Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. I. Barbacaru)
Dosarul nr. 3a-697/22(2-20094962-02-3a-04042022)

D E C I Z I E

10 decembrie 2025 mun. Chișinău

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

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Președintele 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 16 februarie 2022, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de SRL „Avia Invest" către Primarul General al mun. Chișinău, Primăria mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău, terț Agenția Proprietății Publice, cu privire la anularea actului administrativ şi obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T AT:

Circumstanțele cauzei:

La 6 august 2020 S.C. „Avia Invest" SRL a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău, solicitând: 1) anularea deciziei/refuzului Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău nr. 21/655 din 20 februarie 2020 și a deciziei/refuzului Viceprimarului municipiului Chișinău nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020 (datată greșit), recepționată la 1 iunie 2020; 2) obligarea Primarului General al municipiului Chișinău de a elabora și emite în baza cererii SRL „Avia Invest" certificatul de urbanism pentru proiectarea obiectului – Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, pe terenul cu suprafața de 32758 m^2 , situat în mun. Chișinău, *****, cu nr. cadastral *****.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că la 28 ianuarie 2020, îndeplinind în totalitate cerințele prevăzute în art. 3 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, nr.163/2010 (în redacţia până la 21.02.2020), a înregistrat o cerere (nr. de înregistrare 655), prin care a solicitat autorității publice investite cu competentă funcțională (art.21 alin.(l) din Legea nr.163/2010) eliberarea Certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectului - Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa : mun. Chișinău, *****. Suprafaţa pentru care a solicitat certificatul de urbanism este de 32758 m.p., iar suprafaţa totală a

obiectului solicitat proiectării - 132117 m.p. Totodată, au fost anexate actele aferente şi confirmative, conform listei documentelor anexate.

Prin decizia/refuzul nr. 21/655 din 20 februarie 2020, Direcţia Generală Arhitectură, Urbanism şi Relaţii Funciare a Consiliului municipal Chişinău a comunicat solicitantului SRL „Avia Invest" că, conform schiţei de proiect anexată, se prevede amplasarea obiectivului pe terenul cu nr. cadastral *****, cu extindere pe loturile de pământ cu nr. cadastrale ***** şi *****, iar pe terenurile cu nr. cadastrale ***** şi ***** sunt reprezentate grafic căi de acces şi parcări auto, care la rândul său sunt incompatibile cu destinația loturilor de pământ din motivul că sunt proprietatea municipală cu destinaţia scuar şi spaţiu verde. Totodată, terenul nr. cadastral ***** are destinaţia domeniului privat, întreprindere de transport. Respectiv, chestiunea privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare nu poate fi soluționată.

Ulterior, la 24 aprilie 2020, având în vedere că prin Legea pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare din 21 februarie 2020, au fost operate modificări în Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163/2010, SRL „Avia Invest" a depus din nou cerere de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectului – Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chişinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa: mun. Chişinău, *****.

Prin decizia/refuzul viceprimarului municipiului Chişinău nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020 (datată greșit), comunicată SRL „Avia Invest" la 1 iunie 2020, s-a făcut referire la răspunsul precedent şi la faptul că, la caz, nu au intervenit modificări în documentația cadastrală a terenurilor nr. cadastral ***** (domeniul public, scuar), ***** (domeniul public, spațiu verde, proprietate municipală), proprietate municipală, în baza Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 11/52 din 23.12.2014.

A menționat că în refuzul repetat s-a făcut greșeala şi la data adresării, indicându-se eronat 4 mai 2020.

Considerând refuzurile sus menționate ca fiind absolut neîntemeiate şi ilegale, în temeiul art. 208 alin.(1) în coroborare cu art. 163 Cod administrativ, la 19 iunie 2020, SC „Avia- Invest" SRL a depus în adresa Primăriei mun. Chişinău cererea prealabilă nr. 12/427, recepționată de ultima la 23 iunie 2020. Prin cererea prealabilă, SC „Avia-Invest" a solicitat, recunoaşterea ilegalităţii refuzului în privinţa eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare, exprimat prin scrisoarea nr. 21/655 din 20 februarie 2020 şi nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020 cu anularea acestora; eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectului – Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chişinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa mun. Chişinău, ***** (nr. cadastral *****).

A susținut reclamantul că autoritatea emitentă, contrar exigenților art. 120 alin.(1) lit. h) din Codul administrativ, nu a indicat în actul administrativ informația cu privire la exercitarea căilor de atac, iar nerespectarea exigențelor de conținut al actului administrativ individual că către autoritatea publică emitentă este decisivă în planul termenului în interiorul căruia persoana vătămată într-un drept al său poate depune cerere prealabilă.

Astfel, reieșind din prevederile art. 165 alin.(2) Cod administrativ, care admite că omisiunea indicării în actul administrativ individual a informației cu privire la exercitarea căilor de atac, deschide părţii vătămate într-un drept al său de către autoritatea publică, un nou termen de adresare a cererii prealabile, în concret, în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii petiției, cererea prealabilă nr. 12/427 a fost formulată în termen.

În conformitate cu art. 167 alin.(3) Cod administrativ, termenul de soluţionare a cererii prealabile este de 15 zile calendaristice. Corespunzător, termenul limită de soluţionare a cererii prealabile a fost 8 iulie 2020, însă aceasta nu a fost soluționată în termenul legal, dar nici în afara acestuia.

Deoarece la data expirării termenului prevăzut pentru soluționarea cererii prealabile reclamantul nu a primit nici un răspuns, SC „Avia-Invest" a obținut dreptul la prezenta acțiune.

În susținerea temeiniciei acţiunii în obligare, a invocat că cererile din 28 ianuarie 2020 și din 24 aprilie 2020 de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare întrunesc condiţiile de formă şi conţinut, fiind întemeiate atât din punct de vedere legal, cât şi factologic, pe când, la emiterea deciziilor/refuzurilor nr. 21/655 şi nr. 06-111/2379, pârâţii au acţionat contrar standardului prevăzut de art.24 alin.(1) Codul administrativ – îndeplinirea obligaţiilor cu bună-credinţă, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți.

Astfel, reiterând prevederile art.art. 1, 2 și din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, nr. 163 din 09.07.2010, a reținut că reieșind din clauzele contractuale de la pct. 13.2. din Contractul de concesiune nr. 4/03 din 30 august 2013, Primarul municipiului nu dispunea de discreție, astfel că dreptul discreționar nu este aplicabil cauzei. După cum reiese din cererea SRL „Avia Invest" din 28 ianuarie 2020, solicitantul a îndeplinit toate cerinţele şi a anexat toate actele necesare, inclusiv şi schiţa de proiect avizată de arhitectul-şef.

