

## ÎNCHEIERE

24 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Societatea cu Răspundere Limitată „CVC Procons Plus”, reprezentată de avocarul Valerii Voleanschi,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „CVC Procons Plus” împotriva Primăriei municipiului Chișinău, intervenient accesoriu Societatea cu Răspundere Limitată „Globalconstruct-Grup” cu privire la contestarea dispoziției Primăriei municipiului Chișinău nr. 883-d din 13 noiembrie 2018 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executare pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018”,

împotriva deciziei din 12 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a admis apelul declarat de către Primarul General al municipiului Chișinău, s-a casat hotărârea din 05 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru și s-a emis o nouă hotărâre,

constată:

La 27 noiembrie 2018 SRL „CVC Procons Plus” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Primăriei mun. Chișinău, intervenient accesoriu SRL „Globalconstruct-Grup” cu privire la contestarea dispoziției Primăriei mun. Chișinău nr. 883-d din 13 noiembrie 2018 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executate pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018”.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că la 06 noiembrie 2015, între SRL „CVC Procons Plus” și Primăria mun. Chișinău a fost încheiat contractul de arendă nr. 6696/2015, potrivit căruia Primăria mun. Chișinău în calitate de proprietar a oferit în arendă lotul de pământ cu nr. cadastral XXXXX cu suprafața de 0,2411 ha, pentru proiectarea și construirea unui centru multifuncțional. Dreptul de arendă a fost înregistrat în Registrul bunurilor imobile.

Potrivit p. 1.2 al contractului, acesta a fost încheiat pe un termen de 5 ani. Pct 2.1. al contractului indică că plata pentru arendă a fost stabilită în mărime de 71 885 lei.

A menționat că societatea reclamantă cu regularitate și în termen a făcut plățile necesare pentru arendarea terenului.

Ulterior, la data de 25 martie 2016 reclamanta a încheiat cu SRL „Globalconstruct-Grup” contractul de societate civilă nr. 254, contractul fiind notat în Registrul bunurilor imobile.

La 07 iulie 2016 Primăria mun. Chișinău a eliberat certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 415/16, prin care, a certificat elaborarea documentației de proiect pentru construirea unui bloc de locuințe cu parcare auto subterană în limitele terenului arendat.

La 04 iulie 2017 a fost avizată documentația de proiect.

La 26 ianuarie 2018 Primăria mun. Chișinău a eliberat autorizația de construire nr. 34-c/18, prin care s-a autorizat executarea lucrărilor de construire a unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană în limitele terenului arendat.

Agenția de Mediu la data de 29 septembrie 2018 a eliberat autorizația de defrișare nr. 035c.

Reclamanta a menționat că la ziua demarării lucrărilor de construire a deținut asupra sa toate actele permise, care până în prezent au rămas perfect valabile fără a fi contestate.

La moment, lucrările de construire sunt în curs de desfășurare, fiind efectuate investiții considerabile pentru realizarea proiectului.

Însă, la data de 13 noiembrie 2018 Primăria mun. Chișinău, în persoana primarului general interimar Ruslan Codreanu, a emis dispoziția nr. 883-d, prin care s-a dispus sistarea lucrărilor de construire executate pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo, sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018, eliberată de SRL „CVC Procons Plus” și SRL „Globalconstruct-Grup”, pentru construirea unui bloc de locuințe cu spații comerciale și parcare auto subterană, în limitele terenului arendat cu nr. cadastral XXXXX până la aplanarea litigiului.

Reclamanta a menționat că la data de 14 noiembrie 2018 a înregistrat prin intermediul cancelariei Primăriei mun. Chișinău o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea dispoziției nr. 883-d din 13.11.2018 emisă de Primăria mun. Chișinău.

La 23 noiembrie 2018, în adresa SRL „CVC Procons Plus” a fost expediat răspunsul nr. 21/277-u-p, prin care ultimei i-a fost comunicat că nu există motive de abrogare a dispoziției Primarului general interimar.

Consideră că dispoziția nr. 883-d din 13.11.2018 a Primarului general interimar a fost emisă contrar prevederilor legale, cu încălcarea atribuțiilor.

Dispoziția contestată a fost întemeiată pe prevederile art. 29 lit. a) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, potrivit căroră, 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 următoarele atribuții de bază: a) asigură

executarea deciziilor consiliului local; pe prevederile art. 34 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, în cazul încetării înainte de termen a mandatului, al suspendării din funcție sau al imposibilității primarului de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură de drept de către un viceprimar.

Art. 15 alin. (1) pct. 3) lit. a) din Legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău, Primarul general exercită următoarele atribuții de bază: în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău: eliberează autorizații și alte acte permise prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate.

