

DECIZIE

26 iunie 2019

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Mariana Pitic
Iurie Bejenaru
Nicolae Craiu
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând recursul declarat de Primăria municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ, obligarea eliberării actelor,

împotriva deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 01 martie 2018 Anatolie Bacalâm, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Consiliului municipal Chișinău cu privire la obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolări imobilelor amplasate în XXX conform schiței de proiect „reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M) avizată la 13 februarie 2017, obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze autorizație de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX și declararea nulă a Deciziei nr.6/14 din 18 iulie 2017 a Consiliului municipal Chișinău.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 29 mai 2014 XXX (fiica minoră a reclamantului) a primit în dar imobilele cu numerele cadastrale XXX și XXX în temeiul contractului de donație nr.1969, iar întrucât imobilele date necesită o reparație capitală prin consolidarea fundației, pereților și a tavanelor, în urma consultării cu specialiști în domeniul construcțiilor, a decis că mai oportun ar fi reconstruirea imobilelor amplasate în XXX.

În acest sens a fost elaborată schița de proiect privind reconstrucția imobilelor

amplasate în XXX din contul demolării construcțiilor existente cu construirea unui bloc locativ cu parcare auto subterană, iar la 04 august 2017 Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Primăriei mun. Chișinău a avizat schița de proiect, aceasta fiind propusă pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare (CUP).

La 02 august 2017 Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova a emis fișa de avizare nr. 13, prin care a aprobat documentația de proiect pentru solicitarea certificatului de urbanism pentru proiectare a imobilelor din XXX.

A menționat că ulterior, a înaintat cerere la Primăria mun. Chișinău, solicitând eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea imobilelor din XXX, însă a primit răspuns negativ.

Prin hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ, obligarea eliberării actelor.

S-a obligat Primăria mun. Chișinău să elibereze certificat de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX conform schiței de proiect „reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M) avizată la 13 februarie 2017.

S-a obligat Primăria mun. Chișinău să elibereze autorizația de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX.

În rest, pretenția lui Anatolie Bacalâm cu privire la anularea deciziei nr. 6/14 din 18 iulie 2017 a Consiliului mun. Chișinău, s-a respins.

Prin decizia din 12 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel declarată de Primăria mun. Chișinău, Consiliul municipal Chișinău.

S-a casat parțial hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani, în partea obligării Primăriei mun. Chișinău să elibereze autorizația de construire, cu adoptarea în această parte a unei hotărâri noi sub formă de încheiere prin care, cererea de chemare în judecată depusă de Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind obligarea eliberării autorizației de construire, s-a scos de pe rol, din motivul nerespectării procedurii prevăzute prin lege de soluționare a cauzei pe cale extrajudiciară.

În rest, în partea în care pretențiile reclamantului Anatolie Bacalâm au fost admise, privind obligarea Primăriei mun. Chișinău să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX, hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani, s-a menținut fără modificări.

În susținerea soluției date instanța de apel a menționat că concluzia instanței de fond în sensul admiterii pretenției reclamantului privind obligarea Primăriei mun. Chișinău să elibereze autorizație de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX, este eronată, iar în partea admiterii pretenției reclamantului privind obligarea Primăriei mun. Chișinău de a elibera certificat de urbanism pentru proiectare/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX și respingerea pretenției reclamantului cu privire la anularea deciziei nr. 6/14 din 18 iulie 2017 a Consiliului mun. Chișinău, hotărârea primei instanțe, este legală și fondată.

A menționat că nu poate fi reținut argumentul precum că Primăria mun.Chișinău în mod întemeiat a refuzat apelantului în eliberarea certificatului de urbanism, conducându-se de prevederile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție or, apelantul a respectat condițiile impuse prin Lege pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare, prezentând organelor abilitate actele solicitate (buletin de identitate, raport de expertiză tehnică, schița de proiect avizată de Consiliul Național al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Culturii), iar pîrîtul nu a prezentat vreun temei ce ar determina respingerea cererii de eliberare a certificatului de urbanism. Totodată, sunt neîntemeiate motivele refuzului pîrîților în eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare (aflarea bunului în zona cu codul „Re”), deoarece odată cu avizarea schiței de proiect s-a ținut cont de specificul zonei, inclusiv și regimul de protecție. Prin urmare, instanța de fond just a concluzionat că singura condiție stabilită de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al RM, Consiliul Național al Monumentelor Istorice la momentul eliberării fișei de avizare, a fost ca nivelul mansardei să fie proiectat corespunzător noțiunii de mansardă și accentuarea din punct de vedere arhitectonic a colțului clădirii, iar aceste chestiuni de ordin tehnic, urmează a fi soluționate ulterior.

