

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, V. Negru, Gr. Dașchevici)

DECIZIE

13 aprilie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Aliona Miron
Iurie Bejenaru
Nina Vascan

examinând recursul depus de Pavel Croitoru,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Pavel Croitoru împotriva Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terți Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva hotărârii din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de chemare în judecată depusă de Pavel Croitoru,

c o n s t a t ă :

La data de 30 aprilie 2021 Pavel Croitoru a depus cerere de chemare în judecată împotriva Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terți Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău cu privire la anularea ordinului directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect sau constatarea nulității acestuia și anularea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, inclusiv pct. 12 și 16 din Regulament, sau după caz constatarea nulității (f.d. 3-13).

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a indicat că, legislația în vigoare nu prevede obligativitatea avizării documentației de proiect de către arhitectorul-șef, pentru a obține autorizația de construire. Or, prin Legea nr. 153 din 30 iulie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, art. IX pct. 5, din conținutul art. 12 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire a fost exclus textul „avizate de către arhitectul-șef”. Prin urmare, începând cu data de 14 august 2015 legiuitorul a exclus competența arhitecturului-șef de a aviza documentația de proiect.

Reclamantul a menționat că, prin aceeași lege, a fost modificat și art. 2 din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010, din care rezultă că autorizația de construire se eliberează în baza documentației de proiect elaborate și verificate, fiind exclusă condiția avizării pentru ca aceasta să fie aprobată.

Reclamantul Pavel Croitoru a invocat că temei legal pentru aprobarea Regulamentului contestat este indicat art. 5 alin. (5) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010, articol, care constituie obiectul sesizării la Curtea Constituțională privind exercitarea controlului constituționalității a acestor prevederi.

Totodată, reclamantul a subliniat faptul că, art. 5 alin. (5) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 se referă la termenul de valabilitate a certificatului de urbanism pentru proiectare, dar nu la obligația beneficiarului de a aviza documentația de proiect la arhitectorul-șef, în scopul obținerii autorizației de construire. Or, conform art. 12 alin. (1) lit. c) și art. 2 din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, orice beneficiar are dreptul de a obține autorizația de construire fără avizul arhitecturului-șef. Motiv din care este neîntemeiată adoptarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect.

Reclamantul Pavel Croitoru a relatat că în art. 12 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010, care prevede lista exhaustivă de acte necesare pentru a obține autorizația de construire și în lista actelor necesare pentru a obține autorizația de construire, publicată pe pagina web a Primăriei Chișinău, lipsește necesitatea de a prezenta avizul arhitecturului-șef.

La fel, reclamantul a menționat că, autoritatea publică emitentă nu este lipsită de posibilitatea de a verifica documentația de proiect și actele aferente la etapa de examinare a cererii pentru eliberarea autorizației de construire, având ca instrument legal opțiunea de a refuza eliberarea autorizației de construire din cauza necorespunderii documentației de proiect. Astfel, nu este justificată legal introducerea unei operațiuni administrative intermediare, care complică esențial procedura de obținere a autorizației de construire.

Reclamantul a invocat că potrivit art. 24 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 și art. 4 alin. (2¹) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, primarul localității, în calitate de emitent al autorizației de construire, este obligat să obțină de sinestătător de la subdiviziunea competentă în domeniul arhitecturii și urbanismului, orice avize sau informații cu privire la actul permisiv eliberat, fără implicarea beneficiarului. Însă, prin Regulamentul contestat, contrar legii, anume beneficiarul este obligat să întreprindă acțiunile necesare pentru a obține avizul arhitecturului-șef.

Reclamantul Pavel Croitoru a menționat că în cazul în care, beneficiarul s-a adresat de sine stătător și a primit un aviz negativ din partea arhitecturului-șef, beneficiarul va fi nevoit să conteste actul individual ilegal defavorabil în instanța de judecată. Iar, după anularea acestuia printr-o hotărâre de judecată irevocabilă, va avea posibilitatea să depună cerere privind eliberarea autorizației de construire.

Reclamantul a remarcat că legislația în vigoare nu prevede obligativitatea avizării proiectului de desființare de către arhitectorul-șef, pentru a obține autorizația de desființare.

