

Dosarul nr. 3ra-936/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. I. Barbacaru)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. V. Clima, E. Palanciuc, I. Muruianu )

## DECIZIE

15 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh  
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de către Primarul General al municipiului Chișinău și  
Consiliul municipal Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de  
către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” împotriva Primarului municipiului  
Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și  
relații funciare a Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea actului  
administrativ defavorabil și obligarea emiterii unui act administrativ individual  
favorabil,

împotriva deciziei din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a ț ă:

La 10 iulie 2020 Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” a depus cerere de  
chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Primarului  
municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău, Direcției generale arhitectură,  
urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea  
actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii unui act administrativ individual  
favorabil.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că conform certificatului de urbanism,  
nr. 241i/18 din 12 iunie 2018, întreprinderii L.T.D. Grigoriu, i-a fost certificată  
posibilitatea elaborării documentației de proiect, pentru edificarea unei stații de  
alimentare a automobilelor cu produse petroliere și spălătorie auto, din elemente  
constructive ușor demontabile, pe terenul cu numărul cadastral xxxxx, amplasat în  
sectorul Râșcani, municipiul Chișinău.

Prin contractul de vânzare-cumpărare nr.1434 din 10 iulie 2018, încheiat între  
L.T.D. Grigoriu, în calitate de vânzător și Societatea cu Răspundere Limitată „Grand  
Oil”, în calitate de cumpărător, ultima a obținut dreptul de proprietate asupra terenului,

cu numărul cadastral xxxxx, amplasat în sectorul Râșcani, bd. Renașterii, municipiul Chișinău.

Reclamanta a menționat că fiind în posesia la toată documentația de proiect, cu avizele de rigoare și având certitudinea aferentă conformării cu toate cerințele legale, la data de 27 martie 2019, a înregistrat la Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, cererea nr. 2382, pentru eliberarea autorizației de construire, în vederea executării lucrărilor de construcție a stației de alimentare pe terenul cu numărul cadastral xxxxx, amplasat în sectorul Râșcani, municipiul Chișinău.

A specificat că în interiorul termenului de 10 zile lucrătoare, care a curs de la data depunerii cererii nominalizate, Primăria municipiului Chișinău nu a refuzat eliberarea autorizației de construire și nici nu a notificat despre suspendarea termenelor aferente examinării cererii, iar odată cu înregistrarea cererii privind eliberarea autorizației de construire, Primăria municipiului Chișinău, nu a eliberat certificatul constatator, conform cerințelor imperative ale legii.

Reclamanta a invocat dispozițiile art. 12 alin.(1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, conform căroră autorizația de construire (anexa nr. 3) se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia, iar potrivit alin. (6) din Legea enunțată, dacă emitentul nu a respectat termenul stabilit la alin.(1) și nu a informat în scris solicitantul (beneficiarul) despre refuz, autorizația de construire se consideră eliberată. În acest caz, solicitantul (beneficiarul) este în drept să înceapă executarea lucrărilor, conform condițiilor stabilite la art. 28<sup>1</sup>, informând în scris emitentul și Agenția pentru Supraveghere Tehnică. Art. 24 alin. (1), lit. a<sup>1</sup> ) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, stabilește că emitentul are următoarele obligații: a<sup>1</sup>) eliberarea necondiționată a certificatului constatator solicitantului (beneficiarului), conform modelului stabilit în anexa nr. 6.

A relatat că în corespundere cu art. 28<sup>1</sup> alin. (1), (2) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, actele emise în scopul autorizării executării lucrărilor de construcție, prevăzute la art. 3, 12 și 17 cad sub incidența principiului de aprobare tacită în cazul depășirii de către emitent a termenelor stabilite de lege pentru eliberarea, prelungirea, reperfectarea actului permisiv și în lipsa unei comunicări scrise privind refuzul eliberării actului respectiv. Solicitanții (beneficiarii) care nu au obținut în termenul stabilit de lege unul dintre actele prevăzute la alin.(1) din prezentul articol sau refuzul oficial de eliberare a acestui act sunt în drept să aplice, în baza certificatului stipulat la art. 24 alin. (1) lit. a<sup>1</sup>) din prezenta lege, principiul aprobării tacite, conform procedurii stabilite la art. 62 din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, informând în scris despre aceasta Agenția pentru Supravegherea Tehnică.

Reclamanta a enunțat prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, conform căroră pentru obținerea actului permisiv, solicitantul depune la autoritatea emitentă, personal sau prin intermediul unui reprezentant împuternicit conform legii, direct la sediul autorității, fie prin scrisoare recomandată, prin intermediul sistemelor informaționale dedicate sau prin poștă electronică (sub formă de document electronic cu semnătura electronică avansată calificată, prin intermediul mijloacelor electronice de comunicare), cererea la care anexează actele necesare, prevăzute de actul legislativ ce reglementează

respectiva activitate, sau cererea însoțită de o declarație pe propria răspundere privind respectarea condițiilor din actele legislative ce reglementează activitatea pentru care solicită actul permisiv. Autoritatea emitentă va elibera imediat și necondiționat solicitantului certificatul constatator, conform modelului indicat în anexa nr. 3, în modul în care a fost depusă cererea. Alin. (2) din același articol, stipulează că actul permisiv se eliberează în termen de 10 zile lucrătoare, dacă legea care guvernează domeniul respectiv nu prevede un alt termen, începând cu ziua eliberării certificatului constatator, dacă legile care guvernează domeniul respectiv sau tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel. În cazul în care actul legislativ ce reglementează activitatea respectivă nu prevede altfel, la expirarea termenului de 10 zile se consideră că există acceptare tacită dacă autoritatea emitentă nu a răspuns în termen la solicitare, iar alin. (8) din Legea menționată prevede că autoritatea emitentă poate refuza eliberarea/prelungirea unui act permisiv numai cu o justificare corespunzătoare în temeiul prevederilor legii, cu înștiințarea directă a solicitantului și doar în cazul în care solicitantul nu întrunește condițiile expres specificate în lege sau, după caz, nu demonstrează întrunirea acestor condiții în decursul suspendării termenului de examinare a solicitării.

Reclamanta a notat că în temeiul art. 62 alin. (1), (3), (5) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, după expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea actului permisiv și în lipsa unui refuz scris privind eliberarea acestuia din partea autorității emitente, actul permisiv solicitat se consideră acordat prin aprobare tacită. După expirarea termenului prevăzut de lege pentru eliberarea actului permisiv, solicitantul poate aplica procedura aprobării tacite și poate desfășura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv. În acest scop, solicitantul expediază, prin poșta recomandată, în adresa Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne copia de pe certificatul constatator, în care declară pe propria răspundere faptul că nu a primit de la autoritatea emitentă refuz oficial de eliberare a actului permisiv în termen legal și că termenul nu a fost suspendat sau suspendarea este sau a devenit nulă. În cazul în care certificatul constatator i-a fost eliberat în format electronic, solicitantul va expedia documentul în cauză pe suport de hârtie, completat în modul stabilit. Data aprobării tacite a actului permisiv și, respectiv, data din care solicitantul poate desfășura activitatea pentru care a solicitat actul permisiv se consideră data confirmării recepționării de către Inspectoratul General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne a scrisorii recomandate, prin care solicitantul i-a expediat copia de pe certificatul constatator completat în modul stabilit. (5) Autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control, instanțele de judecată sunt obligate să accepte certificatul constatator în calitate de act permisiv dacă acesta este completat și expediat în modul prevăzut la alin. (3).

Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” a indicat că, conform art. 11 alin. (5), (6) din Legea nr. 235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, în cazul în care constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va notifica acest fapt solicitantului licenței/autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei licențe/autorizații dacă acest termen este mai mare de 15 zile sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea

licenței/autorizației dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control va preciza totodată și modul de remediere a neregularității constatate. În cazul în care, după obținerea documentului oficial prin care se permite inițierea și/sau desfășurarea unei afaceri, autoritatea administrației publice și/sau altă instituție abilitată prin lege cu funcții de reglementare și de control constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea licenței/autorizației, nu va putea anula documentul, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea licenței/autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, termenul în care titularul trebuie respecte această obligație și care nu poate fi mai mic de 30 de zile.

A explicat că pornind de la prevederile legale enunțate, Primăria și Primarul municipiului Chișinău, în calitate de autoritate emitentă a autorizației de construire, dispunea de un termen de 10 zile lucrătoare, pentru a verifica dacă documentația tehnică depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”, era conformă cerințelor legale și în ipoteza în care acest fapt nu s-ar fi constatat, să suspende termenul de examinare a cererii sau să refuze eliberarea autorizației, astfel încât, lipsa în interiorul termenului de 10 zile lucrătoare, a unei notificări privind suspendarea termenului de examinare a cererii sau a unei notificări privind refuzul în eliberarea autorizației, echivalează cu faptul că, prin efectul legii, societatea a obținut autorizația de construire prin procedura aprobării tacite, în corespundere cu documentația anexată la cererea inițială de eliberare a autorizației.

Relatează că, contrar prevederilor Legii nr. 235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, autoritatea emitentă, Primăria municipiului Chișinău, nu și-a exercitat dreptul discreționar în interiorul termenului de 3 luni de la data eliberării tacite a autorizației de construire, pentru a interveni cu notificări privind prezența unor neconformități și ilegalități, fapt care s-a realizat contrar prevederilor legale, la interval de 1 an și ceva.

A comunicat că ulterior finalizării procedurilor auxiliare care vizau obținerea unor avize necesare, la 3 martie 2020, a depus declarație către Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Primăria municipiului Chișinău și Inspectoratul General al Poliției, privind inițierea lucrărilor de construcție asupra obiectului nominalizat, concomitent fiind solicitat de la Primarul/Primăria municipiului Chișinău, de a elibera necondiționat autorizația de construire, în termen de 3 zile, conform art. 12 alin. (7) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

A susținut că în temeiul art. 12 alin. (7) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, la survenirea situației prevăzute la alin. (6), emitentul eliberează necondiționat autorizația de construire în cel mult 3 zile lucrătoare de la data primirii informației despre începerea executării lucrărilor.

A declarat că, necătând la faptul că, conform art. 15 alin. (1), pct. 3), lit. a) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, obligația solitară de a elibera necondiționat autorizația de construire aparține Primarului municipiului Chișinău, după cum este prevăzut - (1) Primarul general exercită următoarele atribuții de bază: 3) în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău: a) eliberează autorizații și alte acte permissive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau

revoaca din motive temeinic justificate, în interiorul termenului acordat de lege, societatea-reclamantă nu a obținut un răspuns sau refuz explicit din partea Primăriei și Primarului municipiului Chișinău cu privire la soluționarea cererii depuse.

A afirmat că suplimentar, autoritatea competentă care este responsabilă de eliberarea autorizației de construire, este indicată și în legea specială și anume, art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, care prevede că autorizația de construire (anexa nr. 3) se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului [...]. În temeiul art. 21 alin. (1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, 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. Or, dacă nu i-a în calcul termenul de 3 zile, prevăzut de Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, Codul administrativ, prevede la art. 69, alin. (1)-(2) că, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii. În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă. Conform art. 60 alin. (1) din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Reclamanta a indicat că, contrar faptului că a respectat toate etapele procedurale până la inițierea lucrărilor de construcție, Primăria/Primarul municipiului Chișinău, în mod repetat a încălcat prevederile legale și nu a eliberat necondiționat autorizația de construire conform art. 12 alin. (7) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, lăsând solicitarea din cererea adresată, fără soluționare. Drept urmare a declarației de inițiere a lucrărilor din 3 martie 2020, societatea a recepționat doar răspunsul (decizia) Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 21/736-p din 17 martie 2020, prin care s-a comunicat despre refuzul în eliberarea necondiționată a autorizației de construire și în care nu era indicat termenul pentru adresare cu cerere prealabilă.

A relevat că în sensul prezentului litigiu, urmează să facă o distincție dintre dreptul de a demara lucrări de construcție, prin prisma procedurii eliberării tacite a autorizației de construire, și autorizația de construire, în calitate de înscris material, care este necesară să însoțească lucrările desfășurate și este necesară pentru a realiza procesul de recepție finală.

A susținut că, obiectul prezentului litigiu, îl constituie anume, obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chișinău și Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, de a elibera autorizația de construire, în calitate de înscris material, conform cerințelor art. 12 alin. (7) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, având în vedere faptul că anterior, în anul 2019, societatea deja a dobândit dreptul de demarare a construcțiilor, prin prisma procedurii acceptării tacite.

Referitor la respectarea termenului de adresare cu cerere prealabilă și acțiune în instanța de contencios administrativ, invocând prevederile art.19, 162, 164, 165, 166 din Codul administrativ, a precizat că întrucât la cererea depusă de către societate, la data de 3 martie 2020, cu privire la emiterea actului administrativ individual favorabil

(autorizația de construire), Primăria/Primarul municipiului Chișinău, nu a oferit un răspuns, prin urmare a lăsat cererea fără soluționare, se consideră că a respectat termenul de adresare cu cerere prealabilă, atunci când a înaintat-o prin intermediul serviciului poștal, la data de 3 iunie 2020, fiind recepționată de către Primarul/Primăria municipiului Chișinău, la data de 3 iunie 2020.

În opinia reclamantei, întrucât răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nu avea indicat termenul de contestare cu cerere prealabilă, societatea a respectat termenul de adresare cu cerere prealabilă, atunci când a înaintat-o prin intermediul serviciului poștal, la data de 1 iunie 2020, fiind recepționată de către Direcția generală nominalizată, la data de 3 iunie 2020.

A comunicat că cererea prealabilă nominalizată, a fost îndreptată și către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, întru revocarea/anularea răspunsului (deciziei) Direcției, nr. 21/736-p din 17 martie 2020, prin care s-a comunicat despre refuzul în eliberarea necondiționată a autorizației de construire, iar până la ziua de astăzi, societatea nu a primit un răspuns din partea Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare.

