentru obținerea actelor permisive necesare. Drept urmare, Primăria mun. Chișinău a emis certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017 și autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, prin care a fost autorizată executarea lucrărilor de replanificare a imobilului nr. 2, amplasat la parter, și a apartamentului nr. 13, amplasat la etaj, restaurarea fațadei principale și renovarea acoperișului pe tranșe.

A menționat că lucrările de construcție au fost începute la 22 februarie 2018, în interiorul termenului stabilit prin autorizația de construire, fapt confirmat prin înscrierile din Cartea tehnică a construcției.

La 13 aprilie 2018, Grișina Lada, proprietara unui apartament din același imobil, a înaintat o acțiune împotriva Primăriei mun. Chișinău, solicitând anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017 și a autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, precum și aplicarea măsurilor de asigurare a acțiunii.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 20 aprilie 2018, a fost dispusă suspendarea executării certificatului de urbanism și a autorizației de construire, iar prin încheierea din 17 octombrie 2018 s-a interzis IP „Agenția Servicii Publice”, Departamentul cadastral, să întreprindă măsuri legate de modificarea destinației imobilului cu nr. cadastral *****.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 12 martie 2019, acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost admisă parțial, fiind anulate certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017 și autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017.

Ulterior, prin decizia Curții de Apel Chișinău din 11 decembrie 2019, hotărârea primei instanțe a fost casată, iar acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost declarată inadmisibilă, fiind anulate și măsurile de asigurare aplicate. Decizia respectivă a fost însă casată de Curtea Supremă de Justiție, cauza fiind restituită Curții de Apel Chișinău pentru rejudecare.

În urma rejudecării cauzei, prin decizia Curții de Apel Chișinău nr. 3a-876/20 din 25 noiembrie 2020, hotărârea Judecătoriei Chișinău din 12 martie 2019 a fost casată și a fost emisă o nouă decizie, prin care acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost respinsă ca neîntemeiată, iar încheierile din 20 aprilie 2018 și 17 octombrie 2018 privind aplicarea măsurilor de asigurare au fost anulate. Prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-325/21 din 28 aprilie 2021, recursul declarat de Grișina Lada a fost declarat inadmisibil, astfel încât decizia Curții de Apel Chișinău a devenit irevocabilă.

Reclamantul a susținut că, în perioada 20 aprilie 2018-28 aprilie 2021, nu a putut continua în mod legal lucrările autorizate, deoarece autorizația de construire a fost suspendată printr-un act judecătoresc obligatoriu, din motive independente de voința sa. Respingerea definitivă a acțiunii înaintate de Grișina Lada ar confirma, în opinia reclamantului, legalitatea autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017 și dreptul său de a relua lucrările.

A relevat că, după finalizarea irevocabilă a litigiului, a notificat autoritatea publică locală despre reluarea și continuarea lucrărilor de construcție. Prin răspunsul nr. 6600/22 din 29 iulie 2022, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a comunicat că a luat act de notificarea privind reluarea lucrărilor și de hotărârile judecătorești pronunțate în litigiul anterior.

În opinia reclamantului, acest răspuns reflectă acceptarea de către autoritatea publică locală a reluării și continuării lucrărilor în baza autorizației de construire nr. 569-c/17. Or, în cazul în care autoritatea nu ar fi fost de acord cu reluarea lucrărilor, aceasta urma să emită un act prin care să-și exprime în mod explicit dezacordul.

Totodată, reclamantul a arătat că s-a adresat autorității publice locale cu cereri privind recunoașterea valabilității și prelungirea termenului autorizației de construire, însă, prin răspunsurile nr. 21/6761 din 21 februarie 2022, nr. 21/175 din 4 martie 2022, nr. 3679/22 din 27 iunie 2022 și nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a refuzat satisfacerea solicitărilor sale.

A precizat că răspunsurile contestate nu conțineau informații privind modalitatea și termenul de contestare, motiv pentru care a considerat că acțiunea a fost depusă în interiorul termenului de un an prevăzut de art. 164 alin. (2) din Codul administrativ.

Gheorghiev Nicolae a susținut că răspunsurile contestate constituie acte administrative individuale defavorabile, prin care îi sunt afectate dreptul de proprietate și interesul legitim de a finaliza lucrările autorizate. Acesta a invocat că suspendarea autorizației s-a produs independent de voința sa, în executarea unei încheieri judecătorești obligatorii, astfel încât perioada în care actul permisiv a fost suspendat nu îi poate fi imputată.

A mai relevat că obiectul autorizației de construire nu a fost realizat integral, fiind necesară finalizarea lucrărilor de replanificare, restaurare a fațadei și renovare a acoperișului. În lipsa prelungirii termenului autorizației, investițiile deja efectuate și-ar pierde utilitatea, iar reclamantului i-ar fi cauzat un prejudiciu echivalent cu valoarea acestora.