Respectiv, a afirmat reclamanta că legiuitorul expres şi echivoc a menţionat că certificatul de urbanism pentru proiectare, urmează a fi eliberat de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în baza cererii și în orice caz, cu indicarea în acest certificat a prescripţiilor şi elementelor ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic şi arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren.

A atras atenţia asupra faptului că SRL „Avia Invest" şi Agenția Proprietăţii Publice, la 30 august 2013 au semnat contractul de concesiune nr. 4/03, fapt cunoscut cu certitudine Primăriei municipiului Chişinău din actele anexate la cererile sus menţionate și conform pct. 13.2. din acest Contract, SRL „Avia Invest" este obligată să construiască un terminal nou, ceea ce reprezintă executarea etapei a II-a din obligaţiunile concesionarului, privind crearea şi/sau reconstrucţia obiectelor concesiunii, iar terenul cu nr. cadastral ***** reprezintă partea integrală a obiectului concesiunii, fapt confirmat prin extrasul din Registrul bunurilor imobile.

A subliniat că crearea obstacolelor din partea pârâtului, prin refuzul în eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, are ca efect nerespectarea condiţiilor contractului de concesiune din culpa persoanelor terţe, deci cauze neimputabile SRL

„Avia Invest”, iar, ca consecinţă, aplicarea sancţiunilor contractuale (în proporţii deosebit de mari), care urmează a fi resecţionate şi încasate din contul persoanei vinovate (în cazul dat din contul Primăriei mun. Chişinău).

Mai mult ca atât, conform scrisorii nr. 09-05-989 din 27 februarie 2020, Agenția Proprietăţii Publice, examinând adresarea SRL „Avia Invest” din 27 ianuarie 2020, a menţionat că prin semnarea contractului de concesiune din 30 august 2013, Agenția Proprietăţii Publice şi-a exprimat acordul la edificare/modernizarea/reconstruirea/reparaţia obiectelor concesiunii stabilite în contract, iar perfectarea documentaţiei urbanistice în acest sens ţine de competenţa autorităţilor publice abilitate prin lege cu aceste competenţe.

Prin urmare, SRL „Avia Invest” a considerat că decizia/refuzul nr. 21/655 şi nr. 06-111/2379 sunt neîntemeiate, fiind emise prin interpretarea eronată a circumstanţelor cauzei şi a normelor legale ce reglementează domeniul de referinţă. Or, SRL „Avia Invest” a solicitat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectului - Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chişinău, pe terenul cu suprafaţa de 32758 m^2, situat în mun. Chișinău, *****, cu nr. cadastral *****, iar motivarea refuzului eliberării certificatului de urbanism prin invocarea extinderii obiectivului pe alte terenuri care fac parte din domeniul public şi domeniul privat (proprietate municipală) este un pretext pentru obstrucţionarea activităţii investiţionale a concesionarului.

Totodată, a evidențiat şi faptul că în cadrul procedurii administrative soldate cu emiterea actelor administrative contestate, pârâţii au admis încălcări de ordin procedural, şi anume, contrar prevederilor art.44 alin.(3) Cod administrativ, autoritatea publică nu a atras reclamantul în procedura administrativă, prin aceasta lezând comprehensibilitatea şi transparenţa acțiunilor autorităţilor publice (art.32 Cod administrativ).

Deasemenea, ignorând art.94 alin.(l) Cod administrativ, autoritatea publică nu a audiat reclamantul, acesta fiind lipsit de orice posibilitate de a-şi realiza dreptul la apărare în cadrul procedurii administrative, ceea ce constituie o abatere gravă de la standardele dictate de Codul administrativ.

A subliniat că, la caz, nu este incidentă excepţia de la art.95 alin.(2) Cod administrativ, prin urmare, reclamantului i s-a încălcat dreptul la apărare înserat de art. 40 alin. (2) Cod administrativ.

La fel, autoritatea publică nu a respectat rigorile și cerintele înaintate faţă de un act administrativ individual, şi anume: 1) Contrar prevederilor art. 118 Cod administrativ, autoritatea publică a emis acte administrative nemotivate; 2) Contrar prevederilor art. 120 lit. h) în combinaţie cu art. 124 Cod administrativ, autoritatea publică nu a respectat structura actului administrativ individual şi nu a inclus informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac şi datele aferente acesteia.

Mai mult ca atât, nu a fost îndeplinită obligaţia de a soluţiona cererea prealabilă, aşa cum imperativ impune art. 169 alin.(2) Cod administrativ.

Sub acest aspect, a subliniat că procedura prealabilă este o garanţie de apărare suplimentară a persoanei afectate print-un act administrativ individual şi, totodată, o modalitate de auto-corecţie a autorității publice din perspectiva respectării conform art.

21 din Codul administrativ a principiului legalităţii administraţiei publice. Cererea prealabilă ca instituție juridică nu este doar o simplă formalitate. Respectiv, pârâtul era obligat să examineze cererea prealabilă ca un mijloc legal şi efectiv de protecţie a SRL „Avia Invest" împotriva intervenţiilor puterii publice prin intermediul actului administrativ individual.

Prin urmare, a considerat că urmează a fi verificată legalitatea activităţii administrative a pârâtului cu ocazia efectuării controlului judecătoresc efectiv şi prin prisma omisiunii acestuia de a soluţiona cererea prealabilă, care în esenţă constituie un tot întreg cu actele administrative individuale contestate.

Analizând în ansamblu activitatea administrativă desfășurată de către autoritatea publică în procesul emiterii actelor administrative individuale defavorabile, a constatat că acestea au fost adoptate: 1) în rezultatul interpretării eronate a circumstanţelor cauzei cu aplicarea eronată şi arbitrară a legii; 2) în cadrul unei proceduri administrative desfășurate cu grave încălcări de procedură şi cu lezarea drepturilor procedurale ale reclamantului de a participa la procedura administrativă, de a fi audiat şi de a prezenta probe; 3) cu nerespectarea rigorilor şi cerinţelor înaintate faţă de un act administrativ individual, fiind în ansamblu acte administrative individuale ilegale care, în concurs cu nesoluţionarea cererii prealabile, atestă reaua-credinţă a autorităţii publice care acţionează în regim de putere, fapt care a generat vătămarea drepturilor prevăzute de lege ale SRL „Avia Invest".