De asemenea, reclamantul a invocat că este vădit ilegal pct. 14 din Regulamentul contestat, care stabilește că, în cazul operării unor modificări în documentația de proiect, după emiterea avizului favorabil, este obligatorie obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare.

Reclamantul a susținut că, după elaborarea și verificarea documentației de proiect, de multe ori este necesar de adaptat proiectul din cauza unor condiții, care nu au fost posibile de a fi prevăzute inițial.

Reclamantul Pavel Croitoru a invocat că, potrivit art. 16 din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și pct. 5.3 din Normativul în construcții NCM A.07.02-2012 privind procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții, aprobat prin Ordinul Ministrului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor nr. 130 din 09 septembrie 2013, legiuitorul obligă obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare și a unei noi autorizații de construcție, doar pentru modificările esențiale introduse în documentația de proiect, capabile să afecteze regimul arhitectural-urbanistic.

Astfel, contrar normelor legale menționate, pct. 14 din Regulamentul contestat lipsesc beneficiarul de dreptul de a efectua orice modificări în proiect, chiar și cele neînsemnate.

Reclamantul a specificat că pct. 14 din Regulament este în contradicție cu prevederile art. 2 și art. 12 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, care nu prevede dreptul arhitectului-șef de a aviza documentația de proiect. Or, dacă arhitectul-șef nu este abilitat să avizeze documentația de proiect, nu poate să avizeze modificări la proiect.

Reclamantul Pavel Croitoru a indicat că, deși potrivit art. 12 din Regulamentul contestat, avizul favorabil emis, este un aviz tehnic și poate fi folosit doar în scopul aprobării documentației de proiect de către arhitectul-șef al mun. Chișinău, articolul 6 alin. (1) lit. d) lin. 10) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție îi oferă dreptul arhitectului-șef de a aproba doar schița de proiect, dar nu și documentația de proiect.

Reclamantul a specificat că, prevederile pct. 14 din Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect sunt contrare normelor constituționale și legale privind protecția investițiilor și proprietății private.

Astfel, pentru a obține dreptul de a construi un imobil, inițial beneficiarul este obligat să obțină dreptul de proprietate sau suprafață asupra unui teren. Ulterior, să obțină actele permise în construcție, care implică și elaborarea documentației de proiect, costul căreia variază între 7-10% din valoarea investițiilor în edificarea construcției. Respectiv, necesitatea de a obține un nou certificat de urbanism pentru proiectare, în cazul unor modificări de proiect, în limitele prevăzute de lege, este echivalentă cu pierderea investițiilor făcute de investitor până la acel moment. Acest fapt constituie o ingerință nejustificată în dreptul de proprietate a beneficiarului, precum și este contrar obligației constituționale și legale a statului de a proteja drepturile investitorilor.

Reclamantul a indicat că, nici o normă legală nu a acordat împuterniciri autorității publice locale de a adopta acte normative cu privire la reglementarea regimului juridic al certificatului de urbanism pentru proiectare, implicit să stabilească cazurile în care este necesar obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare.

Reclamantul Pavel Croitoru a menționat că potrivit art. 3 alin. (1) din Legea 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, certificatul de urbanism se eliberează de către Primarul localității. Prin urmare, arhitectorul-șef nu are vreun drept să anuleze sau să limiteze efectele juridice ale certificatelor de urbanism.

Reclamantul a specificat că, Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect nu a fost consultat public, or nu există nici un anunț despre aceasta nici pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău și nici pe alte platforme de consultare publică, fapt prin care a fost încălcat dreptul cetățenilor de a participa la luarea deciziilor. De asemenea, nu a fost efectuată expertiza anticorupție, fapt ce a generat adoptarea unui act normativ ilegal.

Reclamantul Pavel Croitoru a invocat că din analiza surselor publice, rezultă că actul normativ contestat nu a fost publicat în Monitorul Oficial, Registrul de stat al actelor juridice sau în Registrul de stat al actelor locale și consideră că prin nepublicare, actul normativ contestat nici nu a intrat în vigoare, neproducând careva efecte juridice.