În opinia sa, suspendarea executării autorizației pe durata examinării litigiului intentat de Grișina Lada constituie un motiv argumentat pentru prelungirea termenului de executare a lucrărilor, în sensul art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Autoritatea publică urma să examineze efectiv această împrejurare, să stabilească volumul lucrărilor executate și să adopte o decizie corespunzătoare, iar nu să refuze solicitarea exclusiv din motivul expirării termenului indicat în autorizație.

Reclamantul a conchis că refuzurile contestate au fost emise fără cercetarea completă a circumstanțelor relevante și fără luarea în considerare a faptului că imposibilitatea finalizării lucrărilor a fost determinată de suspendarea judiciară a autorizației. Din aceste motive, a solicitat constatarea valabilității autorizației de construire, anularea actelor de refuz și obligarea Primăriei mun. Chișinău să emită decizia de prelungire solicitată.

În drept, reclamantul și-a întemeiat pretențiile pe prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 46 din Constituția Republicii Moldova, art. 10 alin. (1), art. 11 alin. (1) lit. a), art. 16, art. 34, art. 162, art. 164 alin. (2), art. 167 alin. (1), art. 168, art. 189 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. b), art. 209 și art. 229 din Codul administrativ, precum și pe prevederile art. 12 alin. (1) și (2) și art. 15 alin. (5) și (6) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Hotărîrea instanței de fond ce constituie obiectul apelului.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 12 decembrie 2023 s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Gheorghiev Nicolae împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău și Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, cu participarea terțului Grișina Lada privind contestarea actelor administrative.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 20 decembrie 2023, Gheorghiev Nicolae a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 12 decembrie 2023, solicitând casarea hotărârii, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă integral, în sensul declarat.

La 24 mai 2024, Gheorghiev Nicolae a prezentat motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, Gheorghiev Nicolae a indicat că hotărârea primei instanțe este ilegală și neîntemeiată, fiind rezultatul aprecierii eronate a circumstanțelor cauzei și al aplicării greșite a normelor de drept material.

Apelantul a susținut că instanța de fond a constatat neîntemeiat că cererile sale nu ar conține motive suficiente pentru prelungirea duratei executării lucrărilor. Or, necesitatea prelungirii rezultă din faptul că autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017 a fost suspendată prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 20 aprilie 2018, astfel încât acesta s-a aflat în imposibilitate legală de a continua și finaliza lucrările autorizate.

A relevat că suspendarea autorizației a fost dispusă printr-un act judecătoresc obligatoriu, iar continuarea lucrărilor în perioada suspendării ar fi determinat calificarea lor drept lucrări neautorizate și ar fi putut atrage răspunderea prevăzută de lege. Prin urmare, imposibilitatea executării lucrărilor nu i-ar putea fi imputată, aceasta fiind determinată de necesitatea respectării unei încheieri judecătorești executorii.

Apelantul a menționat că autorizația de construire a fost emisă pentru o perioadă de 24 de luni, lucrările fiind începute la 22 februarie 2018, iar suspendarea fiind dispusă la 20 aprilie 2018. Astfel, până la momentul suspendării s-ar fi scurs numai 58 de zile din termenul acordat, motiv pentru care, după încetarea măsurii de asigurare la 28 aprilie 2021, termenul autorizației urma să-și reia cursul pentru perioada rămasă de aproximativ 22 de luni.

În opinia apelantului, suspendarea termenului produce efectul opririi cursului acestuia, iar după încetarea cauzei de suspendare termenul își reia cursul din punctul în care a fost întrerupt. Din acest considerent, termenul autorizației nu ar fi expirat, ci ar fi fost suspendat pe durata examinării litigiului inițiat de Grișina Lada.

A invocat că, prin decizia Curții de Apel Chișinău nr. 3a-876/20 din 25 noiembrie 2020, au fost casate atât hotărârea prin care actele permisive fuseseră anulate, cât și încheierile privind aplicarea măsurilor de asigurare. Recursul declarat de Grișina Lada a fost declarat inadmisibil prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-325/21 din 28 aprilie 2021, astfel încât impedimentul care determinase suspendarea lucrărilor a încetat.

A mai susținut că decizia Curții de Apel Chișinău este opozabilă Primăriei mun. Chișinău, care a avut calitatea de parte în proces. Prin aplicarea analogiei legii și raportarea la art. 10 alin. (5) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, autoritatea emitentă urma să adopte o decizie privind reluarea valabilității actului permisiv în temeiul hotărârii judecătorești prin care a încetat suspendarea.

Apelantul a considerat eronată concluzia primei instanțe potrivit căreia nu ar fi arătat motivele pentru care Primarul General al mun. Chișinău urma să prelungească durata executării lucrărilor. Acesta a invocat constant că motivul prelungirii îl constituie tocmai suspendarea judiciară a autorizației pentru o perioadă de aproximativ trei ani, împrejurare independentă de voința sa și care l-a împiedicat să beneficieze efectiv de actul permisiv.

A subliniat că art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 permite prelungirea duratei executării lucrărilor în cazul existenței unor motive argumentate, termenul urmând a fi calculat în funcție de volumul lucrărilor executate la momentul solicitării și de interesul public. Suspendarea autorizației printr-o încheiere judecătorească ar constitui un motiv întemeiat pentru aplicarea acestei norme.

Totodată, apelantul a susținut că volumul lucrărilor care urmează a fi executate este considerabil. Potrivit adeverinței de informare din 7 noiembrie 2023, raportată la documentația de proiect nr. 05-2016-1, au fost realizate aproximativ 25–30% din lucrări, în principal lucrările interioare de reconstrucție, rămânând neexecutate lucrările de restaurare a fațadei principale și de renovare a acoperișului pe tranșe.

A mai invocat că prima instanță a constatat ea însăși că autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017 este valabilă și că reclamantul se poate prevala de art. 15 alin. (6) din Legea nr. 163/2010. Potrivit acestei norme, dacă lucrările au fost începute în termenul stabilit, autorizația de construire se consideră valabilă pentru întreaga durată a executării lucrărilor. Or, lucrările au fost începute la 22 februarie 2018, în interiorul termenului stabilit prin autorizație.

În aceste condiții, apelantul a apreciat drept contradictorie concluzia instanței potrivit căreia autorizația este valabilă, dar nu permite continuarea lucrărilor din cauza depășirii termenului de 24 de luni. În opinia sa, începerea lucrărilor în termen și suspendarea ulterioară a autorizației justifică reluarea valabilității acesteia și acordarea perioadei rămase pentru finalizarea lucrărilor.

Gheorghiev Nicolae a mai susținut că refuzul autorității de a prelungi termenul autorizației îi afectează dreptul de proprietate garantat de art. 46 din Constituție, art. 500 din Codul civil și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Acesta ar avea o speranță legitimă de a beneficia efectiv de autorizația emisă și de a exercita atributele posesiei, folosinței și dispoziției asupra bunurilor sale.

În final, apelantul a menționat că obținerea unui act administrativ individual favorabil este necesară și pentru evitarea unor noi plângeri sau litigii cu Grișina Lada, care se opune executării lucrărilor de reparație a fațadei și acoperișului, invocând drepturile sale de vecinătate. Din aceste considerente, a solicitat

admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă integral.

Poziția intimatului și terțului pe marginea apelului:

Partea intimată și terțul au fost notificați despre posibilitatea depunerii referinței cu indicarea motivelor de fapt și de drept pe care își întemeiază opinia, precum și probele invocate în susținerea acesteia.

Astfel, la 8 august 2024, terțul Grișina Lada, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Fediuc Valentin a prezentat referința asupra cererii de apel prin care a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Ulterior, la 2 decembrie 2024 și din partea Primarului general al mun.Chișinău și Consiliului municipal Chișinău a fost depusă referință asupra cererii de apel prin care s-a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 20 decembrie 2023, Gheorghiev Nicolae a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 12 decembrie 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.*

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.*

Din materialele cauzei rezultă că, la caz, dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 12 decembrie 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 20 decembrie 2023, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

În speță, apelul depus la 20 decembrie 2023 conține motivele de fapt și de drept pe care acesta se întemeiază.

La 24 mai 2024, Gheorghiev Nicolae a prezentat o cerere de apel suplimentară.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

La caz, Completul judiciar a stabilit că cererea de apel a fost semnată de însuși apelantul, Gheorghiev Nicolae.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

<u>Argumentele părților în cadrul judecării apelului:</u>

În cadrul ședinței de judecată, în instanța de apel, reprezentantul apelantului Gheorghiev Nicolae, avocatul Cobzac Daniel a susținut argumentele invocate în cererea de apel și a pledat pentru admiterea acestuia, în sensul declarat.

Reprezentantul terțului, Grișina Lada, avocatul Pahopol Anatol, fiind prezent în ședință, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 decembrie 2023.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, apelantul Gheorghiev Nicolae, reprezentantul intimaților Primăria mun. Chișinău, Consiliul municipal Chișinău și Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare și terțul Grișina Lada nu s-au prezentat, și nu au comunicat instanței de apel motivele neprezentării lor, citarea legală fiind îndeplinită. Astfel, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților neprezenți la proces, care au fost citați legal despre timpul și locul examinării cauzei.

<u>Aprecierea instanței de apel:</u>

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar în raport cu prevederile legislației în vigoare, Completul judiciar statuează că apelul declarat este neîntemeiat și urmează a fi respins din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *„examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.*

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, *„instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces”.*

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, *„instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității*

unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege".

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".*

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.

Concluziile privind circumstanţele de fapt ale cauzei se motivează în hotărâre prin probele enumerate în art. 117 Cod de procedură civilă, iar în conformitate cu art. 118 alin. (1) Cod de procedură civilă, fiecare parte trebuie să dovedească circumstanţele pe care le invocă drept temei al pretenţiilor şi obiecţiilor sale dacă legea nu dispune altfel.