Astfel, prin refuzul nejustificat de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, exprimat prin deciziile/refuzurile nr. 21/655 şi nr. 06-111/2379, SC „Avia-Invest" SRL a fost descurajată să obţină în cadrul procedurii administrative certificatul de urbanism, ca act administrativ creator de drepturi, în vederea onorării obligațiilor investiţionale, asumate de reclamant în calitate de concesionar, având ca situaţie-premisă art. 13.2. din Contractul de concesiune nr. 4/03 din 30.08.2013, ceea ce reprezintă o ingerinţă serioasă în dreptul reclamantului, în calitate de concesionar, la libertatea efectuării investiţiilor şi la securitatea şi protecţia deplină a acestora, drept garantat prin art.5 din Legea nr.81/2004 cu privire la investiţiile în activitatea de întreprinzător.

Or, întrucât până la momentul de faţă nu a fost obţinut certificatul de urbanism pentru demararea lucrărilor de construcţie a terminalului de pasageri, obiectiv, concesionarul este în întârziere în privinţa termenilor de executare a obligaţiunilor investiţionale, ceea ce incumbă în sarcina reclamantului, în acord cu pct.22.1 din Contractul de concesiune, sancţiuni pecuniare, existând şi riscul de intervenire a încetării raporturilor contractuale, urmare a încălcării obligaţiilor investiţionale (a se vedea pct..25.2 în coroborare cu pct.25.3 din Contractul de concesiune).

Luând în calcul constatările făcute de către Curtea Europeană în cauza *SC Ruxandra Tradind SRL împotriva Romîniei* (hotărârea CtEDO din 12 iulie 2007, definitivă la 12.10.2007, § 71) potrivit cărora dreptul de a desfășura o activitate în baza unui contract de concesiune constituie un „bun" în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţia Europeană, a considerat reclamanta că nu există nici o îndoială că contractul de concesiune capătă un caracter patrimonial de constituire a unui „bun", în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 din Convenţia Europeană. Astfel, pârâtul a creat premise pentru

obstrucţionarea activităţii investiţionale a reclamantului, într-o manieră susceptibilă de a fi afectate interesele patrimoniale ale ultimului, urmare a căreia reclamantul poate fi privat de „speranţă legitimă de a obţine un bun” încălcându-i-se art. 1 la Protocol adiţional nr. 1 din Convenţia europeană. Or, interesele reclamantului în desfășurarea activităţii economice, constituie interese patrimoniale protejate de art.46 din Constituție şi art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenţie, aşa cum s-a constat în cauza *Bimer S.A. împotriva Moldovei* (hotărârea din 10 iulie 2007; cererea nr. 15084/03) precum şi *Megadat.com SRL împotriva Moldovei* (hotărâre din 8 aprilie 2008).

La fel, prin activitatea administrativă defectuoasă desfaşurată de către pârâţi, SRL „Avia Invest” i s-au încălcat: dreptul la un proces echitabil (art.6 din Convenţia Europeană); dreptul participa la examinarea propriei cauze (art.32 Cod administrativ); dreptul de a fi audiat în cadrul procedurii administrative, implicit de a prezenta probe şi a da explicaţii; (art. 94 Cod inistrativ).

În drept, reclamantul și-a întemeiat acţiunea în contencios administrativ pe prevederile art.6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale; art. 1 din Protocolul adiţional nr. 1 la Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale; art.art. 5, 6 alin.(2), 9 alin.(2), 10 alin.(l), 11 alin. (1) lit. a), 17, 20, 21, 22, 24 alin.(l), 32, 44, 69 alin. (1) şi (2), 94, 95 alin.(2), 118, 120 alin.(l) lit. h), 124, 163, 165 alin.(2), 167 alin.(3), 169 alin.(2), 189, 191 alin.(l), 206 alin.(l) lit. b), 208 alin.(l), 209 alin.(l) lit. a), 211, 212, 224 alin.(l) lit. b) Cod administrativ.

Prin referință, pârâtul, Primarul General al mun. Chișinău a solicitat, în baza art. 207 alin.(2) lit. e) Cod Administrativ, declararea drept inadmisibilă acțiunea înaintată de către SC „Avia-Invest” SRL împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău, iar în cazul în care instanța de judecată va considera cererea de chemare în judecată drept admisibilă, a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată, conform art. 224 alin.(1) lit. f) Cod administrativ.

Cu privire la inadmisibilitatea acțiunii a indicat că pentru admisibilitatea acesteia trebuie să fie urmărit revendicarea unui drept subiectiv vătămat, pe când în speță acest aspect lipsește.

Totodată, la materialele cauzei nu se atestă dovada respectării procedurii prealabile, or, pretinsa cerere prealabilă nu este adresată autorității emitente, ci structurii funcționale care asistă Primarul în exercitarea atribuțiilor legale – Primăriei.

Deasemenea, solicitarea reclamantului nu are șanse de realizare, luând în considerație decăderea din dreptul de a solicita eliberarea unor acte permisive în urma resoluționării contractului de concesiune nr. 4/03 din 30 august 2013. Astfel, reclamantul nu a manifestat diligența necesară prin disimularea informației privind retragerea dreptului de a solicita și primi acte permisive asupra bunului imobil nr. cadastral *****.

Referitor la netemeinicia acțiunii a indicat că conform schiţei de proiect anexată, se prevede amplasarea obiectivului pe terenul cu nr. cadastral *****, cu extindere pe loturile de pământ cu nr. cadastrale ***** şi *****, iar terenurile cu nr. cadastrale ***** şi ***** sunt reprezentate grafic căi de acces şi parcări auto, care, la rândul lor, sunt

incompatibile cu destinația loturilor de pământ din motivul că sunt proprietatea municipală cu destinaţia scuar şi spaţiu verde, iar terenul nr. cadastral ***** are destinaţia domeniului privat, întreprindere de transport.

Respectiv, odată ce dreptul de proprietate aparține Consiliului municipal Chișinău, reclamantul nu deține drepturi ce i-ar permite folosința terenurilor cu nr. cadastrale ***** şi *****, iar modificări în documentație nu au fost executate.

Prin urmare, reclamantul eronat susține că a îndeplinit toate cerințele și a anexat toate actele necesare pentru eliberarea certificatului de urbanism.

A subliniat că nu este de competența instanței obligarea la elaborarea și emiterea certificatului de urbanism, cel mult numai obligarea reexaminării cererii.

Mai mult, modificările intervenite între timp la lege, obligă eliberarea în baza cererii proprietarilor. Simplul acord al Agenției Proprietății Publice nu este suficient.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 16 februarie 2022, s-a admis acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către SRL „Avia Invest" împotriva Primarului mun.Chișinău, Primăria mun.Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun.Chișinău, persoană terță Agenția Proprietății Publice, cu privire la anularea actului administrativ şi obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil.