A menționat că, prin scrisoarea (decizia), nr. R-21/3281 din 18 iunie 2020, Viceprimarul municipiului Chișinău, Victor Chironda, recepționată de către societate la data de 22 iunie 2020, fapt confirmat prin copia plicului poștal, cel dintâi a refuzat în satisfacerea cererii prealabile, ce vizează eliberarea necondiționată a autorizației de construire, motivând că, aceasta a fost adresată cu omiterea termenelor prevăzuți de lege și prin urmare ar fi una inadmisibilă.

Reclamanta a opinat că, poziția expusă în răspunsul la cererea prealabilă, nu suportă critici, or, în ipoteza în care, autoritatea publică competentă a lăsat cererea din 3 martie 2020, fără soluționare, societatea era îndreptățită să depună cerere prealabilă, în decurs de 1 an de zile, de la expirarea termenului pentru soluționarea cererii inițiale, fapt care, reiese în mod explicit din art. 165 alin. (1) Codul administrativ.

Referitor la dreptul societății de a obține necondiționat autorizația de construire, a explicat că după cum denotă cronologia evenimentelor, a obținut autorizația de construire (dreptul de a desfășura lucrări de construcție), prin prisma procedurii acceptării tacite, încă în anul 2019, ulterior, ca urmare a depunerii declarației de începere a lucrărilor la data de 3 martie 2020, Primăria și Primarul municipiului Chișinău, în calitate de autoritate publică competentă, urma să elibereze necondiționat autorizația de construire, în calitate de înscris material, fără ca să mai efectueze un control de legalitate al actelor și operațiunilor realizate de către societatea reclamantă, orice forme de control, fiind consumate încă în anul 2019, atunci când, a fost depusă toată documentația de proiect, necesară obținerii autorizației de construire, legea stabilind termene exprese pentru controlul dat.

A susținut că, prin scrisoarea (decizia) nr. 52/502 din 9 iunie 2020, recepționată la data de 12 iunie 2020, Șeful adjunct al Direcției Autorizare și Disciplină în Construcții din cadrul Primăriei municipiului Chișinău, i-a comunicat că: [...] Urmare a examinării și verificării, inclusiv în teren, s-a constatat că, investitorul deține setul de acte, prevăzute la art. 12 alin. (1) și (2) ale Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, inclusiv, proiectul de execuție, este avizat-recoordonat de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău și verificat corespunzător de către verficatorii de proiecte atestați în domeniu.

A notat că activitatea Direcției Autorizare și Disciplină în Construcții, este reglementată de Regulamentul care se conține în Anexa nr. 14 la dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău, nr. 314-d din 29 aprilie 2015 și că potrivit pct. 2.3. din Regulamentul nominalizat, Direcția autorizare și disciplină în construcții coordonează procesul perfectării autorizațiilor de construire, coordonează și participă la recepția finală a obiectivelor construite în sectoarele municipiului Chișinău, examinează adresările cetățenilor și are următoarele sarcini de bază: [...] 2.3. Verificarea îndeplinirii prevederilor autorizațiilor de construire (amenajarea șantierelor, respectarea planului general și a regimului volumetric).

În sensul pct. 3.3. din Regulamentul nominalizat, Direcția Autorizare, asigură: [...] verificarea șantierelor de construcții privind respectarea prevederilor autorizațiilor de construire, iar pct. 4.2 din Regulamentul nominalizat, prevede că: Direcția este responsabilă de asigurarea organizării procesului perfectării și eliberării autorizațiilor de construire.

A precizat că atunci când structura specializată din cadrul Primăriei municipiului Chișinău, realizează controlul documentar și în teren, pentru a constata că, societatea reclamantă deține toate documentația necesară pentru a demara lucrări de construcție și implicit de a obține autorizația de construire pentru obiectivul proiectat, devine cert faptul că, Primăria municipiului Chișinău, în persoana Primarului municipiului Chișinău, acționează cu rea-credință și încalcă flagrant drepturile societății.

Cu referire la lipsa de motivare a actului administrativ, invocând prevederile art. art. 31, 118, 120, a afirmat că, dacă ar fi să se refere la legalitatea scrisorii (deciziei) Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, în calitate de act administrativ individual defavorabil, se constată că, aceasta este afectat de mai multe vicii, manifestate prin lipsa motivării corespunzătoare și omisiunea indicării unor elemente de structură, fapt care denotă nulitatea acestora și aduce atingere dreptului la apărare al societății, cu referire la motivarea în fapt, că actul administrativ emis, nu conține argumentele și premisele factologice aferente emiterii acestui act, având în vedere faptul că, societatea a prezentat toată documentația necesară, s-a conformat tuturor cerințelor legale și prin efectul imperativ al legii, a obținut autorizația de construire prin procedura acceptării tacite, pentru ca ulterior să demareze lucrările legale de construcție.

A mai adăugat că având în vedere natura de act administrativ individual defavorabil a deciziei Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, aceasta nu conține nici o mențiune cu privire la procedura administrativă care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Primarul/Primăria municipiului Chișinău și Direcția nominalizată, au oferit un refuz tacit și expres, fără a realiza audieri pe marginea faptelor date, fapt care, denotă existența unui viciu de procedură.

În acest context, a invocat hotărârea din 9 noiembrie 2017 a Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauza nr. C 46/16, în care Curtea a reiterat principiul că: [...] 40. printre aceste cerințe, obligația de motivare a deciziilor adoptate de autoritățile naționale are o importanță deosebită, întrucât permite destinatarului lor să își apere drepturile în cele mai bune condiții posibile și să decidă în deplină cunoștință de cauză dacă este util să formuleze o acțiune împotriva acestora. Aceasta este de asemenea necesară pentru a permite instanțelor să își exercite controlul asupra legalității deciziilor menționate (a se

vedea în acest sens hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, EU:C:i987:442, punctul 15).

A relatat că, concluzia care se desprinde din obligația imperativă de a motiva actul administrativ, este că, actul administrativ nemotivat, nu permite nici destinatarului (societatea) și nici instanței de judecată, să se convingă de faptul că nu este o decizie arbitrară și care nu permite destinatarului să-și valorifice pe deplin dreptul la apărare și dreptul de acces la un tribunal. Or, în accepțiunea art. 16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. (2) Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Cu referire la exercitarea dreptului discreționar într-un mod arbitrar, invocând dispozițiile art. 16, 21, 92, 137, 225 din Codul administrativ, anticipând limitele de control a legalității actului administrativ în cadrul procedurii de contencios administrativ, a declarat că refuzul tacit al Primarului/Primăriei municipiului Chișinău și refuzul explicit al Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, reprezintă o manifestare a dreptului discreționar, exercitat de către autoritățile publice fără a fi luate în considerare toate faptele relevante; cu încălcarea limitelor legale ale dreptului discreționar și contrar scopului acordat prin lege. Or, este evident că, Primarul/Primăria municipiului Chișinău, acționează cu rea-credință și dă dovadă de lipsă de consecvență în acțiuni, atunci când, pe de o parte acordă certificat de urbanism pentru terenul nominalizat, autorizație de construire prin procedura acceptării tacite, ca ulterior, după scurgerea unei perioade semnificative de timp, când toate drepturile dobândite de societate, au dobândit un caracter definitiv, să refuze acordarea necondiționată a autorizației de construire.