Astfel, prevederile legale enunţate în mod expres, obligă instanţa 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.

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

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista

contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În conformitate cu prevederile art. 195 al Codului 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.130 alin.(1) Codul de procedură civilă, *„instanţa judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare şi nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul şi interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege”.*

În temeiul art.240 alin.(1) Codul 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”.*

Astfel, instanţa de apel verificând în raport cu prevederile art. 238-241 Cod de procedură civilă, legalitatea şi temeinicia hotărârii primei instanţe, 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.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, Gheorghiev Nicolae și Gheorghiev Svetlana dețin cu drept de proprietate bunul imobil cu nr. cadastral *****, amplasat la parterul clădirii din mun. Chișinău, str. Alexei Șciusev *****, precum și apartamentul nr. 13, cu nr. cadastral *****, amplasat la etajul al doilea al aceleiași clădiri.

În vederea efectuării lucrărilor asupra bunurilor imobile menționate, autoritatea publică locală a emis certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017, iar ulterior autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, având ca obiect executarea lucrărilor de replanificare a imobilului nr. 2, amplasat la parter, și a apartamentului nr. 13, amplasat la etaj, în limitele existente, restaurarea fațadei principale și renovarea acoperișului pe tranșe.

Conform autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, termenul de începere a lucrărilor a fost stabilit la șase luni de la data emiterii actului permisiv, iar durata executării acestora la 24 de luni din momentul începerii lucrărilor.

Potrivit înscrierilor efectuate în Cartea tehnică a construcției, lucrările au fost începute la 22 februarie 2018. Totodată, din aceleași înscrisuri rezultă consemnarea executării lucrărilor până la 30 septembrie 2018.

La 13 aprilie 2018, Grișina Lada, proprietara unui apartament amplasat în aceeași clădire, a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei mun. Chișinău, solicitând anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017 și a autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, precum și repararea prejudiciului material și moral.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 20 aprilie 2018, a fost admisă cererea de asigurare a acțiunii și s-a dispus suspendarea executării certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire. Ulterior, prin încheierea aceleiași instanțe din 17 octombrie 2018, IP „Agenția Servicii Publice", Departamentul cadastral, a fost obligată să nu întreprindă măsuri legate de modificarea destinației bunului imobil cu nr. cadastral *****.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 12 martie 2019, acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost admisă parțial, fiind anulate certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 271i/17 din 16 august 2017 și autorizația de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău nr. 3a-891/19 din 11 decembrie 2019, hotărârea primei instanțe a fost casată, acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost declarată inadmisibilă, iar măsurile de asigurare aplicate au fost anulate. Această decizie a fost însă casată de Curtea Supremă de Justiție, cauza fiind restituită Curții de Apel Chișinău pentru rejudecare.

În urma rejudecării cauzei, prin decizia Curții de Apel Chișinău nr. 3a-876/20 din 25 noiembrie 2020, hotărârea Judecătoriei Chișinău din 12 martie 2019 a fost casată și a fost emisă o nouă decizie, prin care acțiunea înaintată de Grișina Lada a fost respinsă ca neîntemeiată, fiind anulate și încheierile Judecătoriei Chișinău din 20 aprilie 2018 și 17 octombrie 2018 privind aplicarea măsurilor de asigurare.

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-325/21 din 28 aprilie 2021, recursul declarat de Grișina Lada împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 25 noiembrie 2020 a fost declarat inadmisibil.

Ulterior, Gheorghiev Nicolae s-a adresat autorității publice locale cu mai multe cereri privind recunoașterea valabilității autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, reluarea lucrărilor și prelungirea termenului actului permisiv.

Prin răspunsul DGAURF nr. 21/6761 din 21 februarie 2022, reclamantului i s-a comunicat că prelungirea actelor permisive nu este posibilă din cauza expirării termenului lor de valabilitate. Totodată, autoritatea a indicat că problema poate fi soluționată prin elaborarea unor acte permisive noi, în condițiile Legii nr.

163 din 9 iulie 2010, pentru construcția în integralitatea sa și la solicitarea tuturor proprietarilor bunurilor imobile din clădire.

La 23 februarie 2022, Gheorghiev Nicolae a depus cererea nr. G-837/22, prin care a solicitat prelungirea termenului autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017. Prin răspunsul nr. 21/175 din 4 martie 2022, autoritatea publică a menținut poziția potrivit căreia termenul autorizației expirase și nu putea fi prelungit în condițiile solicitate.

La 26 mai 2022, reclamantul a depus cerere prealabilă, solicitând reexaminarea refuzului și emiterea unui act administrativ favorabil privind recunoașterea valabilității și prelungirea autorizației. Prin răspunsul nr. 3679/22 din 27 iunie 2022, DGAURF a reiterat că soluționarea problemei presupune elaborarea unor acte permisive noi, pentru întreaga construcție și la solicitarea tuturor proprietarilor din clădire.

Totodată, Gheorghiev Nicolae și Gheorghiev Svetlana au notificat autoritatea publică locală despre intenția de a relua și continua lucrările în baza autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017.

Prin răspunsul nr. 6600/22 din 29 iulie 2022, DGAURF a comunicat că a luat act de notificarea privind reluarea lucrărilor, precum și de decizia Curții de Apel Chișinău din 25 noiembrie 2020 și încheierea Curții Supreme de Justiție din 28 aprilie 2021.

În luna iulie 2022, reclamantul a solicitat și recunoașterea valabilității autorizației de construire, iar ulterior, în lipsa unei soluții favorabile, a formulat cerere prealabilă.

Prin răspunsul nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022, DGAURF a menținut poziția exprimată anterior, potrivit căreia termenul autorizației expirase, iar continuarea lucrărilor necesita obținerea unor acte permisive noi în condițiile legii.

Din adeverința de informare din 7 noiembrie 2023, întocmită în raport cu documentația de proiect nr. 05-2016-1, rezultă că au fost executate aproximativ 25–30% din lucrările proiectate, fiind realizate în principal lucrările interioare de reconstrucție, în timp ce lucrările de restaurare a fațadei principale și de renovare a acoperișului pe tranșe au rămas nefinalizate.

Considerând ilegale refuzurile autorității publice locale și susținând că suspendarea judiciară a autorizației a constituit un impediment independent de voința sa pentru finalizarea lucrărilor, la 30 noiembrie 2022, Gheorghiev Nicolae s-a adresat instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 decembrie 2023, acțiunea depusă de Gheorghiev Nicolae a fost respinsă ca neîntemeiată.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru apreciază ca fiind absolut întemeiată soluția instanței de fond și ca neîntemeiate alegațiile părții apelante, din considerentele ce succed.

Admisibilitatea acțiunii:

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 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 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

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

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

La caz, identificînd obiectul acțiunii, pornind de la stabilirea și analiza scopului urmărit de reclamant prin cerințele formulate, Completul judiciar menționează că reclamantul a formulat o acțiune în obligare, or, ultimul solicit anularea refuzurilor DGAURF din 21 februarie, 4 martie, 27 iunie și 4 octombrie 2022 și obligarea Primăriei municipiului Chișinău să emită actul administrativ individual favorabil privind prelungirea autorizației de construire.

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, sediul autorității publice pîrîte 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 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 atestă că răspunsurile Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 21/6761 din 21 februarie 2022, nr. 21/175 din 4 martie 2022, nr. 3679/22 din 27 iunie 2022 și nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022, prin care a fost respinsă solicitarea reclamantului privind recunoașterea valabilității și prelungirea termenului autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, reprezintă acte administrative individuale defavorabile, întrucât exprimă voința autorității publice într-un caz individual, produc nemijlocit efecte juridice în privința reclamantului și refuză acordarea avantajului solicitat.

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.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

La caz se atestă că, anterior sesizării instanței de judecată, Gheorghiev Nicolae s-a adresat autorității publice competente cu cererea nr. G-837/22 din 23 februarie 2022, solicitând emiterea actului administrativ individual favorabil privind prelungirea termenului autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017. Ca urmare a refuzului exprimat prin răspunsurile DGAURF, reclamantul a formulat cerere prealabilă, solicitând reexaminarea soluției adoptate, recunoașterea valabilității autorizației și emiterea actului administrativ favorabil. Autoritatea publică a menținut refuzul prin răspunsurile nr. 3679/22 din 27 iunie 2022 și nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022. Prin urmare, reclamantul a oferit autorității publice posibilitatea de a verifica legalitatea refuzurilor și de a-și reexamina poziția înaintea sesizării instanței, astfel încât procedura prealabilă prevăzută de art. 19, art. 162 și art. 208 din Codul administrativ a fost respectată.

***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;

(2) Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Din conținutul răspunsurilor contestate nu rezultă indicarea căii de atac, a termenului și a autorității competente pentru exercitarea acesteia. Prin urmare,

acțiunea depusă la 30 noiembrie 2022 se încadrează în termenul de un an prevăzut de art. 209 alin. (2) din Codul administrativ.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Gheorghiev Nicolae la 30 noiembrie 2022 a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

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

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată; ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).***

Fiind învestită cu competența de soluționare a prezentului litigiu ca instanță de fond, Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) prin hotărîrea din 12 decembrie 2023 a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de Gheorghiev Nicolae împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău și Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, cu participarea terțului Grișina Lada privind contestarea actelor administrative.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 decembrie 2023, ca fiind legală și întemeiată, iar alegațiile părții apelante ca neîntemeiate din considerentele ce vor fi expuse în continuare.

Potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție (în redacția în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), *autorizaţia de construire (anexa nr. 3) se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, în baza cererii deținătorului dreptului de superficie asupra bunului, cu acordul scris al proprietarului terenului, iar în cazul reţelelor inginereşti şi de comunicaţii electronice şi al elementelor de infrastructură asociată acestor reţele – în baza cererii investitorului/beneficiarului sau a furnizorului de reţele publice de comunicaţii electronice, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.*

Conform art. 13 alin. (1) lit. d) și e) din Legea nr. 163/2010 (în redacția aplicabilă raportului juridic litigios), autorizația de construire cuprinde date privind *termenul de începere a lucrărilor de construcție* și *durata executării lucrărilor de construcție*.

Potrivit art. 15 alin. (1)-(6) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție (în redacția în vigoare la data emiterii autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017 și la data desfășurării procedurii administrative din anul 2022), *emitentul autorizației de construire stabilește termenul de începere a lucrărilor de construcție de până la 6 luni din data eliberării acesteia. Neînceperea lucrărilor în termenul stabilit prin autorizația de construire duce la pierderea valabilității acesteia, fiind necesară emiterea unei noi autorizații în condițiile prevăzute la art. 12. Prin derogare de la prevederile alin. (2), în cazuri motivate, dacă lucrările de construcție nu pot fi începute în termenul stabilit, se poate solicita, cu cel puțin 10 zile lucrătoare înaintea expirării, prelungirea termenului de începere a lucrărilor de construcție. Prelungirea termenului de începere a lucrărilor de construcție poate fi efectuată o singură dată pe un termen de până la 6 luni. În cazul schimbării proprietarului, autorizația de construire rămâne valabilă, cu toate drepturile și obligațiile ce decurg din ea, fără modificarea obiectului autorizației, iar noul proprietar este obligat să înștiințeze emitentul care a eliberat autorizația în cauză despre intrarea sa în posesiune. Durata executării lucrărilor se stabilește în autorizația de construire în baza proiectului de organizare a executării lucrărilor de construcție și documentelor normative. În cazul unor motive argumentate, durata executării lucrărilor poate fi prelungită pe un termen calculat în funcție de volumul lucrărilor de construcție executat la momentul solicitării prelungirii și interesul public. În cazul în care lucrările încep în termenul stabilit conform alin. (1) și (3), autorizația de construire se consideră valabilă pentru toată durata executării lucrărilor.*

Conform art. 16 alin. (1) și (2) din Codul administrativ nr. 116 din 19 iulie 2018 (în vigoare de la 1 aprilie 2019 și aplicabil procedurii administrative desfășurate în anul 2022), *dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.*

Potrivit art. 137 alin. (1)-(3) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), *în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității*

publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

În conformitate cu art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, *instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.*

Astfel, urmare a cadrului legal expus supra cauzei, instanța de apel conchide că dispozițiile art. 13 și art. 15 din Legea nr. 163/2010 operează cu trei noțiuni juridice distincte: termenul de începere a lucrărilor de construcție, durata executării lucrărilor și valabilitatea autorizației de construire. Aceste noțiuni nu pot fi confundate și nici substituite una alteia, întrucât fiecare produce efecte juridice diferite.

Termenul de începere a lucrărilor reprezintă perioada în interiorul căreia beneficiarul trebuie să înceapă efectiv executarea lucrărilor autorizate, sub sancțiunea pierderii valabilității autorizației, conform art. 15 alin. (2) din Legea nr. 163/2010.

Durata executării lucrărilor reprezintă intervalul stabilit în cuprinsul autorizației pentru realizarea lucrărilor de construcție, care, în cazul autorizației nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017, a fost determinat expres la 24 de luni din momentul începerii lucrărilor.

Valabilitatea autorizației exprimă aptitudinea juridică a actului permisiv de a produce efectele pentru care a fost emis, în limitele și în condițiile stabilite de lege și de conținutul său.

Din înscrisurile aflate la dosar rezultă că lucrările au fost începute la 22 februarie 2018, așadar în interiorul termenului de șase luni stabilit prin autorizație. În consecință, nu a intervenit pierderea valabilității autorizației pentru neînceperea lucrărilor, ipoteză reglementată de art. 15 alin. (2) din Legea nr. 163/2010. Această împrejurare nu semnifică însă că autorizația putea produce efecte permisive pe o perioadă nedeterminată și nici că durata de 24 de luni prevăzută expres în cuprinsul acesteia devenea lipsită de efecte juridice.

Contrar susținerilor apelantului, prevederea art. 15 alin. (6) din Legea nr. 163/2010, potrivit căreia autorizația de construire se consideră valabilă pentru toată durata executării lucrărilor, nu instituie valabilitatea nelimitată a autorizației până la finalizarea de fapt a tuturor lucrărilor proiectate. Sintagma „pentru toată durata executării lucrărilor” trebuie interpretată sistematic, în coroborare cu art. 13 alin. (1) lit. e) și art. 15 alin. (5) din aceeași lege, respectiv ca referindu-se la

durata de executare stabilită în autorizația de construire sau, după caz, la durata prelungită în condițiile legii.

O interpretare contrară, potrivit căreia simpla începere a lucrărilor în termen ar menține autorizația în vigoare până la finalizarea efectivă a construcției, indiferent de durata indicată în actul permisiv, ar lipsi de orice conținut juridic atât obligația indicării duratei lucrărilor în autorizația de construire, cât și mecanismul prelungirii acestei durate, reglementat expres de art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010.

Completul judiciar evidențiază că art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010 reglementează posibilitatea prelungirii duratei executării lucrărilor, iar nu prelungirea valabilității autorizației de construire ca operațiune juridică autonomă.

Or, atât prin cererea nr. G-837/22 din 23 februarie 2022, cât și prin pretențiile formulate în instanța de judecată, reclamantul a solicitat prelungirea termenului de valabilitate a autorizației de construire nr. 569-c/17 din 27 decembrie 2017 și constatarea valabilității acesteia.

Prin urmare, obiectul actului administrativ individual favorabil solicitat de reclamant nu corespunde mecanismului juridic instituit de art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010.

Nu poate fi reținut nici argumentul apelantului întemeiat pe aplicarea prin analogie a art. 10 alin. (5) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Raportul juridic litigios este reglementat de Legea nr. 163/2010, care constituia, la data desfășurării procedurii administrative, legea specială în materia autorizării executării lucrărilor de construcție și care reglementa expres termenul de începere, durata executării lucrărilor și condițiile prelungirii acesteia.

Aplicarea analogiei nu poate avea ca efect completarea competenței unei autorități publice și nici instituirea unei modalități de prelungire a unui act permisiv care nu este prevăzută de legea specială. Competența autorității publice trebuie să rezulte în mod expres din lege, iar nu să fie dedusă prin analogie. Mai mult, reluarea valabilității unui act permisiv după încetarea suspendării și prelungirea duratei executării lucrărilor constituie operațiuni juridice diferite, astfel încât norma invocată de apelant nu poate constitui temei pentru acordarea automată a unei perioade suplimentare de aproximativ 22 de luni.

Completul judiciar mai reține că susținerea apelantului potrivit căreia, începând cu 20 aprilie 2018, s-a aflat în imposibilitatea absolută de a continua lucrările nu este confirmată în mod neechivoc de materialele cauzei. Astfel, potrivit înscrierilor din Cartea tehnică a construcției, lucrările au fost consemnate ca fiind executate până la 30 septembrie 2018, deși suspendarea autorizației fusese dispusă la 20 aprilie 2018.

Această neconcordanță probatorie nu poate fi valorificată în beneficiul apelantului. Dacă lucrările au continuat după 20 aprilie 2018, afirmația privind imposibilitatea factuală totală a executării lor pe durata suspendării nu este confirmată. Dacă înscrierile din Cartea tehnică nu reflectă executarea efectivă a lucrărilor în perioada respectivă, acestea nu pot servi concomitent drept probă certă pentru stabilirea etapelor și volumului lucrărilor realizate. În ambele situații, apelantul nu a demonstrat, prin probe coerente și concludente, întinderea exactă a lucrărilor executate până la suspendare și influența concretă a măsurii asigurătorii asupra duratei necesare finalizării construcției.

Nici adeverința de informare din 7 noiembrie 2023, potrivit căreia ar fi fost realizate aproximativ 25-30% din lucrările proiectate, nu demonstrează existența, la data emiterii actelor administrative contestate în anul 2022, a tuturor condițiilor necesare pentru obligarea autorității la emiterea actului favorabil solicitat.

Acest înscris a fost întocmit ulterior finalizării procedurii administrative și nu dovedește că, în cererile adresate autorității, reclamantul a solicitat în mod clar prelungirea duratei executării lucrărilor, indicând volumul lucrărilor efectiv executate și furnizând datele necesare evaluării interesului public, astfel cum impunea art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010.

Subsecvent, simpla existență a unui „motiv argumentat” nu generează automat obligația autorității de a admite cererea. Legiuitorul a utilizat sintagma „poate fi prelungită”, ceea ce denotă atribuirea unei competențe discreționare autorității emitente. Exercitarea acestei competențe presupune aprecierea cumulativă a motivelor invocate, a volumului lucrărilor executate la momentul solicitării și a interesului public. Suspendarea judiciară a autorizației putea constitui un element relevant în cadrul acestei aprecieri, însă nu conferea reclamantului un drept necondiționat la prelungire și nu înlătura necesitatea întrunirii celorlalte condiții prevăzute de lege.

În plus, autorizația privea nu doar lucrări interioare asupra bunurilor aflate în proprietatea reclamantului, ci și restaurarea fațadei principale și renovarea acoperișului pe tranșe, elemente care, prin natura lor, privesc părțile comune ale clădirii și interesele celorlalți coproprietari. În aceste condiții, interesul public și drepturile terților reprezentau elemente care trebuiau luate în considerare de autoritatea emitentă și excludeau existența unei obligații automate de prelungire în forma solicitată de reclamant.