S-a anulat în tot decizia/refuzul Direcţiei generale arhitectură, urbanism şi relaţii funciare a Consiliului municipal Chişinău nr.21/655 din 20 februarie 2020, decizia/refuzul Viceprimarului municipiului Chişinău nr. 06-111/2379 datată cu 27 martie 2020, cît și decizia din 22 iulie 2022 adoptată în procedura prealabilă și s-a obligat Primarul General al mun. Chișinău de a emite/elibera SRL „Avia Invest" certificatul de urbanism pentru proiectarea obiectului - Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internaţional Chişinău, pe terenul cu suprafaţa de 32 758 m^2, situat în mun. Chișinău, *****, cu nr. cadastral *****.

Pentru a hotărî astfel, prima instanță a reținut că reclamantul a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni, în special a urmat conduita prescrisă de lege în vederea tranșării pe cale extrajudiciară a litigiului iscat și s-a încadrat în termenul legal.

Cu privire la fondul cauzei a reținut că, SRL „Avia Invest" a depus cererea de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, anexând actele prevăzute de Legea nr. 163/2010, iar autoritatea publică nu a invocat lipsa ori insuficiența documentelor obligatorii, ci a refuzat eliberarea certificatului pentru motive care nu se circumscriu temeiurilor legale aplicabile.

Instanța a apreciat că, în aceste condiții, refuzurile contestate au fost emise cu interpretarea eronată a circumstanțelor cauzei și cu depășirea limitelor cadrului legal, fiind totodată nemotivate, lipsite de claritate și adoptate cu nerespectarea garanțiilor procedurale ale reclamantei, inclusiv dreptul de a participa la procedura administrativă și de a fi audiată.

Prin urmare, instanța a conchis că actele contestate sunt ilegale, iar autoritatea urma să emită certificatul de urbanism solicitat, fără ca obligarea dispusă să constituie o substituire a instanței în atribuțiile administrației publice.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, Primarul General al mun. Chișinău a declarat cerere de apel, prin care a solicitat admiterea acesteia, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 16 februarie 2022 și pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă acțiunea înaintată de către SRL „Avia Invest" împotriva Primarului mun.Chișinău, Primăria mun.Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun.Chișinău, persoană terță Agenția Proprietății Publice, cu privire la anularea actului administrativ şi obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, ca neîntemeiată.

Admisibilitatea apelului:

Conform art. 231 alin.(1) din Codul administrativ, hotărîrile judecătoriilor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel.

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.

În acord cu art. 233 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, cererea de apel trebuie să conţină datele prevăzute la art.211 alin.(1) lit.a)–d) şi să indice hotărîrea care se contestă cu apel. Cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit.

Din materialele cauzei rezultă că apelul a fost depus de către o persoană care are calitate procesuală și interes, împotriva unei hotărâri susceptibile de apel, fiind întrunite condițiile privind exercitarea căii de atac.

Totodată, Colegiul reține că apelul a fost declarat și motivat în termenul legal, având în vedere că dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la 16 februarie 2022, apelul nemotivat a fost declarat a doua zi, hotărârea motivată a fost notificată la 15 martie 2022, iar apelul motivat a fost depus la 6 aprilie 2022.

Deasemenea, cererea de apel respectă cerințele de formă prevăzute de lege, fiind semnată și motivată în condițiile legii.

În aceste circumstanțe, Colegiul constată că apelul întrunește toate condițiile de admisibilitate prevăzute de lege.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea apelului, Primarul General al mun. Chișinău a indicat că hotărârea a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material, nu au fost elucidate circumstanțele importante pentru justa soluționare a cauzei, au fost eronat apreciate probele, iar concluziile expuse în hotărâre sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei.

În acest sens, a indicat că instanța incorect a determinat obiectul probațiunii, ignorând răspunsul Agenției Proprietății Publice din 6 august 2020 din care urmează că

ca efect a rezoluțiunii contractului de concesiune Agenția Proprietății Publice a solicitat SRL „Avia Invest” restituirea bunurilor Î.S. ”Aeroportul International Chișinău”.

Totodată, a criticat concluzia instanței cu privire la faptul că SRL „Avia Invest” a îndeplinit toate cerințele pentru eliberarea certificatului de urbanism, subliniind că din schița de proiect se atestă amplasarea construcției în zona cu regim special, precum și că nu a fost prezentat avizul Agenției Proprietății Publice în calitate de proprietar, în special, prin prisma obligării Primarului General al mun. Chișinău de a elibera certificatul de urbanism, contrar prevederilor art. 3 alin.(1) din Legea nr. 163/09.07.2010.

De asemenea, a accentuat că instanța poate să declare ilegale unele refuzuri în ipoteza în care acestea ar fi ilegale, însă nu are competența să intervină în procesul de elaborare și eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, or, primarul este emitent al certificatului.

Prin referință, reprezentantul intimatului SRL „Avia Invest”, avocatul Lunga Dmitri, a solicitat respingerea cererii de apel, motivând că prin încheierea din 15 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost suspendată până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești notificarea de rezoluțiune din 8 august 2020 emisă de Agenția Proprietății Publice, respectiv contractul de concesiune este în vigoare, iar dreptul de posesie a intimatului este înregistrat în registrul de publicitate.

La fel, a menționat că Legea nr. 163/09.07.2010 nu prevede posibilitatea organului emitent să refuze în eliberarea certificatului de urbanism, mai mult că conform scrisorii Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020 în urma examinării adresării SRL „Avia Invest”, prin semnarea contractului de concesiune din 30 august 2013, aceasta și-a exprimat acordul la edificarea/modernizarea/reconstruirea/repararea obiectivelor concesiuni stabilite în contract, iar perfectarea documentației urbanistice în acest sens, ține de competența autorităților publice abilitate prin lege cu aceste competențe.

În şedinţa de judecată, reprezentantul apelantului, Primarului General al mun. Chișinău nu s-a prezentat, însă prin cerere a solicitat examinarea cauzei în lipsă.

În şedinţa de judecată, reprezentantul intimatului, SRL „Avia Invest”, avocatul Lunga Dmitri a solicitat respingerea apelului declarat.

În ședința de judecată terțul Agenția Proprietății Publice, fiind citat legal, nu s-a prezentat.

În circumstanțele descrise, Colegiul a dispus examinarea cauzei în lipsa apelantului și a terțului citați legal.

Aprecierea instanţei de apel:

Instanţa de apel, verificând legalitatea şi temeinicia hotărârii primei instanţe, constată că aceasta urmează a fi casată din considerentele ce succed.