A considerat că lipsa de consecvență în acțiunile Primăriei /Primarului municipiului Chișinău și a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare se confirmă suplimentar, și prin poziția scrisă, expusă de către Direcția Autorizare și Disciplină în Construcții din cadrul Primăriei municipiului Chișinău, care efectuând controlul în teren și documentar, cu referire la drepturile de construire ale societății, a constatat că, ultima s-a conformat întru totul cerințelor din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și a dobândit dreptul de a obține necondiționat autorizația de construire.

A enunțat cu referire la adoptarea unei măsuri disproporționale, raportat la art. 29 din Codul administrativ, că, refuzul tacit al Primarului/Primăriei municipiului Chișinău și refuzul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare reprezintă niște manifestări a puterii publice, nerezonabile și respectiv, disproporționale. Or, pe lângă faptul că, societatea este proprietarul terenului nominalizat și deține toată documentația tehnică pentru construcția stației de alimentare, inclusiv avizele necesare, cel dintâi a obținut și dreptul la demararea lucrărilor de construcție, prin procedura acceptării tacite și deține o speranță legitimă, pentru a obține necondiționat autorizația de construire, conform art. 12 alin. (7) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Privitor la ingerința în dreptul de proprietate al societății a indicat faptul că, prin acțiunile și inacțiunile întreprinse, Primarul/Primăria municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare aduc o ingerință în dreptul de

proprietate al societății și anume, actelor permissive deținute, or, certificatul de urbanism și autorizația de construire eliberată societății prin procedura acceptării tacite, cumulat cu speranța legitimă de a realiza lucrările nominalizate, constituie adevărate bunuri în sensul CtEDO și respectiv în sensul dreptului național, iar ingerința adusă acestora și drepturilor care acestea le conferă, duc inevitabil la violarea dreptului de proprietate al societății.

A invocat jurisprudența CtEDO în cauza *Oneryildiz c. Turciei*, care a menționat că: Curtea reamintește că noțiunea de “bun” prevăzută în prima parte a articolului 1 al Protocolului nr. 1 are un conținut autonom, care nu se limitează numai la proprietatea asupra bunurilor corporative și care este independent de calificările formate din dreptul intern: ceea ce contează este de a examina dacă circumstanțele unei anumite cauze, analizate în ansamblul lor, pot fi recunoscute ca făcând reclamantul titular al interesului substanțial protejat prin această dispoziție (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Ywierzinski c. Poloniei*, nr. 34049/96, paragraf 63, CEDO 2001-VI). Astfel, pe lângă bunurile corporative, anumite alte drepturi și cote-interese din acțiuni pot fi considerate ca „proprietate” și, deci, ca “bunuri” în sensul acestei prevederi (*hotărârile Iatridis c. Greciei [GC]*, nr. 31107/96, paragraf 54, CEDO 1999-II, și *Beyeler c. Italiei [GC]*, nr. 33202/906, paragraf 100, CEDO 2000-I). Noțiunea de “bunuri” nu se limitează nici la “bunurile curente” și poate acoperi valori patrimoniale, inclusiv creanțe, în virtutea cărora reclamantul poate pretinde că ar fi avut cel puțin “o speranță legitimă” și justificată de a obține o beneficiere efectivă de dreptul său de proprietate (a se vedea, spre exemplu, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germaniei [GC]*, nr. 42527/98, paragraf 83, CEDO 2001-VIII).

A relatat că în cauza *Pine Valley Developments L.t.d. and Others v. Irlandei*, CtEDO, a recunoscut că, un certificat de urbanism este acoperit de noțiunea de “bun”, iar reclamantii au cel puțin o speranță legitimă de a-și vedea realizat planul lor de amenajare și deci trebuie de văzut în sensul art. 1, Protocolul nr. 1, un element al dreptului de proprietate. Elementele din prezenta speță sunt similare cu cele din *Pine Valley Developments L.t.d.*, iar negarea și anularea actelor permissive, la o etapă atât de târzie, în care atât beneficiarul actelor cât și Primarul și Primăria municipiului Chișinău, erau sigure de legalitatea acestora - vor duce la concluzia Curții din cauzele nominalizate - violarea dreptului de proprietate.

Ce ține de buna-credință a societății și erorile statului, a specificat faptul că, pe parcursul procedurilor administrative care au vizat obținerea autorizației de construire, a acționat cu bună-credință conformându-se tuturor cerințelor impuse de legislație și de către cea publică. Deci, pretinsele „iregularități”, „neconformități” și „nerespectări de procedură” invocate de către Primăria și Primarul municipiului Chișinău, nicidecum nu pot fi puse pe umerii beneficiarului certificatului de urbanism și autorizației de construire reclamantei.

Reclamanta a conchis că, refuzul tacit al Primarului/Primăriei municipiului Chișinău și refuzul explicit al Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, având în vedere erorile și omisiunile vădite, care au fost admise de autoritatea emitentă, echivalează nu doar cu o ingerință în dreptul de proprietate al acestuia, dar și cu plasarea unei sarcini excesive pe umerii societății în contextul în care, se urmărește scopul ca, erorile și omisiunile, de către autoritatea emitentă, să fie remediate în mod exclusiv din contul societății prin imposibilitatea demarării lucrărilor de construcție.

A reiterat că certificatul de urbanism, a fost obținut în luna iunie a anului 2018, iar ulterior în luna aprilie a anului 2019, societatea a obținut autorizația de construire conform documentației anexate, în baza procedurii acceptării tacite. La caz, certificatul de urbanism și autorizația de construire, reprezintă veritabile acte administrative individuale favorabile, iar în conformitate cu art. 10, 11, 30, 140 din Codul administrativ, actele permise deținute de către societatea reclamantă, se bucură de puterea lucrului decis, fapt care, impregnează caracterul definitiv al drepturilor pe care le conferă.

Reclamanta a solicitat anularea răspunsului (deciziei) la cererea prealabilă nr. R-21/3281 din 18 iunie 2020, emis de către Viceprimarul municipiului Chișinău; a răspunsului (deciziei) Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, nr. 21/736-p din 17 martie 2020, prin care s-a comunicat despre refuzul în eliberarea necondiționată a autorizației de construire; precum și obligarea Primăriei/Primarului municipiului Chișinău și Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, de a elibera necondiționat, în beneficiul societății autorizație de construire a stației de alimentare cu combustibil a automobilelor, aferentă terenului, bun imobil, cu numărul cadastral xxxxx din mun. Chișinău, sectorul Râșcani, bd. Renașterii.

Prin hotărârea din 24 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”. S-a anulat în tot decizia – răspunsul nr. 21/736-p din 17 martie 2020 al Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare și decizia – răspunsul nr. R-21/3281 din 18 iunie 2020 emis de către Viceprimarul municipiului Chișinău, adoptată în procedura prealabilă. S-a obligat Primarul municipiului Chișinău de a elibera beneficiarului Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”, autorizația de construire pentru stația de alimentare cu combustibil a automobilelor, aferentă terenului, bun imobil, cu numărul cadastral xxxxx din mun. Chișinău, sectorul Râșcani, bd. Renașterii.

La 29 martie 2021, Primarul General al municipiului Chișinău, prin intermediul poștei electronice, a depus apel împotriva hotărârii din 24 martie 2021 a instanței de fond, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe cu pronunțarea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

Prin decizia din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea din 24 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

La 26 august 2021, prin intermediul poștei electronice, Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău au depus motivarea recursului împotriva deciziei din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii instanței de fond și a deciziei instanței de apel cu adoptarea unei noi decizii de respingere a acțiunii, ca fiind neîntemeiată.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de fapt și de drept anterior invocate, recurenții au opinat că instanțele ierarhic inferioare au determinat incorect obiectul probațiunii, adică circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei, care trebuie determinate definitiv de instanța judecătorească pornind de la temeiul pretențiilor și obiecțiilor părților, precum și de la normele de drept material și procedura ce urmează a fi aplicate (art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă).

Au menționat că determinarea incorectă a obiectului probațiunii poate fi condiționată de faptul că instanța atribuie importanță juridică circumstanțelor care nu au

nici o valoare pentru soluționarea corectă a cauzei și, viceversa, când instanța nu pune în discuție circumstanțele importante pentru soluționarea justă a pricinii.

Au precizat că instanțele inferioare nu s-au expus asupra argumentului pârâtului precum că în prezența unui act normativ legal – decizia Consiliului municipal Chișinău din 18 iunie 2020 „cu privire la întreprinderea măsurilor de recuperare a dreptului de proprietate a municipiului Chișinău asupra terenurilor înstrăinate în baza hotărârii judecătorești din 28 august 2016”, prin care s-a constatat deposedarea ilegală a municipiului Chișinău de bunurile menționate în Anexa 1, unde se regăsește și terenul cu numărul cadastral 0100413.556, instanța de fond a emis actul judecătorec ce este contrar actului normativ. Mai mult, instanța de apel nu a dat răspuns tuturor argumentelor indicate în cererea de apel.

Au afirmat că instanțele inferioare nu au argumentat/motivat suficient actele judecătorești, pentru a da posibilitate perceperii de către părți care anume argumente au fost reținute și care nu au fost reținute.

În drept, și-au întemeiat cererea de recurs în baza dispozițiilor art. 244, 245, 248 alin.(1) lit. c) din Codul administrativ, art. 429, 430, 432 alin. (1), (2) lit. a)-d) și alin. (3) lit. a)-f), 445 alin. (1) lit. b), c<sup>1</sup>) din Codul de procedură civilă.

Prin referința depusă la data de 19 octombrie 2021, prin intermediul poștei electronice, Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”, reprezentată de avocatul Vasile Josan a solicitat respingerea cererii de recurs, ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 30 iunie 2021, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei la dosar nu există.

Totodată, decizia motivată din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurenților la data de 5 august 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție/livrare (f.d.46, Vol. III).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău, s-au conformat prevederilor legale și au depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 17 noiembrie 2021 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de către Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău s-a numit spre examinare în fond, în complet de cinci judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, completul specializat prin încheierea din 1 decembrie 2021 nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la

problemele invocate în recurs și a respins cererea depusă în acest sens, deoarece criticele/pozițiile acestora au fost expuse cu suficientă claritate.

Examinând argumentele invocate în cererea de recurs și referință, studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii, din motivele ce succed.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

De asemenea, în corespundere cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, care reglementează că, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, se rețin și dispozițiile art. 22 alin. (1) în coroborare cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că, 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.

Totodată, articolul 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, prevede că examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În temeiul dispozițiilor art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

La caz, reclamanta Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” prin cererea de chemare în judecată, a pretins că în calitate de beneficiar, fiind proprietara terenului cu numărul cadastral xxxxx, situat pe adresa mun. Chișinău, sect. Râșcani, bd. Renașterii, cu modul de folosință – pentru construcții, cu suprafața de 0,15 ha, având certificatul de urbanism pentru proiectări nr. 241i/18 din 12 iunie 2018 (eliberat „Grigoriu LTD”), la data de 27 martie 2019 a depus cerere de eliberare a autorizației de construire, care nu a fost soluționată în termenul legal de către Primăria municipiului Chișinău și nu a fost întocmit în scris refuzul, motiv pentru care a survenit situația prevăzută la art. 12 alin. (6) din Legea 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, conform căreia dacă emitentul nu a respectat termenul stabilit la alin. (1) și nu a informat în scris solicitantul (beneficiarul) despre refuz, autorizația de construire se

consideră eliberată. În acest caz, solicitantul (beneficiarul) este în drept să înceapă executarea lucrărilor, conform condițiilor stabilite la art. 28<sup>1</sup>, informând în scris emitentul și Agenția pentru Supraveghere Tehnică, iar emitentul are obligația de a elibera necondiționat autorizația de construire.

Întru susținerea soluției de admitere a acțiunii, instanțele ierarhic inferioare au preluat acest argument, considerând că prin prisma prevederilor art. 12, 24, 28<sup>1</sup> al Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, în coroborare cu prevederile art. 6, 6<sup>2</sup> din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, emitentul – autoritatea executivă a administrației publice locale, dispunea de un termen de 10 zile lucrătoare, termen imperativ, pentru a verifica dacă documentația tehnică depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” era conformă cerințelor legale și în ipoteza în care acest fapt nu s-ar fi constatat, să suspende termenul de examinare a cererii sau să refuze eliberarea autorizației. Or, având în vedere normele de drept, lipsa în interiorul termenului de 10 zile lucrătoare, a unei notificări privind suspendarea termenului de examinare a cererii sau a unei notificări privind refuzul în eliberarea autorizației, echivalează cu faptul că, societatea reclamantă a obținut autorizația de construire prin procedura aprobării tacite, în corespundere cu documentația anexată la cererea inițială de eliberare a autorizației.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție efectuând controlul judiciar al deciziei din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a menținut hotărârea instanței de fond din 24 martie 2021, consideră că concluziile instanțelor ierarhic inferioare și soluția dată în sensul admiterii acțiunii Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil” sunt neîntemeiate, fapt ce rezultă din interpretarea eronată a prevederilor legale aplicabile raportului juridic în litigiu, precum și din aprecierea arbitrară a probelor administrate la materialele cauzei.

Astfel, recapitulând esența litigiului, în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține starea de fapt anterior constatată precum că bunul imobil – terenul, cu numărul cadastral xxxxx, situat pe adresa mun. Chișinău, sect. Râșcani, bd. Renașterii, cu modul de folosință – pentru construcții, cu suprafața de 0,15 ha, până la data de 11 iulie 2018, a aparținut cu drept de proprietate Companiei „Grigoriion LTD” în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr.216 din 15 ianuarie 2018.

Drept urmare a adresării „Grigoriion LTD” cu cererea nr.4649 din 5 iunie 2018, în baza prevederilor Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, a fost certificată elaborarea documentației de proiect pentru edificarea unei stații de alimentare a automobilelor cu produse petroliere și spălătorie auto, din elemente constructive ușor demontabile, în urma elaborării unui studiu de argumentare urbanistică, situat în mun. Chișinău, sectorul Râșcani, cu numărul cadastral xxxxx, în acest sens de către Primăria municipiului Chișinău, la data de 12 iunie 2018 fiind eliberat certificatul de urbanism pentru proiectare nr.241i/18, valabil 12 luni la data emiterii, cât și Planul de amplasare a imobilului (f.d.54-56, Vol. I).

Conform art. 3 alin. (1) lit. b), c), d), e) și f) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează și se emite în baza cererii, în care se indică locul

amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original și în copii, următoarele documente: buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică); raportul de expertiză tehnică, în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent, elaborat de către experți tehnici atestați; acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcție și în perioada exploatării obiectului construit; schița de proiect avizată de arhitectul-șef, în cazul amplasării construcției în zonă cu regim special stabilit prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului; schița de proiect avizată de Consiliul Național al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, în cazul intervențiilor la monumentele de istorie, artă și arhitectură sau în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat.

În temeiul art. 6 alin. (1) din aceeași Lege, certificatul de urbanism pentru proiectare va cuprinde prescripții și elemente privind: a) regimul juridic al imobilului/terenului, cu referire la: – situarea terenului în intravilan sau în extravilan; – dreptul de proprietate asupra imobilului/terenului și servituțile care îl grevează; – extrasele din documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului sau din regulamentele aferente, care instituie un regim special asupra imobilului/terenului 7 (zone protejate, interdicții temporare sau definitive de construire, zone declarate de interes public, monumente de arhitectură etc.); – statutul de monument al imobilului sau al zonei construite în care se solicită proiectarea; b) regimul economic al imobilului/terenului, cu referire la: – folosința actuală; – reglementările fiscale specifice localității sau zonei respective; c) regimul tehnic al imobilului/terenului, cu referire la: – echiparea cu rețele edilitare; – caracteristica geotehnică a terenului; – lucrările conexe de interes public necesare funcționării obiectului; – construcțiile sau rețelele edilitare supuse demolării sau strămutării din zona periculoasă a șantierului; d) regimul arhitectural-urbanistic, cu referire la: – destinația imobilului/terenului, stabilită prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului; – capacitatea construcției preconizate; – dimensiunile și suprafețele parcelelor; – alinierea terenului și a construcțiilor față de străzile adiacente și distanțele dintre construcții și proprietățile vecine; – înălțimea construcției; – aspectul construcției (expresivitate arhitecturală, echilibru compozițional, finisaje etc.); – circulația pietonilor și a autovehiculelor, accesese și parcajele necesare; – procentul de ocupare a terenului (P.O.T.); – coeficientul de utilizare a terenului (C.U.T.); – necesitatea prezentării spre aprobare a schiței de proiect.

La caz, din conținutul certificatului de urbanism menționat se atestă că documentația de proiect, în baza căreia se va solicita eliberarea autorizației de construire, va fi însoțită obligatoriu de următoarele avize și studii:

- 1) Centrul de sănătate publică din municipiul Chișinău;
- 2) Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale;
- 3) Agenția Ecologică Chișinău;
- 4) Întreprinderea Municipală „Asociația de gospodărire a spațiilor verzi”;
- 5) Direcția supraveghere transport și circulație rutieră a Inspectoratului Național de Patrulare;
- 6) Institutul Municipal de proiectări „Chișinăuproiect”;

7) Studiu de argumentare urbanistică, însoțit de Procesul verbal al consultării publice;

8) Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare.

În continuare, se notează că prin contractul de vânzare-cumpărare nr. 1434 din 10 iulie 2018, încheiat între Compania „Grigoriu LTD”, în calitate de vânzător și Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”, în calitate de cumpărător, ultima a devenit proprietara bunului imobil, situat pe adresa mun. Chișinău, sect. Râșcani, bd. Renașterii, constituit din terenul cu modul de folosință - pentru construcții, cu suprafața de 0,15 ha, cu numărul xxxxx, fiind înregistrat la Instituția Publică Agenția Servicii Publice, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău la data de 11 iulie 2018 (f.d.57-61, Vol. I, f.d.115 Vol. II).

Ulterior, la 27 martie 2019 Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” s-a adresat cu cererea înregistrată sub nr.2382, către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău, întru eliberarea autorizației de construire pentru imobilul situat pe adresa mun. Chișinău, sect. Râșcani, bd. Renașterii, cu numărul cadastral xxxxx, în vederea executării lucrărilor de construcție a stației de alimentare a autovehiculelor cu produse petroliere, anexând la aceasta certificatul de urbanism pentru proiectare; extrasul din documentația de proiect în volum de memoriu explicativ, planul general (plan de situație, plan trasare), fațade, soluții cromatice, proiect de organizare a executării lucrărilor de construcție; avizele de verificare a documentației de proiect; extrasul din registrul persoanelor juridice; contractul privind supravegherea de autor, semnat de către solicitant (beneficiar) și proiectant (f.d.28, Vol. I).

Prin răspunsul nr. 21/2382 din 13 aprilie 2019, Direcția general arhitectură, urbanism și relații funciare a comunicat Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil” despre faptul examinării cererii sus enunțate și a informat că la chestiunea în cauză (eliberarea autorizației de construire) se va reveni după prezentarea avizelor conform condițiilor certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 241i/18 din 12 iunie 2018 (f.d.93, Vol. I).

Conform avizului sanitar nr. 34 privind repartizarea lotului de pământ pentru construcție eliberat Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil” de către Centrul de sănătate publică, la data de 22 august 2018, lotul de pământ din or. Chișinău, sect. Râșcani, cu numărul cadastral xxxxx este util pentru construcția stației de alimentare a autovehiculelor, cu produse petroliere (rezervoare subterane), din construcții ușor demontabile. Totodată, în scopul evaluării și prevenirii riscurilor pentru sănătate, proiectul obiectivului va fi prezentat pentru examinare, în prealabil la Agenția Națională pentru Sănătate Publică și la Centrul de Sănătate Publică (f.d.69-70, Vol. I).

Conform scrisorii nr. 5/572 din 23 august 2018, Direcția salvatori și pompieri din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, în urma examinării planului de amplasare, coordonează din punct de vedere al prevenirii și stingerii incendiilor (cu excepția hidrocarburilor gazoase lichefiate și a gazului natural comprimat), „amplasarea unei stații de alimentare cu produse petroliere din bd. Renașterii Naționale, mun. Chișinău (cu numărul cadastral xxxxx), indicând în acest sens condiții (f.d.71, Vol. I).

Potrivit prescripției tehnice nr. 72/18 din 18 septembrie 2018, Întreprinderea Municipală Regia Exploatare a Drumurilor și Podurilor „Exdrupo”, s-a specificat că este necesar de avizat proiectul cu Direcția generală transport public și căi de comunicație,

Centrul de Sănătate Publică Chișinău, Agenția municipală Ecologică Chișinău, Întreprinderea Municipală Regia „Exdrupo” (f.d.72, Vol. I).

Direcția generală transport public și căi de comunicație prin răspunsul nr. 07-2-2958 din 20 octombrie 2018 a acceptat amplasarea stației de alimentare cu combustibil a autovehiculelor și spălătoriei auto, pe bd. Renașterii Naționale intersecție cu str. Calea Orheiului, cu respectarea anumitor cerințe (f.d.73, Vol. I).