A constatat că prima instanța just a ajuns la concluzia admiterii capătului cererii de chemare în judecată referitor la obligarea Primăriei mun.Chișinău de a elibera certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX conform schiței de proiect „Reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M)” avizată la 13 februarie 2017, argumentele apelantului în acest sens fiind pur declarative și fără suport probatoriu.

A stabilit că prima instanță nu a dat o apreciere corectă materialelor cauzei în privința pretenției reclamantului referitor la obligarea Primăriei mun.Chișinău de a elibera autorizația de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX și ca urmare greșit a admis cerința nominalizată. Or, potrivit art.19 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ, reclamantul va depune, odată cu cererea de chemare în instanța de contencios administrativ, copia cererii prealabile cu dovada expedierii sau primirii acesteia de către organul respectiv, actul administrativ contestat ori, după caz, răspunsul autorității publice sau avizul de respingere a cererii prealabile.

A stabilit că luînd în considerare că autorizație de construire este un act administrativ, capătul de cerere al reclamantului despre eliberarea autorizației de construire a fost înaintat cu încălcarea prevederilor art. 19, alin. (2) al Legii contenciosului administrativ. Or, intimatul Bacalâm Anatolie nu a înaintat Primăriei mun.Chișinău cerere în sensul eliberării autorizației de construire și astfel, instanța constată întrunirea în speță a temeiurilor prevăzute de art. 267 lit. a) Cod de procedură civilă, pentru scoaterea pretenției date de pe rol, în contextul în care norma indicată statuează expres că instanța judecătorească scoate cererea de pe rol în cazul în care reclamantul nu a respectat procedura, prevăzută prin lege sau prin contractul părților, de soluționare prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară, inclusiv prin mediere.

A menționat că prima instanța corect a stabilit netemeinicia pretenției reclamantului ce ține de declararea nulității deciziei Consiliului mun.Chișinău nr.6/14 din 18 iulie 2017 „Cu privire la stabilirea unor restricții la executarea lucrărilor de construcție”. Or, conform art. 1. alin. (2) al Legii contenciosului

administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Astfel, reclamantul nu a prezentat careva probe pertinente ce ar dovedi ilegalitatea deciziei sau ar demonstra vătămarea unui drept al său, iar simpla manifestare a dezacordului este insuficientă pentru a anula o decizie, or, fiecare parte trebuie să-și dovedească pretențiile sale.

La 02 ianuarie 2019 Primăria mun. Chișinău, Consiliul municipal Chișinău, a declarat recurs împotriva deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond, ca fiind neîntemeiate cu emiterea unei decizii prin care să fie respinse cerințele acțiunii.

În motivarea recursului a exprimat dezacordul cu hotărârea instanțelor inferioare și a menționat că prin răspunsurile expediate reclamantului, nr.21/6588 din 13 decembrie 2017 și nr.21/142-p din 31 ianuarie 2018 administrația publică locală a adus la cunoștință reclamantului despre modalitatea prevăzută de legislația în vigoare privind eliberarea actelor administrative solicitate.

A susținut că hotărârea judecătorească a fost emisă cu încălcarea esențială și aplicarea eronată a normelor de drept material și a normelor de drept procedural.

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

Materialele dosarului confirmă faptul că decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău a fost expediată pentru cunoștință părților la proces la 12 noiembrie 2018 (f.d. 86), însă lipsește confirmarea recepționării acesteia. Astfel, recursul declarat de Primăria municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău, la 02 ianuarie 2019, se consideră depus în termen.