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 excepția art. 169–171.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărîrea primei instanţei şi emite o nouă decizie.

În acord 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) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Prevederile art.220 alin.(1) Cod administrativ, stabilesc că obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87–93.

Din conținutul art.93 din Codul administrativ, se stabilește sarcina probațiunii, potrivit căreia, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin.(1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale.

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:

Colegiul judiciar reține că prima instanță a verificat admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, constatând îndeplinirea condițiilor legale privind obiectul acțiunii, respectarea procedurii prealabile, termenul de adresare și competența instanței.

În apel, aceste aspecte nu au fost contestate, iar instanța de apel nu identifică din oficiu impedimente de admisibilitate, motiv pentru care va proceda la examinarea fondului apelului.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Suportul probatoriu atestă că la 28 ianuarie 2020 Consiliul mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a înregistrat cu nr.21/655 cererea SRL „Avia Invest” privind eliberarea certificatului de urbanism necesar pentru executarea lucrărilor de proiectare a obiectului: Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa: mun. Chişinău, *****, pentru suprafața de 32758 m.p., suprafața totală a obiectului solicitat proiectării fiind de 132117 m.p.

La cererea menționată, au fost anexate următoarele acte: - extrasul din contractul de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora nr. 4/03 din 30 august 2013; - extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 425567 din 25 octombrie 2019; - extrasul din Registrul bunurilor imobile cu privire la bunul imobil nr. *****; - planul cadastral al bunului imobil nr. *****; - Titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. *****; - schița proiect ”Noul terminal de pasageri Aeroportul Internațional Chișinău, *****, mun. Chișinău, Moldova”; - schema situațională a obiectului.

Urmare a înregistrării cererii SRL „Avia Invest” privind eliberarea certificatului de urbanism, la 6 februarie 2020 Consiliul mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a solicitat Agenției Proprietății Publice avizul privind posibilitatea eliberării actului permisiv menționat.

Potrivit răspunsului Agenției Proprietății Publice, parvenit în adresa Consiliului mun. Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare la 11 martie 2020, prin contractul de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent, nr. 4/03 din 30 august 2013, este reglementată procedura de inițiere a lucrărilor de edificare/modernizare/reconstruire/reparare a obiectelor concesiuni, iar perfectarea documentației urbanistice în acest sens, inclusiv a actelor permisive, ține de competența autorităților publice abilitate prin lege cu aceste competențe.

Între timp, la 20 februarie 2020 Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău a informat SRL „Avia Invest” în legătură cu cererea nr.21/655 din 28 ianuarie 2020 că, conform schiţei de proiect anexată, se prevede amplasarea obiectivului pe terenul cu nr. cadastral *****, cu extindere pe loturile de pământ cu nr. cadastrale ***** şi *****, iar pe terenurile cu nr. cadastrale ***** şi ***** sunt reprezentate grafic căi de acces şi parcări auto. Terenurile cu nr.nr. cadastrale ***** (domeniu public, scuar), ***** (domeniu public, spațiu verde) şi ***** (domeniu privat, întreprindere de transport), sunt proprietate municipală, în baza deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 11/52 din 23 decembrie 2014. Căile de acces spre obiectivul solicitat proiectării și parcările auto nu pot fi amplasate pe terenurile cu nr. nr. cadastrale ***** și *****, dat fiind faptul că sunt incompatibile cu destinația lotrilor de pământ, proprietate municipală. Având în vedere cele expuse, chestiunea abordată nu poate fi soluționată.

La 24 aprilie 2020, Consiliul mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a înregistrat cu nr. 06-111/2379 cererea repetată a SRL „Avia Invest” privind eliberarea certificatului de urbanism necesar pentru executarea lucrărilor de proiectare a obiectului: Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa: mun. Chişinău, *****, pentru suprafața de 32758 m.p., suprafața totală a obiectului solicitat proiectării fiind de 132117 m.p.

La cererea menționată, au fost anexate următoarele acte: - scrisoarea-acord a Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020; - extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice nr. 434967 din 5 februarie 2020; - extrasul din Registrul bunurilor

imobile cu privire la bunul imobil nr. *****; - planul cadastral al bunului imobil nr. *****; - Titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. *****; - schema situațională a amplasării obiectului.

Din scrisoarea-acord a Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020 rezultă că, aceasta a examinat adresarea SRL „Avia Invest" din 27 ianuarie 2020 privind eliberarea autorizației de construire pentru reconstrucția clădirii cu nr. cadastral 0100120.651.01, în vederea amplasării încăperilor de oficii și, în limitele competențelor sale funcționale, a comunicat că contractul de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" și a terenului aferent acestora nr. 4/03 din 30 august 2013 prevede realizarea investițiilor în domeniile: terminal, aerodrom, infrastructură, parcare auto multietajată, sisteme energetice și alte lucrări.

Totodată, Agenția Proprietății Publice a menționat că, pentru a se putea expune asupra lucrărilor de construcții propuse în vederea edificării încăperilor de oficii, este necesară prezentarea proiectului elaborat și informarea privind compartimentul din programul investițional în care urmează a fi încadrate aceste lucrări.

Deasemenea, în scrisoare s-a indicat că, prin semnarea contractului de concesiune din 30 august 2013, Agenția Proprietății Publice și-a exprimat acordul pentru edificarea, modernizarea, reconstrucția și repararea obiectivelor concesiunii prevăzute de contract, precizând însă că perfectarea documentației urbanistice aferente ține de competența autorităților publice abilitate prin lege cu asemenea atribuții.

Din suportul probatoriu urmează scrisoarea Primăriei mun. Chișinău nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020, recepționată de SRL „Avia Invest" la 1 iunie 2020, conform căreia s-a examinat cererea SRL „Avia Invest" nr.1032-p din 4 mai 2020 privind eliberarea certificatului de urbanism necesar pentru executarea lucrărilor de proiectare a obiectului: Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa: mun. Chişinău, ***** și s-a informat SRL „Avia Invest" că pin scrisoarea nr. 21/665 din 21 februarie 2020 i s-a comunicat refuzul eliberării actului permisiv pentru proiectare și argumentele care au stat la baza emiterii acestuia.

Totodată, Primăria mun. Chișinău a menționat că modificări în documentația cadastrală a terenurilor nr. cadastral ***** (domeniul public, scuar), ***** (domeniul public, spațiu verde,) proprietate municipală) proprietate municipală, în baza Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 11/52 din 23.12.2014, nu au fost executate.

Considerând refuzurile menționate ca fiind neîntemeiate şi ilegale, la 17 iunie 2020 SC „Avia-Invest" SRL a depus în adresa Primăriei mun. Chişinău cerere prealabilă, prin care a solicitat, recunoașterea ilegalității refuzului în privința eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare, exprimat prin scrisoarea nr. 21/655 din 20 februarie 2020 și nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020, cu casarea acestora și eliberarea certificatului de urbanism necesar pentru executarea lucrărilor de proiectare a obiectului: Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, ce urmează a fi amplasat pe adresa: mun. Chişinău, *****.

După recepționarea cererii prealabile, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, invocând ultimele știri din mass-media privind relațiile statului cu

compania SRL „Avia Invest”, a solicitat Agenției Proprietății Publice să se expună asupra posibilității eliberării actului permisiv solicitat, fapt despre care a informat SRL „Avia Invest”.

Deasemenea, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a menționat că despre rezultatul examinării cererii prealabile SRL „Avia Invest” va fi informată suplimentar.

Prin răspunsul din 6 august 2020 Agenția Proprietății Publice a informat Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare că pentru neexecutarea obligațiilor contractuale, la 8 iulie 2020 a rezoluționat contractul de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora nr. 4/03 din 30 august 2013 încheiat cu SRL „Avia Invest”, iar drept efect, a solicitat SRL „Avia Invest” restituirea bunurilor Î.S. ”Aeroportul International Chișinău”.

Referitor la răspunsul din martie 2020, Agenția Proprietății Publice a menționat că la examinarea cererilor SRL „Avia Invest” privind obținerea actelor permisive, Consiliul mun. Chişinău urmează să țină cont de cele expuse, precum și în ce măsură cererile și actele corespund și/sau sunt suficiente reieșind din prevederile actelor normative ce reglementează domeniul.

Tot din suportul probatoriu urmează că, la 17 iunie 2020 Primăria mun. Chişinău a înregistrat cu nr. 06-011/3612, iar Direcția Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare – la 21 iulie 2020 cu nr. 1814-p, cererea SRL „Avia Invest”, datată cu 24 aprilie 2020, privind eliberarea certificatului de urbanism necesar pentru proiectarea obiectivului „Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău”, ce urma să fie amplasat în mun. Chișinău, *****, împreună cu actele anexate la data depunerii acesteia.

La 10 august 2020, Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a informat SRL „Avia Invest” referitor la cererea nr. 1814-p din 21 iulie 2020 că, conform datelor Departamentului Cadastru al I.P. „Agenţia Servicii Publice”, terenul cu numărul cadastral *****, cu suprafaţa de 292,995 ha şi construcţiile cu nr. cadastrale *****01-27 și *****32 sunt înregistrate pe numele Republicii Moldova, asupra cărora sunt aplicate interdicţii, în baza subcapitolului II sub. nr. 2.1 şi 2.2 al contractului de concesiune nr. 4/03 din 30 august 2013.

Totodată, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a indicat că potrivit prevederilor art. 7(2) din Legea nr. 121 din 04.05.2007, organul abilitat cu administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice a statului este Agenţia Proprietăţii Publice, subordonată Guvernului. Conform prevederilor art. 3(1) din Legea nr. 163 din 09.07.2010 „Privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii”, cererea pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare urmează a fi depusă de proprietarii bunului imobil. Având în vedere cele menţionate, s-a solicitat avizul Agenţiei Proprietăţii Publice, iar despre rezultatul examinării cererii va fi informată suplimentar.

La 21 august 2020, prin scrisoarea nr. 06-111/2379, semnată de Viceprimarul mun. Chișinău, SC „Avia-Invest” SRL a fost înștiințată cu privire la conexarea, în temeiul art. 80 alin.(2) din Codul administrativ, a cererilor depuse pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare și cererea prealabilă privind anularea scrisorilor emise, la

procedura administrativă inițiată în baza cererii cu nr. 665 din 28 ianuarie 2020, la care a fost expediat răspunsul nr. 21/655 din 20 februarie 2020.

Între timp, la 6 august 2020, SRL „Avia Invest” s-a adresat în instanță cu prezenta acțiune împotriva Primarului mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău, solicitând: 1) anularea deciziei/refuzului Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău nr. 21/655 din 20 februarie 2020 și a deciziei/refuzului Viceprimarului municipiului Chișinău nr. 06-111/2379 din 27 martie 2020 (datată greșit), recepționată la 1 iunie 2020; 2) obligarea Primarului General al municipiului Chișinău de a elabora și emite în baza cererii SRL „Avia Invest” certificatul de urbanism pentru proiectarea obiectului – Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău, pe terenul cu suprafața de 32758 m^2 , situat în mun. Chișinău, *****, cu nr. cadastral *****.

Examinând fondul cauzei, prima instanță a admis acțiunea SRL „Avia Invest” în sensul formulat.

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii atacate prin prisma argumentelor invocate în apel, Colegiul constată că prima instanță a aplicat eronat normele materiale ce reglementează regimul certificatului de urbanism pentru proiectare și a depășit limitele controlului judecătoresc asupra activității administrative, circumstanțe ce impun casarea hotărârii.

Așadar, în sensul Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie nr. 163/09.07.2010, *certificat de urbanism pentru proiectare* semnifică actul cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripțiile şi elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic şi arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism şi de amenajare a teritoriului, şi care permite elaborarea documentației de proiect.

Potrivit art. 3 alin.(1) din Legea menționată, în redacția în vigoare până la 21 februarie 2020, certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează şi se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original şi în copii, următoarele documente: b) buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică); c) raportul de expertiză tehnică, în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent, elaborat de către experţi tehnici atestaţi; d) acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcţie şi în perioada exploatării obiectului construit; e) schiţa de proiect avizată de arhitectul-şef, în cazul amplasării construcţiei în zonă cu regim special stabilit prin documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului; f) schiţa de proiect avizată de Consiliul Naţional al Monumentelor Istorice de pe lîngă Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării, în cazul intervenţiilor la monumentele de istorie, artă şi arhitectură sau în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat.

Alin. (2) a aceluiași articol prevede că, solicitarea altor documente decît cele prevăzute la alin.(1) nu se admite, iar alin. (3) – că, în cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin.(1), cererea este admisă şi înregistrată, însă emitentul poate suspenda examinarea pe un termen de pînă la 30 de zile, cu înștiințarea obligatorie a solicitantului. Suspendarea termenului devine nulă din ziua în care solicitantul a prezentat toate documentele necesare.