A menționat că potrivit pct. 4 al Regulamentului privind modul de exercitare a controlului de stat în domeniul construcției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25.06.1996, controlul de stat al calității în construcții este exercitat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică, conform prevederilor Legii nr. 721-XIII din 02 februarie 1996 privind calitatea în construcții.

Agenția pentru Supraveghere Tehnică este în drept să organizeze controale complexe cu participarea reprezentanților organelor specializate de control de stat, conform HG nr. 862 din 26 iulie 2004.

Potrivit art. 21 alin. (1) al Legii nr. 721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții, controlul de stat al calității în construcții este exercitat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică.

Prin hotărârea din 05 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru s-a admis integral cererea de chemare în judecată înaintată de către SRL „CVC Procons Plus”. S-a anulat dispoziția Primăriei mun. Chișinău nr. 883-d din 13 noiembrie 2018 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executate pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018”. (f.d. 108, 114-122, vol. I).

În susținerea soluției sale instanța de fond a reținut că la data de 13 noiembrie 2018 Primăria mun. Chișinău, în persoana primarului general interimar Ruslan Codreanu, a emis dispoziția nr. 883-d „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executate pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2010”.

Primăria mun. Chișinău în refuzul de anulare a deciziei a invocat petiția locatarilor din str. N. Dimo, precum și decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 8/1 din 15 noiembrie 2018, prin care a fost abrogată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/87 din 19.05.2015 „Cu privire la darea în arendă a unor loturi de pământ din str. Ion Creangă și N. Dimo SRL „Sarvin”.

Apreciind temeiul invocat de către primarul general interimar la baza refuzului de admitere a cererii prealabile, instanța de fond l-a considerat contradictoriu cu actele și acțiunile emise anterior de către aceiași autoritate, prin eliberarea certificatului de urbanism și autorizației de construire, inclusiv a celorlalte acte, care au dat societății reclamante speranța legitimă că acțiunile de demarare a lucrărilor de construcție sunt legale, fiind aprobate și guvernate de actele permise eliberate în baza temeiurilor legale respective.

Prin prisma normelor din Regulamentul privind modul de executare a controlului de stat în domeniul construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.

360 din 25 iunie 1996, instanța de fond a reținut că în vederea constatării existenței construcțiilor neautorizate sau efectuarea construcțiilor cu derogare de la normativele impuse de lege, autoritatea competentă urma să se expună prin emiterea prescripției și să emită decizia de aplicare a măsurilor de lichidare a neconformităților depistate.

Totodată, s-a reținut că Primăria mun. Chișinău nu a invocat sau demonstrat faptul că actele permissive de construcție, și anume, autorizația de construcție eliberată SRL „CVC Procons Plus” în cazul din speță ar fi fost contestată, suspendată sau anulată.

De asemenea, nu poate fi reținută și faptul existenței deciziei Consiliului mun. Chișinău din 15.11.2018 cu privire la abrogarea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 3/87 din 15.05.2015, prin care a fost transmis în arendă terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo, ori această decizie a fost emisă ulterior emiterii dispoziției nr. 883-d din 13.11.2018 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executare pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018”.

Primarul general al municipiului Chișinău, nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond a contestat-o cu apel.

Prin decizia din 12 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de către Primarul General al mun. Chișinău. S-a casat integral hotărârea din 05 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru și s-a emis o nouă hotărâre, prin care s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de către SRL „CVC Procons Plus” împotriva Primăriei municipiului Chișinău, intervenient accesoriu SRL „Globalconstruct-Grup” cu privire la contestarea dispoziției Primăriei municipiului Chișinău nr. 883-d din 13 noiembrie 2018 „Cu privire la sistarea lucrărilor de construire executate pe terenul cu nr. cadastral XXXXX din str. N. Dimo și sistarea valabilității autorizației de construire nr. 34-c/18 din 26.01.2018” ca fiind neîntemeiată. (f.d. 8, 9-26, vol. II)

În susținerea soluției sale instanța de apel a reținut legalitatea în fond, cât și procedura la elaborarea documentației de urbanism, sunt prevăzute de Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Alin. (2) art. 20 din Legea nr. 591 din 23.09.1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale stipulează că construcțiile și amenajările incompatibile cu destinația spațiilor verzi (obiective industriale, locative, stații de alimentare cu combustibil etc.) sunt interzise, iar la art. 6 este menționat că spațiile verzi folosite în interes public constituie obiectul exclusiv al proprietății publice și nu pot fi privatizate sau arendate, care a și servit unul din motivele pentru care s-a solicitat rezilierea contractului de arendă și eliberarea terenului respectiv cu radierea înscrierii din registrul bunurilor imobile.

La acest capitol instanța de apel a constatat că conform deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-2 din 27 februarie 2014 „despre delimitarea terenurilor proprietate municipală din sectorul Rîșcani”, terenul cu nr. cadastral XXXXX, face parte din terenurile spațiilor verzi din intravilanul municipiului Chișinău. Construcția unui bloc de locuit pe acest teren este interzisă, or, acest gen de construcție este incompatibil cu destinația spațiilor verzi.