Institutul Municipal de proiectări „Chișinăuproiect” conform răspunsului nr. 219-11 din 13 decembrie 2018 a indicat amplasarea obiectivului stație de alimentare a autovehiculelor, se coordonează în conformitate cu pct. 4 al certificatului de urbanism nr. 241i/18 din 12 iunie 2018 eliberat de Primăria municipiului Chișinău, recalcularea liniilor roșii pe bd. Renașterii Naționale, cu condițiile respectării cerințelor și normativelor în vigoare și coordonării obligatorii cu organele de resort (f.d.83, Vol. I)

Prin avizul sanitar nr. 18 din 11 ianuarie 2019, Agenția Națională pentru Sănătate Publică a avizat proiectul stație de alimentare a autovehiculelor cu produse petroliere din str. Renașterii Naționale, mun. Chișinău, compartimentul protecția mediului. Beneficiar Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” (f.d.80-82, Vol. I)

Potrivit răspunsului nr. 34/17-448 din 30 ianuarie 2019, Inspectoratul Național de Patrulare coordonează proiectul de execuție (stație multicarburant de alimentare a autovehiculelor pe bd. Renașterii Naționale, mun. Chișinău, beneficiar Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”), cu respectarea anumitor cerințe (f.d.88, Vol. I).

La data de 28 februarie 2020, Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil” i-a fost eliberat de către Agenția de Mediu și aviz al expertizei ecologice de stat nr. 05-5-6112/16/2 (f.d.102-107, Vol. I).

La fel, din suportul probatoriu anexat la materialele cauzei rezultă că Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” fără a ține cont de răspunsul nr. 21/2382 din 13 aprilie 2019 a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare și fără a prezenta integral actele indicate în certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 241i/18 din 12 iunie 2018, a înaintat la 2 martie 2020 Primăriei municipiului Chișinău, Agenției pentru Supraveghere Tehnică, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră declarație pe propria răspundere, prin care s-a solicitat ultimilor de a lua act de declarația pe propria răspundere pentru procedura aprobării tacite, precum și eliberarea necondiționată de către Primărie a autorizației de construire, în termen de 3 zile de la data primirii informației despre începerea executării lucrărilor – 5 martie 2020 (f.d.26-27, Vol. I).

La data de 17 martie 2020, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare prin răspunsul nr. 21/736-p a examinat declarația Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil” și a informat-o repetat despre faptul că la chestiunea în cauză (eliberarea autorizației de construire) se va reveni după prezentarea avizelor conform condițiilor certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 241i/18 din 12 iunie 2018 (f.d.32, Vol. I).

Prin cererea prealabilă din 3 iunie 2020 Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” a solicitat Primăriei/Primarului municipiului Chișinău și Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare revocarea/anularea refuzului tacit privind eliberarea necondiționată a autorizației de construire, a deciziei nr. 21/736-p din 17 martie 2020, prin care s-a comunicat refuzul în eliberarea necondiționată a autorizației de construire, precum și eliberarea necondiționată a autorizației de construire a stației de

alimentare cu combustibil a automobilelor aferentă terenului – bunul imobil, cu numărul cadastral xxxxx, din mun. Chișinău, sectorul Râșcani, bd. Renașterii (f.d.33-48, Vol. I).

Conform scrisorii nr. R-21/3281 din 18 iunie 2020 Primăria municipiului Chișinău a examinat cererea prealabilă cu privire la anularea refuzului și eliberarea necondiționată a autorizației de construire pentru edificarea unei stații de alimentare a automobilelor cu produse petroliere pe terenul cu numărul cadastral xxxxx și a comunicat repetat că la chestiunea respectivă a fost informat prin scrisorile nr. 21/2382 din 13 aprilie 2019 și nr. 21/736-p din 17 martie 2020 (f.d.50, Vol. I).

În corespundere cu art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, autorizația de construire (anexa nr. 3) se emite în baza cererii, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.

La cerere se anexează următoarele documente: b) certificatul de urbanism pentru proiectare sau certificatul constatator, în cazul aplicării principiului aprobării tacite;

c) extrasul din documentația de proiect în volum de: memoriu explicativ, plan general (plan de situație, plan trasare), fațade, soluții cromatice, proiect de organizare a executării lucrărilor de construcție;

d) avizele de verificare a documentației de proiect (compartimentele: plan general, arhitectură, rezistență) sau raportul unic de verificare a documentației de proiect;

e) buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică);

f) contractul privind supravegherea de autor, semnat de către solicitant (beneficiar) și proiectant;

g) extrasul din procesul-verbal al ședinței Consiliului Național al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Educației, Culturii și Cercetării privind avizarea pozitivă a proiectului de execuție, în cazul proiectării intervențiilor la monumentele de istorie, artă și arhitectură sau în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat;

h) certificatul de descărcare de sarcină arheologică, în cazurile prevăzute la art. 6 alin. (2) și (3) din Legea nr. 218 din 17 septembrie 2010 privind protejarea patrimoniului arheologic;

i) acordul de mediu, dacă este necesară efectuarea evaluării impactului asupra mediului și dacă, din caracteristicile imobilului planificat, este evident că în acesta se vor desfășura activități prevăzute de Legea nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

Raportând normele de drept enunțate la circumstanțele de fapt stabilite este evident că instanțele de judecată greșit au admis acțiunea.

Or, reclamanta contrar prevederilor Legii nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, nu a anexat la cererea privind eliberarea autorizației de construire actele indicate expres în certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 241i/18 din 12 iunie 2018.

Aici, Colegiul lărgit reține că la momentul emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare, primul proprietar al terenului, asupra căruia urma a fi edificată o stație de alimentare a automobilelor cu produse petroliere, Compania „Grigoriu LTD”, nu a obiectat asupra condițiilor respective impuse de Primărie.

La rândul său, Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” la momentul încheierii contractului de vânzare-cumpărare a cunoscut de aceste circumstanțe, în mod tacit acceptându-le.

Respectiv, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind temeinice răspunsurile Primăriei/Primarului municipiului Chișinău și Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare în sensul informării Societății cu Răspundere Limitată „Grand Oil”, precum că asupra chestiunii privind eliberarea autorizației de construire se va reveni după prezentarea avizelor conform condițiilor certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 241i/18 din 12 iunie 2018.

Or, în acțiunea depusă însuși societatea-reclamantă a recunoscut precum că după obținerea unor avize, care au continuat și după depunerea cererii din 27 martie 2019 privind eliberarea autorizației de construire, a depus nemijlocit declarația privind procedura aprobării tacite a autorizației de construire.

Colegiul judiciar consideră relevant de a menționa că certificatul de urbanism pentru proiectare reprezintă un act cu caracter reglementator, eliberat de către emitent, prin care se fac cunoscute solicitantului (beneficiarului) prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, și care permite elaborarea documentației de proiect.

Prin urmare, certificatul de urbanism pentru proiectare nu este o simplă operațiune administrativă care premerge emiterea autorizației de construire, ci este un act premergător, care, prin emiterea lui, produce efecte juridice de sine stătătoare prin care pot fi lezate drepturi sau interese legitime ale unor terțe persoane sau chiar ale beneficiarului.

Deci, prezentarea acestuia prin prisma 12 alin. (1) și (2) din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nu este suficient întru obținerea autorizației de construire, în acest sens fiind necesară prezentarea tuturor actelor permisibile și a consultării opiniei publice specificate în certificatul de urbanism pentru proiectare, fapt comunicat și de către Primăria municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare prin răspunsurile contestate.

Respectiv, se notează că actele solicitate de Primăria municipiului Chișinău au un fundament legal și nicidecum nu reprezintă o condiție arbitrară sau abuzivă a acesteia.

Cu atât mai mult că reclamantei nu i-a fost lezat vreun drept asupra terenului în litigiu, în contextul în care eliberarea autorizației de construire nu reprezintă o obligație necondiționată a autorității publice, ci impune necesitatea întrunirii unor exigențe legale, condiții ce nu au fost respectate de reclamantă.

Cu alte cuvinte, se precizează că, limitările ce sunt impuse proprietarului terenului litigios, prin reglementările actelor indicate, nu îngrădesc și nu limitează realizarea dreptului de proprietate al intimatei-societatea, ci instituie anumite reguli și condiții în conformitate cu care aceasta urmează să-și exercite dreptul de proprietate (obținerea autorizației de construire).

Completul specializat nu poate reține nici raționamentul instanțelor de judecată precum că Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” nu a respectat condițiile din certificatul de urbanism nr. 24i/2018, pe motiv că, certificatul dat a fost eliberat anterior

Întreprinderii Grigoriu L.T.D., pentru elaborarea documentației necesare edificării unei stații de alimentare pe terenul cu numărul cadastral xxxxx, iar societatea-reclamantă a dobândit dreptul de proprietate asupra terenului din prezenta speță, cu titlu oneros, fiind un dobânditor de bună-credință, proprietatea căruia este protejată în mod incontestabil.

Or, societatea-reclamantă procurând de la Întreprinderea Grigoriu L.T.D. terenul cu numărul cadastral 0100413.556, a preluat atât drepturile cât și obligațiile în privința acestuia.

De asemenea, instanța de recurs apreciază critic alegația precum că la caz sunt aplicabile dispozițiile art. 28<sup>1</sup> din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție (aprobarea tacită), or, din sensul logic al conținutului scrisorii nr. 21/2382 din 13 aprilie 2019 a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, se prezumă că termenul de examinare a cererii privind eliberarea autorizației de construire se suspendă până la prezentarea avizelor conform condițiilor certificatului de urbanism nr. 24i/18 din 12 iunie 2018.

Deci, la caz în urma analizei circumstanțelor faptice raportate la prevederile Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 9 iulie 2010 instanța de recurs concluzionează că Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” nu s-a conformat prevederilor legale și nu a prezentat actele necesare specificate în certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 24i/18 din 12 iunie 2018, or, suportul probatoriu acumulat demonstrează că societatea-reclamantă a dorit de a primi această autorizație de la autoritatea publică locală, trecând peste acumularea avizelor permisibile pentru edificarea stației de alimentare, în lipsa consultării opiniei publice.

Așadar, reclamanta nu a îndeplinit procedura consfințită de lege și nu a prezentat întreg pachetul de acte stabilite în vederea obținerii autorizației de construire.

Drept urmare, prin argumentele și probele anexate la materialele cauzei se atestă legalitatea actelor contestate, iar societatea-reclamantă în susținerea poziției sale nu a invocat careva probe pertinente, concludente și utile, care în ansamblul lor ar demonstra necesitatea anulării actelor administrative contestate.

Ce ține de pretenția privind obligarea Primăriei/Primarului municipiului Chișinău și Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, de a elibera necondiționat, în beneficiul societății autorizația de construire a stației de alimentare cu combustibil a automobilelor, aferentă terenului, bun imobil, cu numărul cadastral 0100413.556 din mun. Chișinău, sectorul Râșcani, bd. Renașterii, instanța de recurs o va respinge ca fiind cerință subsecventă.

Mai mult, în sensul respingerii pretenției enunțate mai sus urmează a fi reținută și decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 8/25 din 18 iunie 2020 (legalitatea căruia nu a fost contestată) „cu privire la întreprinderea măsurilor de recuperare a dreptului de proprietate publică a municipiului Chișinău asupra terenurilor înstrăinate în baza hotărârii judecătorești din 28 august 2016”, prin care s-a decis că Primarul General, viceprimarul de ramură, secretarul consiliului municipal, arhitectul șef al Primăriei municipiului Chișinău nu vor admite eliberarea/prelungirea certificatelor de urbanism și a autorizațiilor de construire, avizarea documentației de proiect pe terenurile menționate în anexa nr. 1 din prezenta decizie (inclusiv terenul litigios în speță), până la epuizarea tuturor căilor de atac ale actelor juridice și ale celor subsecvente, prin care municipiul Chișinău a fost deposedat de aceste terenuri și până la dispariția litigiului (f.d.54-59, Vol. II).

În consecință, instanța de recurs conchide că concluziile instanțelor de judecată privind admiterea acțiunii se bazează pe o interpretare eronată a circumstanțelor cauzei și cadrului normativ, aferent emiterii actelor administrative contestate.

Subsecventt, circumstanțele descrise permit instanței de recurs să conchidă că atât prima instanță, cât și instanța de apel au aplicat eronat prevederile legale aplicabile speței, argumentele recurentului invocate în acest sens fiind întemeiate, motiv din care actele judecătorești de dispoziție, nu pot fi menținute, iar cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” urmează a fi respinsă.

Distinct justificărilor relatate supra, instanța de recurs învederează jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care statuează că, întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum și de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale și de practicile diferite privind prezentarea și redactarea sentințelor și hotărârilor în diferite state (Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61), iar pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate (Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din data de 19 februarie 1997, paragraful 60).

La capitolul legalității hotărârilor instanței de judecată, jurisprudența CtEDO în repetate rânduri a statuat necesitatea motivării hotărârilor instanței, unde funcția unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost auzite. Dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar de asemenea o obligație corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa, motivele pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse. CtEDO a menționat că, este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de a face apel (Hirvisaari împotriva Finlandei).

Ca urmare a celor reținute supra, în sensul art. 6 alin. (1) al CEDO, instanța de recurs ține să menționeze că, instanțele de judecată, trebuie, să indice cu suficientă claritate motivele pe care-și întemeiază hotărârile, iar având în vedere caracterul determinant al concluziilor sale, să prezinte noțiunile, ce implică o apreciere a faptelor supuse aprecierii. De asemenea, noțiunea de proces echitabil impune ca instanța de judecată să nu-și motiveze doar sumar hotărârea sa, ci să examineze efectiv problemele esențiale care-i sunt supuse aprecierii și să nu să se rezume doar la probarea concluziilor unei părți.

Din considerentele menționate și reieșind din faptul, că cererea de recurs este întemeiată, iar concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare sunt neîntemeiate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie de respingere a acțiunii depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil”.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), alin. (2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de către Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău.

Se casează decizia din 30 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 24 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” împotriva Primarului municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, și se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Grand Oil” împotriva Primarului municipiului Chișinău, Primăriei municipiului Chișinău, Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Nina Vascan

Victor Burduh

Nicolae Craiu