Totodată, potrivit art. 3 alin.(1) din Legea nr. 163, în redacția în vigoare după 21 februarie 2020, certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr. 1) se elaborează și se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului (anexa nr. 11), în care se indică locul amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original și în copie, următoarele documente: lit. b) buletinul de identitate (pentru persoana fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoana juridică); lit. c) raportul de expertiză tehnică, în cazul reconstruirii, restaurării, modificării sau consolidării imobilului existent, elaborat de experți tehnici atestați.

Conform art. 4 alin.(1) și alin.(6) din Legea menționată, în redacția în vigoare după 21 februarie 2020, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentaţiei de urbanism şi de amenajare a teritoriului. În cazul emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare pentru imobilele/terenurile amplasate în zonele asupra cărora s-a instituit prin documentaţia de urbanism şi de amenajare a teritoriului un regim special, emitentul va obţine avizele prevăzute de legislaţie.

Colegiul civil reține că, din natura juridică și finalitatea certificatului de urbanism pentru proiectare, rezultă că acesta nu conferă, prin el însuși, dreptul de executare a lucrărilor de construcție și nici nu presupune validarea automată a soluției investiționale propuse de solicitant, ci are rolul de a determina cadrul normativ și urbanistic aplicabil viitoarei investiții, în vederea elaborării documentației tehnice și inițierii procedurii de autorizare.

Respectiv, certificatul de urbanism pentru proiectare nu reprezintă un act emis automat ca efect al simplei prezentări a documentelor enumerate la art. 3 din Legea nr. 163/2010 și nici nu constituie o obligație formală a autorității publice derivată exclusiv din depunerea unei cereri și a actelor anexate, ci un act administrativ individual prin care autoritatea competentă stabilește și comunică solicitantului regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic aplicabil terenului și obiectului propus spre proiectare.

Prin natura sa juridică, emiterea certificatului de urbanism presupune verificarea compatibilității soluției propuse cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, cu regimul juridic al terenurilor vizate, precum și cu restricțiile urbanistice incidente, autoritatea publică neavând un rol pur formal, limitat exclusiv la verificarea existenței actelor anexate cererii.

Astfel, autoritatea competentă este obligată să verifice conformitatea solicitării cu documentația de urbanism, destinația terenurilor vizate, restricțiile de drept public incidente, precum și existența premiselor legale necesare pentru inițierea procedurii de proiectare.

În acest sens, Colegiul reține că autoritatea publică nu poate emite acte administrative care ar contraveni documentației de urbanism și amenajare a teritoriului

ori care ar ignora regimul juridic existent al bunurilor afectate de investiția propusă, inclusiv în privința terenurilor aparținând domeniului public sau având destinații incompatibile cu funcționalitatea solicitată.

Astfel, posibilitatea refuzului emiterii certificatului de urbanism există în măsura în care sunt constatate impedimente juridice și urbanistice obiective, iar un asemenea refuz nu poate fi calificat drept arbitrar atunci când acesta este întemeiat pe incompatibilitatea soluției propuse cu regimul juridic și funcțional al terenurilor implicate ori pe inexistența condițiilor prevăzute de lege pentru emiterea actului solicitat.

Raportând considerentele expuse la circumstanțele cauzei, Colegiul reține că, la examinarea cererii SRL „Avia Invest" din 28 ianuarie 2020 privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectivului „Complexul Terminal Nou pentru pasageri în Aeroportul Internațional Chișinău", autoritatea publică a constatat, în baza schiței de proiect anexate de solicitantă, că soluția investițională propusă prevedea amplasarea obiectivului nu doar pe terenul cu nr. cadastral *****, ci și extinderea asupra terenurilor cu nr. cadastrale ***** și *****, precum și utilizarea terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** pentru organizarea căilor de acces și a parcărilor auto.

Totodată, autoritatea publică a reținut că terenurile cu nr. cadastrale ***** și ***** constituie proprietate municipală încadrată în domeniul public, având destinația de scuar și spațiu verde, iar utilizarea acestora pentru amplasarea căilor de acces și a parcărilor auto este incompatibilă cu regimul juridic și funcțional stabilit pentru respectivele terenuri.

În aceste condiții, Colegiul constată că răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare din 20 februarie 2020 nu a fost determinat de simple considerente de oportunitate ori de o apreciere arbitrară a autorității publice, ci de constatarea existenței unor impedimente urbanistice și juridice obiective rezultate chiar din soluția investițională prezentată de reclamantă și din regimul juridic al terenurilor afectate de proiectul propus.

Contrar concluziei primei instanțe, împrejurarea că reclamanta a anexat documentele prevăzute de art. 3 din Legea nr. 163/2010 nu genera, prin ea însăși, obligația necondiționată a autorității publice de a emite certificatul de urbanism pentru proiectare. Normele menționate reglementează actele necesare inițierii procedurii administrative și limitele obligației solicitantului de a prezenta documentele aferente cererii, însă nu lipsesc autoritatea competentă de atribuția și obligația de a verifica conformitatea urbanistică și juridică a soluției investiționale propuse.

Or, interpretarea dată de prima instanță dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 163/2010 reduce, în fapt, rolul autorității publice la o verificare exclusiv formală a existenței înscrisurilor anexate cererii, fără posibilitatea examinării compatibilității obiectului solicitat cu regimul juridic și urbanistic aplicabil terenurilor vizate, abordare incompatibilă cu natura juridică și finalitatea certificatului de urbanism pentru proiectare ca act administrativ cu caracter reglementator.

În continuare, Colegiul reține că, ulterior răspunsului nr. 21/655 din 20 februarie 2020, SRL „Avia Invest" a depus o nouă cerere privind eliberarea certificatului de

urbanism pentru proiectarea aceluiași obiectiv, anexând suplimentar scrisoarea Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020.

În acest context, Colegiul observă că, ulterior datei de 21 februarie 2020, dispozițiile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 au fost modificate, legiuitorul prevăzând expres că certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează și se emite în baza cererii proprietarului imobilului sau terenului vizat.

De asemenea, potrivit art. 4 alin. (1) și alin. (6) din aceeași lege, în redacția aplicabilă la data depunerii noii cereri, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentației de urbanism și amenajare a teritoriului, iar în cazul terenurilor amplasate în zone asupra cărora este instituit un regim special, emitentul este obligat să obțină avizele prevăzute de lege.

Prin urmare, la momentul examinării cererii repetate din aprilie 2020, autoritatea publică era obligată să verifice nu doar existența formală a actelor anexate, ci și regimul juridic al terenurilor afectate de investiția propusă, dreptul reclamantei asupra bunurilor implicate, precum și compatibilitatea soluției investiționale cu documentația de urbanism și restricțiile incidente.