Completul judiciar respinge și argumentul potrivit căruia răspunsul DGAURF nr. 6600/22 din 29 iulie 2022 ar reprezenta acceptarea reluării și continuării lucrărilor. Din conținutul acestuia rezultă numai că autoritatea a luat act de notificarea depusă de Gheorghiev Nicolae și Gheorghiev Svetlana și de actele judecătorești pronunțate în litigiul anterior. Luarea la cunoștință a unei

notificări nu echivalează cu emiterea unui act administrativ individual favorabil, cu recunoașterea valabilității autorizației pentru o nouă perioadă.

Tăcerea ori lipsa unei opoziții exprese din partea autorității nu poate crea un drept care nu rezultă din lege și nu poate modifica termenul prevăzut în autorizația de construire. Cu atât mai mult, răspunsul nr. 6600/22 nu poate fi interpretat izolat de răspunsurile nr. 21/6761 din 21 februarie 2022, nr. 21/175 din 4 martie 2022, nr. 3679/22 din 27 iunie 2022 și nr. 9713/22 din 4 octombrie 2022, prin care autoritatea și-a exprimat constant poziția că prelungirea valabilității autorizației în forma solicitată nu era posibilă, fiind necesară obținerea unor acte permisive noi.

În ceea ce privește invocarea dreptului de proprietate, Completul judiciar reține că art. 46 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu garantează dreptul proprietarului de a executa lucrări de construcție în orice condiții și în baza unei autorizații cu durată nelimitată. Exercitarea dreptului de proprietate este supusă reglementărilor legale privind urbanismul, siguranța construcțiilor, protejarea drepturilor coproprietarilor și respectarea interesului public.

Refuzul contestat nu afectează însăși substanța dreptului de proprietate asupra bunurilor reclamantului și nu îl împiedică să valorifice, în condițiile legislației aplicabile, procedurile legale pentru obținerea actelor permisive necesare continuării lucrărilor.

În aceeași ordine de idei, pretinsa „speranță legitimă” invocată de apelant putea privi executarea lucrărilor în limitele și pe durata stabilită prin autorizația emisă, dar nu se putea extinde asupra obținerii automate a prelungirii valabilității acesteia. Pentru existența unei speranțe legitime este necesar ca pretenția invocată să aibă un temei suficient în dreptul intern. Or, Legea nr. 163/2010 nu recunoștea beneficiarului un drept necondiționat la prelungirea valabilității autorizației și nici nu prevedea suspendarea automată a duratei lucrărilor pe perioada suspendării judiciare a actului permisiv.

În aceste împrejurări, instanța de fond a constatat corect că cerințele formulate de Gheorghiev Nicolae privind constatarea valabilității autorizației și obligarea Primăriei mun. Chișinău la emiterea unei decizii de prelungire a termenului valabilității acesteia nu se circumscriu remediului prevăzut de art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010, care reglementează prelungirea duratei executării lucrărilor în baza unei evaluări concrete a volumului lucrărilor și a interesului public.

De asemenea, prima instanță a stabilit justificat că anularea refuzurilor contestate și obligarea autorității la emiterea actului solicitat nu puteau fi dispuse în lipsa unui temei legal care să consacre dreptul reclamantului la prelungirea valabilității autorizației. În cadrul unei acțiuni în obligare, emiterea actului

administrativ individual favorabil poate fi dispusă numai dacă revendicarea reclamantului este întemeiată, condiție care nu este îndeplinită în prezenta cauză.

Totuși, Completul judiciar precizează că formularea primei instanțe potrivit căreia autorizația este „valabilă, dar nu permite continuarea lucrărilor” trebuie înțeleasă în sensul că autorizația nu a fost anulată pentru nelegalitate și nu și-a pierdut valabilitatea din cauza neînceperii lucrărilor, însă efectele sale permisive nu mai puteau fi exercitate după depășirea duratei de 24 de luni stabilite pentru executarea lucrărilor, în lipsa unei prelungiri acordate în condițiile art. 15 alin. (5) din Legea nr. 163/2010. Această precizare nu afectează legalitatea soluției de respingere a acțiunii.

În consecință, argumentele invocate în cererea de apel nu răstoarnă constatările primei instanțe și nu demonstrează nelegalitatea actelor administrative contestate. Acestea exprimă, în esență, interpretarea apelantului asupra efectelor suspendării judiciare a autorizației, fără ca interpretarea respectivă să fie susținută de o dispoziție legală care să prevadă prelungirea automată a duratei ori reluarea de drept a acesteia pentru perioada rămasă.

Prin urmare, Completul judiciar conchide că instanța de fond a elucidat corect circumstanțele relevante, a apreciat probele în ansamblul și interconexiunea lor și a aplicat corespunzător normele de drept material.

Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Completul judiciar 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 părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide a respinge apelul declarat de Gheorghiev Nicolae şi a menţine hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 decembrie 2023.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Gheorghiev Nicolae se respinge.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 12 decembrie 2023.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Sîrbu Victoria

Ghedrovici Nicolae