La 05 februarie 2019, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului declarat de Primăria municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău, cu înștiințarea de a depune referință la recurs.

La 05 iunie 2019 recursul declarat de către Primăria municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău, a fost numit spre examinare în complet de 5 judecători.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru

principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate ale recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședința de judecată.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Verificând legalitatea deciziei contestate, prin prisma argumentelor invocate și materialelor din dosar, coroborat cu normele de drept material și procedural aplicabile la soluționarea cauzei date, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul declarat de Primăria municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău, urmează a fi admis cu casarea integrală a deciziei instanței de apel și remiterea cauzei spre rejudecare în instanța de apel, din considerentele ce urmează.

După cum rezultă din materialele cauzei, Anatolie Bacalâm, reprezentat de avocatul Domnița Pagoni, s-a adresat cu prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Consiliului municipal Chișinău cu privire la obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX conform schiței de proiect „reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M) avizată la 13 februarie 2017, obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze autorizație de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX și declararea nulă a Deciziei nr.6/14 din 18 iulie 2017 a Consiliului municipal Chișinău.

Fiind investită cu judecarea pricinii în cauză, de către prima instanță, prin hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei mun.Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ, obligarea eliberării actelor.

S-a obligat Primăria mun.Chișinău să elibereze certificat de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în mun.Chișinău, str.Ismail, 28 conform schiței de proiect „reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M) avizată la 13 februarie 2017.

S-a obligat Primăria mun.Chișinău să elibereze autorizația de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în XXX.

În rest, pretenția lui Anatolie Bacalâm cu privire la anularea deciziei nr.6/14 din 18 iulie 2017 a Consiliului mun.Chișinău, s-a respins.

Fiind investită cu judecarea apelului, Curtea de Apel Chișinău prin decizia din 12 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, a admis cererea de apel declarată de Primăria mun. Chișinău, Consiliul municipal Chișinău.

A casat parțial hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul

Buiucani, în partea obligării Primăriei mun. Chișinău să elibereze autorizația de construire, cu adoptarea în această parte a unei hotărâri noi sub formă de încheiere prin care cererea de chemare în judecată depusă de Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei mun. Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind obligarea eliberării autorizației de construire, s-a scos de pe rol, din motivul nerespectării procedurii prevăzute prin lege de soluționare a cauzei pe cale extrajudiciară.

În rest, în partea în care pretențiile reclamantului Anatolie Bacalâm au fost admise, și anume privind obligarea Primăriei mun. Chișinău să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX, hotărârea din 04 aprilie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, s-a menținut fără modificări.

În susținerea soluției date, cu privire la cerința lui Anatolie Bacalâm privind obligarea eliberării autorizației de construire, instanța de apel a dispus scoaterea cererii de pe rol, așa cum autorizația de construire este un act administrativ, capătul de cerere al reclamantului privind eliberarea autorizației de construire a fost înaintat cu încălcarea prevederilor art.19 alin.(2) al Legii contenciosului administrativ. Or, intimatul Anatolie Bacalâm nu a înaintat Primăriei mun. Chișinău cerere în sensul eliberării autorizației de construire și astfel, instanța constată întrunirea în speță a temeiurilor prevăzute de art. 267 lit. a) Cod de procedură civilă, pentru scoaterea de pe rol a pretenției date, în contextul în care norma indicată statuează expres că instanța judecătorească scoate cererea de pe rol în cazul în care reclamantul nu a respectat procedura, prevăzută prin lege sau prin contractul părților, de soluționare prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară, inclusiv prin mediere.

La caz, Colegiul reține că instanța de apel, ajungând la concluzia scoaterii de pe rol a cerinței cu privire la obligarea eliberării autorizației de construire, a interpretat eronat normele de drept procedural aplicabile.