Instanța de apel a menționat că de către Consiliul municipal Chișinău a fost aprobată decizia nr. 8/1 din 15.11.2018, prin care a fost abrogată decizia Consiliului municipal nr. 3/87 din 19.05.2015 prin care a fost transmis în arendă terenul din str. N. Dîmo, inclusiv s-a solicitat rezilierea contractului de arendă asupra terenului respectiv, în baza căruia nu a fost achitată nici plata de arendă prevăzută.

La data de 07.03.2019, Primarul general interimar a emis dispoziția nr. 118-d „cu privire la revocarea autorizației de construire nr. 34-c din 26.01.2018”. Acesta fiind rezultatul examinării plângerilor locatarilor din preajmă și sesizărilor consilierilor municipali. Este evident faptul că, suspendarea autorizației de construire era o măsură inevitabilă, care urma să păstreze situația existentă asupra terenului respectiv până la soluționarea neclarităților apărute însă SRL „CVC Procons Plus” și SRL „Globalconstruct-Grup”, prin intermediul instanțelor de judecată, în perioada suspendării dispoziției contestate și până la examinarea recursului la Curtea de apel Chișinău a înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile bunuri viitoare.

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel la 10 martie 2020 SRL „CVC Procons Plus”, reprezentată de avocatul Valerii Voleanski, a depus recurs nemotivat, ulterior la 01 iunie 2020 a depus recurs motivat, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 12 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu menținerea hotărârii din 05 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru. (f.d. 27-28, 75-80, vol. II)

În motivarea recursului recurenta a indicat că instanța de apel a interpretat eronat norma legală incertă ce nu urma a fi aplicată la caz, normă ce oferă primarului general al mun. Chișinău posibilitate de a eluda cadrul legal prin emiterea mai multor dispoziții similare în privința unui anumit subiect.

A menționat că instanța de apel urma să stabilească, care au fost totuși acele motive temeinic justificate, care au stat la baza emiterii unei astfel de dispoziție.

De asemenea, în cadrul procesului de judecată ca presupus motiv care ar justifica emiterea dispoziției contestate, s-a indicat emiterea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 8/1, prin care a fost anulată decizia nr. 3/87 din 15.05.2015, însă prin hotărâre judecătorească din 16 martie 2020 s-a dispus anularea deciziei nr. 8/1 din 15.11.2018 „Cu privire la abrogarea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 3/87 din 19.05.2015” și fiind ilegală. S-a obligat Consiliul municipal Chișinău să nu creeze SRL „CVC Procons Plus” obstacole în realizarea dreptului de posesie și folosință a terenurilor, indicate în decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/87 din 19.05.2015.

La 04 iunie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Primarului general al municipiului Chișinău și SRL „Globalconstruct-Grup” copia recursului declarat de către SRL „CVC Procons Plus”, reprezentată de avocatul Valerii Voleanski, împotriva deciziei din 12 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 87, vol. II).

Completul specializat relevă că Primarul general al municipiului Chișinău și SRL „Globalconstruct-Grup” au recepționat copia recursului expediat, fapt confirmat prin avizele de recepție anexate la materialele dosarului (f.d. 88, 89, vol. II).

La 23 iunie 2020 Primarul general al municipiului Chișinău și Consiliul

municipal Chișinău, reprezentați de Svetlana Corcimari a depus referință, solicitând declararea recursului înaintat de către SRL „CVC Procons Plus” inadmisibil.

Efectuând controlul judiciar al hotărârilor contestate prin prisma argumentelor expuse în recurs și în referință, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova. În conformitate cu art. 257 alin. (1) al Codului administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258, alin. (3) al Codului 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.

Astfel, din sensul normei de drept enunțate urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale. Decizia instanței de apel a fost pronunțată după intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Legalitatea procedurilor, care au urmat după punerea în aplicare a Codului administrativ, se vor verifica prin prisma Codului administrativ și aici instanța de recurs cu referire la termenul de depunere a recursului reține că conform art. 245, alin. (1) din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Conform art. 245, alin. (2) din Codul administrativ motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Luând în considerare că decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 12 februarie 2020, în lipsa reprezentantului SRL „CVC Procons Plus” (f.d. 6-7, vol. II), iar la 10 martie 2020 SRL „CVC Procons Plus”, reprezentată de avocatul Valerii Voleanschi, a declarat recurs, Completul ajunge la concluzia că recurenta s-a conformat prevederilor legale prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la

temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeieri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers

c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurent este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de către SRL „CVC Procons Plus”, reprezentată de avocatul Valerii Voleanschi se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

Judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh