

Dosarul nr. 3ra-971/18

prima instanță: Judecătoria Centru, mun. Chișinău (A. Cucerescu)
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (E. Palanciuc, A. Malii, V. Clima)

DECIZIE

08 august 2018

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
lărgit al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Oleg Sternioală
Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Mariana Pitic
Iurie Bejenaru

examinând recursul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău,
în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial
Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău,
intervenientul accesoriu Întreprinderea Mixtă „47TH Parallel” societate cu răspundere
limitată cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 21 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
respins apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău și a fost menținută
hotărârea din 01 decembrie 2016 a Judecătoriei Centru, mun. Chișinău, prin care
acțiunea a fost admisă,

c o n s t a t ă:

La data de 23 august 2016 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a
depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului
Chișinău, intervenientul accesoriu Întreprinderea Mixtă „47TH Parallel” societate cu
răspundere limitată cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la data de 10 iunie 2016, Primarul
General al municipiului Chișinău a emis dispoziția nr. 647-d „Cu privire la anularea
certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”.

Reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, conform art. 64 din
Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul sub aspectul legalității al
dispoziției în cauză și a constatat că dispoziția respectivă a fost emisă cu încălcarea
prevederilor legislației în vigoare. Astfel, la data de 05 iulie 2016, a înaintat Primarului
General al municipiului Chișinău notificarea nr. 1304/OT4-1288, prin care a solicitat

abrogarea dispoziției date, însă, prin răspunsul nr. 06-119/5270 din 22 iulie 2016 pîrîtul și-a menținut poziția.

Din considerentele că dispoziția contestată a fost emisă cu depășirea competențelor legale, controlul de stat al calității în construcții fiind exercitat de Inspecția de Stat în Construcții și nu de Primarul General al mun. Chișinău, reclamantul s-a adresat în instanța de judecată cu prezenta acțiune.

A solicitat anularea dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”.

Prin hotărârea din 01 decembrie 2016 a Judecătoriei Centru, mun. Chișinău a fost admisă acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a fost anulată dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”.

La data de 27 decembrie 2016, Primarul General al municipiului Chișinău a declarat apel împotriva hotărârii din 01 decembrie 2016 a Judecătoriei Centru, mun. Chișinău, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 21 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de Primarul General al mun. Chișinău și a fost menținută hotărârea primei instanțe.

La data de 17 mai 2018, Primarul General al mun. Chișinău a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că nu este de acord cu decizia instanței de apel și o consideră ilegală, deoarece instanța de apel la emiterea deciziei a aplicat eronat normele de drept material și nu a ținut cont de faptul că Primăria mun. Chișinău a fost în drept de a emite dispoziția nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”, deoarece conform art. 29 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 463-XVI din 28 decembrie 2006, precum și conform prevederilor din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, având ca atribuție de bază, Primarul general eliberează certificatul de urbanism pentru proiectare. Astfel conform regulilor generale, emitentul actelor administrative este în drept de a anula valabilitatea acesteia, în caz dacă există unele impedimente.

La data de 28 iunie 2018 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus referință prin care a solicitat respingerea recursului declarat de Primarul General al mun. Chișinău cu menținerea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel.

Materialele dosarului atestă că Curtea de Apel Chișinău a emis decizia contestată la data de 21 martie 2018, însă date care ar confirma recepționarea acesteia de către recurent la dosar lipsesc.

Astfel, recursul declarat de Primarul General al mun. Chişinău la data de 17 mai 2018, este în termen.

În conformitate cu art. 441 Codul de procedură civilă, în cazul în care recursul este considerat admisibil, un complet din 5 judecători examinează fondul recursului.

Prin încheierea Curţii Supreme de Justiţie din 01 august 2018 completul din 3 judecători a considerat recursul admisibil şi a decis examinarea acestuia în fond de un complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 442 alin. (1) Codul de procedură civilă, judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanţa verifică, în limitele invocate în recurs şi în baza referinţei depuse de către intimat, legalitatea hotărârii atacate, fără a administra noi dovezi.

În conformitate cu art. 444 Codul de procedură civilă, recursul se examinează fără înştiinţarea participanţilor la proces.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ lărgit al Curţii Supreme de Justiţie consideră recursul întemeiat şi care urmează a fi admis, casate integral decizia instanţei de apel şi hotărârea primei instanţe cu pronunţarea unei noi hotărâri de respingere a acţiunii din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) Codul de procedură civilă, instanţa, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul şi să caseze integral sau parţial decizia instanţei de apel şi hotărârea primei instanţe, pronunţând o nouă hotărâre.

După cum denotă actele cauzei la data de 10 iunie 2016, Primarul General al municipiului Chişinău a emis dispoziţia nr.647-d „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015” eliberat ÎM „47TH Parallel” SRL pentru proiectarea unui centru comercial, în limitele terenului cu nr. cadastral xxxxx (f.d. 7).

Tot materialul probator atestă că în conformitate cu prevederile art. 64 a Legii privind administrarea publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, Oficiul Teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a efectuat un control sub aspectul legalităţii dispoziţiei în cauză, în rezultatul căruia a constatat că dispoziţia nr. 647-d din 10 iunie 2016, a fost emisă cu încălcarea prevederilor legislaţiei în vigoare.

Este cert şi faptul că prin notificarea nr. 1304/OT4-1288 din 01 iulie 2016, Oficiul Teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a solicitat Primarului General al mun. Chişinău abrogarea dispoziţiei, însă prin răspunsul nr. 06-119/5270 din 22 iulie 2016, notificarea a fost respinsă (f. d. 11).

Astfel, nefiind de acord cu răspunsul primit, Oficiul Teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a înaintat acţiunea respectivă în instanţa de judecată împotriva Primarului General al municipiului Chişinău solicitând anularea dispoziţiei nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”.

Fiind investită cu judecarea pricinii în cauză, prima instanţă a ajuns la concluzia temeiniciei acţiunii şi aditerii acesteia cu anularea dispoziţiei Primarului General al mun. Chişinău nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”. În acest sens, prima instanţă a menţionat că dispoziţia contestată a fost emisă contrar prevederilor art. 29 şi 32 alin. (1)

din Legea privind administrația publică locală, pct. 27 din Regulamentul privind modul de exercitare a controlului de stat în domeniul construcției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 2360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții și a reținut că conform legislației în vigoare Primarul General al mun. Chișinău nu are competența de a anula certificatul de urbanism nr. 349/15 din 16 iulie 2015, această competență fiind atribuită prin Lege Inspecției de Stat în Construcție.

Instanța de apel judecând apelul declarat de Primarul General al mun. Chișinău a ajuns la concluzia respingerii acestuia cu menținerea concluziei primei instanțe.

Judecând recursul declarat, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că instanța de apel la emiterea deciziei a aplicat eronat normele de drept material și greșit a ajuns la concluzia menținerii hotărârii primei instanțe.

În conformitate cu art. 432 alin. (1) și (2) lit. a) și c) Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sînt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural. Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care instanța judecătorească nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată; a interpretat în mod eronat legea.

Noțiunea de certificat de urbanism este reglementată în Legea nr.835 din 17 mai 1996, fiind actul principal care stă la baza autorizațiilor de construcție emis de autoritatea administrației publice locale abilitată prin lege, la cererea persoanelor interesate, prin care se aduce la cunoștință solicitantului datele regimului juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic de exploatare a terenurilor/construcțiilor pentru care a fost solicitat.

Conform art.2 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr.163 din 09.07.2010, sunt identificate două categorii de certificate de urbanism: de proiectare și informativ, iar în prezenta cauză a fost emis certificatul de urbanism pentru proiectare nr.394/15 din 16 iulie 2015 de Primăria mun. Chișinău, eliberat pe numele SRL „47TH Parallel” (f.d.29).

Astfel, în corespundere cu dispozițiile art.21 alin.(1) din Legea menționată, certificatele de urbanism și autorizația de construire/desființare se emit de către primarii municipiilor, orașelor, comunelor și satelor pentru construcții (lucrări de construcție/desființare) de orice destinație și tip de proprietate, iar conform art.42 alin.(1) din Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr.835 din 17.05.1996, certificatul de urbanism și autorizația de construire se eliberează de către autoritățile administrației publice locale.

Conform art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435 din 28.12.2006, pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc mai multe domenii proprii de activitate, printre care: planificarea urbană; administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale; activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități; amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității

administrativ-teritoriale; organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale.

Conform art.29 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat mai multe atribuții de bază, printre care constată încălcările legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat și ia măsuri pentru înlăturarea sau curmarea acestora.

În temeiul normelor de drept material enunțate, raportate la circumstanțele cauzei, instanța de recurs consideră că este neîntemeiată concluzia instanțelor de judecată ierarhic inferioare precum că Primarul General al mun. Chișinău nu are competența de a anula valabilitatea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Colegiul menționează în acest context că legislația nu prevede expres anularea valabilității certificatului de urbanism de către primar, însă nici nu interzice posibilitatea de a lua măsuri în cazul depistării unor ilegalități, care au fost comise la eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Or, conform art.29 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, de competența primarului ține expres constatarea încălcărilor legislației în vigoare comise de persoane fizice și juridice în teritoriul administrat și luarea măsurilor pentru înlăturarea lor.

Astfel, din materialele dosarului rezultă cu certitudine că Primăria mun. Chișinău a eliberat ÎM „47TH Parallel” SRL certificatul de urbanism pentru proiectare nr.394/15 din 16 iulie 2015, pentru autorizarea și proiectarea unui centru comercial, în limitele terenului cu nr. cadastral xxxxx din str. Alba Iulia.

Terenul cu nr. cadastral 0100509026, cu suprafața de 0,173 ha, este proprietatea SRL „Mavro-Caster”, în baza contractului de vânzare-cumpărare nr. 6061 din 21 iulie 2005 și a fost transmis în locațiune ÎM „47TH Parallel” SRL în baza contractului de locațiune nr. 14/07 din 14 iulie 2014.

Avînd în vedere petițiile din 06 octombrie 2015, 07 octombrie 2015, 08 octombrie 2015 și din 09 octombrie 2015 ale SRL „Mavro-Caster” și ÎM „47TH Parallel” SRL cu privire la rezilierea contractului de locațiune nr. 14/07 din 14 iulie 2014, încheiat între părți, întru evitarea litigiilor de judecată, a fost emisă dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr. 647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015”.

Ca urmare, instanța de recurs constată că dispoziția nr.647-d din 10 iunie 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015” a fost emisă de Primăria mun. Chișinău la cererea ambelor părți ale contractului de locațiune a terenului, întru evitarea pentru viitor a litigiilor de judecată între părți și ținând cont de competențele reiterate la art.29 din Legea 436 din 28.12.2006.

Or, certificatul de urbanism stă la baza eliberării autorizației de construire și anularea întemeiată a acestuia va preveni emiterea unei autorizații ilegale, care nu poate fi eliberată fără a fi în concordanță cu acest act. Totodată, Colegiul reține că sub aspectul naturii juridice a certificatului de urbanism acesta nu întrunește întotdeauna

condițiile unui act administrativ, deoarece poate să-i lipsească caracterul executoriu, context în care certificatul de urbanism nu creează un drept subiectiv și nici o obligație, întrucât dreptul de a construi este oferit doar prin autorizația de construire cu caracter executoriu.

Pe de altă parte, dacă după emiterea certificatului de urbanism se solicită în judecată să fie obligată autoritatea administrației publice să efectueze unele operațiuni administrative precum anularea dispoziției de anulare a certificatului de urbanism, în speță, instanța de judecată este obligată să țină cont de legislația specifică acestui segment.

Instanța de recurs menționează, că certificatul de urbanism este o operațiune administrativă premergătoare emiterii autorizației de construire ce produce efecte juridice care pot leza drepturile sau interesele legitime ale unor terțe persoane, în speță SRL „Mavro-Caster”, care este proprietarul terenului cu nr. cadastral 0100509026 din str. Alba Iulia.

Colegiul consideră că instanțele de judecată ierarhic inferioare nu au luat în considerare faptul că Primăria mun. Chișinău a fost în drept de a anula prin dispoziția nr.647-d din 10 iunie 2016 certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015. Or, conform art. 29 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, precum și Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, Primarul general are ca atribuție de bază eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare. Astfel, conform regulilor generale, emitentul actelor administrative este în drept de a anula valabilitatea acestora.

Conform art. 37 alin. (3) al Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17 mai 1996, autoritățile administrației publice locale sunt responsabile de respectarea interesului public în cadrul derulării operațiunilor de urbanism și amenajării teritoriului.

Conform art. 56 al Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17 mai 1996, administrația publică locală decide asupra încetării activității desfășurate în cadrul construcțiilor.

În sensul normelor de drept menționate, Colegiul constată că dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr. 647-d din 10 iunie 2016 2016 „Cu privire la anularea certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 394/15 din 16 iulie 2015” a fost emisă în conformitate cu legislația în vigoare, de către un organ competent și cu respectarea procedurii stabilite.

Conform art. 24 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, la examinarea în contencios administrativ a cererii în anulare, sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului, iar în materie de despăgubire, sarcina probațiunii revine ambelor părți.

Or, instanța de recurs constată, la caz, că au fost respectate toate condițiile pentru eliberarea certificatului de urbanism prevăzute de legislație, însă, administrația publică locală, Primăria mun. Chișinău în cadrul examinării cauzei a prezentat probe pertinente care confirmă motivele anulării certificatului de urbanism nominalizat, cu atât mai mult că însăși părțile contractului de locațiune au solicitat anularea certificatului de urbanism.

În consecință, Colegiul ajunge la concluzia că, atât instanța de apel, cât și prima instanță au interpretat în mod eronat legea, nu au calificat corect, din punct de vedere juridic, cu acțiunea căreia au fost investite, fapt ce a dus la pronunțarea unei soluții greșite.

În circumstanțele relevate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, intervenient accesoriu ÎM „47TH Parallel” SRL cu privire la contestarea actului administrativ, urmează a fi respinsă ca fiind neîntemeiată.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că instanțele de judecată ierarhic inferioare au interpretat în mod eronat legea și neîntemeiat au admis prezenta acțiune, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de către Primarul General al mun. Chișinău, a casa integral decizia din 21 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 01 decembrie 2016 a Judecătoriei Centru, mun. Chișinău și a pronunța o hotărâre nouă de respingere a acțiunii înaintate de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ca neîntemeiată.

În conformitate cu art.445 alin. (1) lit. b) Codul de procedură civilă, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău.

Se casează decizia din 21 martie 2018 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 01 decembrie 2016 a Judecătoriei Centru, mun. Chișinău, în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, intervenientul accesoriu Întreprinderea Mixtă „47TH Parallel” societate cu răspundere limitată cu privire la contestarea actului administrativ și se emite o nouă hotărâre prin care:

Se respinge acțiunea civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, intervenientul accesoriu Întreprinderea Mixtă „47TH Parallel” societate cu răspundere limitată cu privire la contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Oleg Sternioală

Judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Mariana Pitic

Iurie Bejenaru