Astfel, Colegiul constată că prin cererea de chemare în judecată, reclamantul a solicitat obligarea Primăriei municipiului Chișinău să elibereze certificatul de urbanism pentru proiectarea/reconstruirea din contul demolării imobilelor amplasate în XXX conform schiței de proiect „reconstrucția imobilului existent, cu parcare la subsol (S+P+4E+M) avizată la 13 februarie 2017, cât și eliberarea autorizației de construire pentru reconstruirea imobilelor amplasate în mun. Chișinău, str. Ismail, 28.

Prima instanță a primit pe rol cererea de chemare în judecată, care examinând-o s-a expus asupra fondului acesteia, inclusiv și asupra solicitării reclamantului cu privire la obligarea eliberării autorizației de construire. Deci, instanța de judecată nu a invocat reclamantului la depunerea cererii de chemare în judecată faptul nerespectării procedurii prealabile.

Totodată, potrivit materialelor cauzei, se constată că atât prin cererile prealabile adresate Primăriei municipiului Chișinău (f.d.15-16, 17) cât și prin răspunsurile nr.21/6588 din 13 decembrie 2017 și nr.21/142-p din 31 ianuarie 2018 expediate reclamantului de către administrația publică locală, au fost examinate concomitent ambele cerințe ale reclamantului privind obligarea eliberării certificatului de urbanism și autorizației de construire

Respectiv, în circumstanțele menționate mai sus, scoaterea de pe rol a cerinței vizate de către instanța de apel în legătură cu nerespectarea procedurii prealabile pe cale extrajudiciară, când ambele cerințe au fost deja tranșate, va avea drept

consecință îngrădirea accesului liber la justiție pentru reclamant, or, instanța de apel urma să verifice legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe examinând apelul în fond.

În susținerea opiniei enunțate instanța de recurs reiterează și art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului, care stipulează că orice persoană are dreptul la judecarea pricinii „în mod echitabil”, ceea ce implică inclusiv o procedură contradictorie și egalitatea armelor. Respectarea principiului egalității armelor presupune că fiecare parte trebuie să obțină o posibilitate rezonabilă de a-și prezenta cauza în condiții care să nu o plaseze într-o situație net dezavantajată în raport cu adversarul său, astfel încât între părți să se mențină un echilibru corect. Dreptul la o procedură contradictorie implică dreptul unei părți în procesul civil de a lua cunoștință de observațiile sau explicațiile date de cealaltă parte, precum și de a le discuta.

Astfel, instanța de recurs constată că, prin decizia din 11 octombrie 2018, instanța de apel, prin aplicarea eronată a art. 267 lit. a) Cod de procedură civilă, a scos de pe rol capătul de cerere cu privire la obligarea eliberării autorizației de construire din motiv că reclamantul nu a respectat procedura prealabilă, pe când era obligată să se expună în fond pe marginea pretențiilor invocate de reclamant.

Din considerentele menționate, instanța de apel greșit a scos de pe rol capătul de cerere cu privire la obligarea eliberării autorizației de construire, din motiv că reclamantul nu a respectat procedura de soluționarea prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară, prin urmare nu a examinat și nu s-a expus asupra fondului cerinței menționate, astfel, se impune casarea deciziei instanței de apel, cu remiterea cauzei la o nouă judecare în instanța de apel, pentru examinarea fondului cauzei, în limita pretențiilor înaintate de reclamant.

Această circumstanță este apreciată de către Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție drept o încălcare a dispozițiilor procedurale, care nu poate fi corectată de către instanța de recurs, or instanța de apel nu s-a expus asupra fondului cauzei.

Față de cele ce preced și întru evitarea încălcării elementelor inerente ale garanțiilor procesuale instituite la art. 6 alin. (1) al Convenției, care reglementează dreptul la un proces echitabil, se impune casarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, cu remiterea cauzei spre rejudecare în instanța de apel.

La rejudecarea cauzei este necesar de ținut cont de cele expuse și reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată, cu respectarea dreptului părților la un proces echitabil.

În conformitate cu prevederile art. 248 alin. (1) lit. d), art. 248 alin. (2)-(3) Cod administrativ, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se casează integral decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de

Anatolie Bacalâm împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ, obligarea eliberării actelor, cu remiterea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Mariana Pitic

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Nina Vascan

Victor Burduh