Astfel, în speță, autoritatea publică a continuat examinarea solicitării reclamantei prin verificarea suplimentară a circumstanțelor urbanistice și juridice relevante, solicitarea unor informații și avize adiționale de la Agenția Proprietății Publice și purtarea corespondenței administrative aferente posibilității emiterii certificatului de urbanism solicitat.

Cu toate acestea, Colegiul reține că depunerea repetată a cererii și anexarea scrisorii Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020 nu înlăturau impedimentele urbanistice și juridice constatate anterior la examinarea cererii din 28 ianuarie 2020, or situația de fapt și de drept care a stat la baza răspunsului autorității publice din 20 februarie 2020 nu a suferit modificări relevante.

Prin urmare, incompatibilitatea funcțională dintre destinația terenurilor proprietate municipală încadrate în domeniul public și utilizarea preconizată de reclamantă pentru amplasarea căilor de acces și a parcărilor auto a rămas neschimbată, iar din materialele cauzei nu rezultă că regimul juridic sau urbanistic al terenurilor respective ar fi fost modificat ori că ar fi fost înlăturate restricțiile constatate anterior de autoritatea publică.

În aceste condiții, anexarea scrisorii Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020 nu obliga autoritatea publică locală să emită certificatul de urbanism solicitat, cu atât mai mult cu cât din conținutul acesteia nu rezultă existența unui acord necondiționat privind realizarea investiției în forma propusă de reclamantă și nici obligarea autorității publice locale la emiterea certificatului de urbanism solicitat, or însăși Agenția Proprietății Publice a indicat că perfectarea documentației urbanistice și emiterea actelor permisive țin de competența autorităților abilitate prin lege.

Dealtfel, din conținutul scrisorii Agenției Proprietății Publice din 27 februarie 2020 rezultă doar faptul că, prin contractul de concesiune nr. 4/03 din 30 august 2013, a fost exprimat acordul general privind realizarea investițiilor prevăzute de contractul de concesiune, în limitele și condițiile stabilite de acesta.

Totodată, din aceeași scrisoare rezultă că Agenția Proprietății Publice a solicitat prezentarea proiectului elaborat și indicarea compartimentului din programul investițional în care urmau să fie încadrate lucrările propuse, circumstanță ce demonstrează că însăși autoritatea responsabilă de administrarea bunurilor statului nu a confirmat conformitatea investiției propuse cu obiectul și limitele contractului de concesiune.

Mai mult, Agenția Proprietății Publice a precizat expres că perfectarea documentației urbanistice și aprecierea conformității lucrărilor propuse țin de competența autorităților publice abilitate prin lege, ceea ce exclude interpretarea potrivit căreia existența contractului de concesiune sau a scrisorii menționate ar genera, prin ele însele, obligația autorității administrației publice locale de a emite certificatul de urbanism solicitat.

Prin urmare, contrar susținerilor reclamantei/intimate, scrisoarea invocată nu înlătură obligația autorității competente de a verifica compatibilitatea obiectului solicitat cu regimul juridic și urbanistic al terenurilor vizate și nici nu confirmă existența unui drept necondiționat al reclamantei la emiterea actului administrativ favorabil.

În această ordine de idei, Colegiul constată că prima instanță a omis să examineze esența motivelor invocate de autoritatea publică și s-a limitat la o analiză exclusiv formală a listei actelor anexate cererii, fără a aprecia consecințele juridice ale faptului că proiectul propus afecta terenuri distincte, supuse unor regimuri juridice și funcționale diferite.

În același timp, concluzia primei instanțe privind inexistența unui drept de apreciere al autorității publice este incompatibilă cu natura juridică a certificatului de urbanism pentru proiectare, emiterea unui asemenea act, după cum a fost reținut supra, presupunând evaluarea elementelor urbanistice, tehnice și juridice relevante pentru determinarea admisibilității soluției propuse.

Colegiul nu poate reține poziția reclamantei/intimate bazată pe obligațiile investiționale asumate prin contractul de concesiune, or, acestea nu pot substitui procedurile și exigențele urbanistice prevăzute de legislație și nici nu pot genera, prin ele însele, obligația autorității publice de a emite un act administrativ favorabil, independent de conformitatea proiectului cu regimul juridic al terenurilor vizate.

Deasemenea, chiar presupunând existența unor deficiențe de motivare ale refuzurilor contestate, asemenea vicii nu justificau obligarea directă a autorității la emiterea certificatului solicitat, în condițiile în care existența dreptului pretins de reclamantă nu rezulta în mod clar și neechivoc din circumstanțele cauzei.

Or, instanța de contencios administrativ nu poate substitui autoritatea competentă în exercitarea atribuțiilor sale de apreciere urbanistică și tehnică atunci când emiterea actului solicitat depinde de evaluarea unor circumstanțe juridice și urbanistice insuficient clarificate în procedura administrativă.

În același timp, Colegiul observă că, ulterior emiterii actelor contestate, prin răspunsul din 6 august 2020, Agenția Proprietății Publice a informat autoritatea publică locală despre rezoluțiunea, la 8 iulie 2020, a contractului de concesiune a activelor aflate în gestiunea Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora nr.

4/03 din 30 august 2013, încheiat cu SRL „Avia Invest”, precum și despre solicitarea de restituire a bunurilor concesionate.

Deși această circumstanță este ulterioară actelor administrative contestate și nu poate constitui temei pentru aprecierea legalității acestora la momentul emiterii lor, ea confirmă suplimentar lipsa existenței unui drept clar și necontestat al reclamantei asupra bunurilor implicate în investiția propusă, precum și complexitatea aspectelor juridice și urbanistice aferente solicitării formulate.

În aceste condiții, Colegiul reține că instanța de judecată nu poate substitui autoritatea competentă în exercitarea atribuțiilor ce presupun verificarea și aprecierea continuă a premiselor juridice și urbanistice necesare emiterii actului administrativ solicitat.

Prin urmare, având în vedere impedimentele juridice și urbanistice constatate de autoritatea publică, precum și lipsa premiselor necesare pentru emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare în forma solicitată de reclamantă, Colegiul concluzionează că refuzurile contestate nu pot fi calificate drept nelegale, motiv pentru care hotărârea primei instanțe urmează a fi casată, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii ca neîntemeiată.

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 16 februarie 2022, și se emite o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Avia Invest” către Primarul General al mun. Chișinău, Primăria mun. Chișinău, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului mun. Chișinău, terț Agenția Proprietății Publice, cu privire la anularea actului administrativ şi obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, se respinge ca 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