De asemenea, reclamantul a relatat că din scrisoarea Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 21/1800 din 12 aprilie 2021 rezultă că autoritatea publică emitentă a ignorat prevederile art. 13 din Legea nr. 235 din data de 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, fapt care reconfirmă caracterul abuziv al acțiunilor autorităților în raport cu cetățenii săi. Or, actul normativ contestat va avea un impact negativ asupra activității de întreprinzător, acțiune contrară scopului stabilit în art. 2 al Legii citate, care constă în crearea cadrului juridic favorabil mediului de afaceri și climatului investițional pentru dezvoltarea social-economică.

Reclamantul Pavel Croitoru a invocat că, actul administrativ normativ contestat îi încalcă dreptul de a introduce modificări permise de legislație în documentația de proiect, elaborată conform certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 297i/19 din 28 august 2019, emis de Primăria municipiului Chișinău. Astfel, pentru a obține autorizația de construire, potrivit art. 12 din Legea 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție este necesar ca documentația de proiect să fie avizată doar de către Consiliul Național pentru Monumente Istorice, dar nu și de arhitectorul-șef al autorității publice locale. Însă, prin pct. 14 din Regulamentul contestat, arhitectorul-șef a instituit o nouă normă juridică potrivit căreia, în cazul efectuării oricărei modificări, beneficiarul este obligat să obțină un nou certificat de urbanism pentru proiectare, fapt echivalent cu anularea certificatului emis anterior și a tuturor acțiunilor și actelor obținute.

La fel, reclamantul a indicat că i-a fost încălcat dreptul de a fi consultat asupra proiectelor de acte normative, prevăzut de art. 6 din Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional. Iar, prin încălcarea procedurii de

publicare a actelor normative și limitelor competenței stabilite de lege, reclamantul se află în incertitudine în privința drepturilor sale, fapt ce contravine dreptului fundamental prevăzut de art. 23 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

Reclamantul Pavel Croitoru a menționat că la data de 30 aprilie 2021, prin intermediul poștei electronice, a expediat în adresa Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare cererea prealabilă, prin care a solicitat anularea sau constatarea nulității Ordinului nr. 22 din 29 mai 2020 cu privire la aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, emis de directorul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare. Respectiv, prin scrisoarea Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 21/1800 din 12 aprilie 2021, a fost respinsă cererea prealabilă ca neîntemeiată, menționând că nu reprezintă o autoritate publică, iar actul administrativ normativ contestat nu reprezintă un act administrativ, deoarece nu a fost emis în regim de putere publică, nu conține norme de drept și lipsește elementul „impunerii forțate”.

Reclamantul a specificat că Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare este autoritate publică care acționează în regim de putere publică, în virtutea faptului că a fost creată prin act normativ, este persoană juridică de drept public, care are conturi de decontare în instituțiile trezoreriale, ștampilă cu stema Republicii Moldova, are atribuții prevăzute de lege în domeniul urbanismului și construcțiilor, iar deciziile directorului Direcției sunt obligatorii pentru toate persoanele implicate în activitățile respective. Mai mult, Regulamentul autorității publice prevede expres că, aceasta poate fi reclamant și pârât în instanțele de judecată.

Reclamantul Pavel Croitoru a relatat că, prin Regulamentul contestat, se instituie obligația beneficiarilor de a respecta o anumită procedură pentru a obține avizul asupra documentației de proiect și a proiectului de execuție, în condițiile în care, legea nu instituie o asemenea obligație. Iar, prin pct. 14 din Regulament, se incumbă beneficiarului obligația de a obține un nou certificat de urbanism pentru proiectare, în cazul oricăror modificări a documentației de proiect, fapt care excede prevederile legislației în vigoare.

Prin urmare, reclamantul a solicitat anularea ordinului directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect sau constatarea nulității acestuia și anularea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, inclusiv pct. 12 și 16 din Regulament, sau după caz constatarea nulității și dispunerea publicării hotărârii de judecată pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău.

Prin hotărârea din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în control normativ înaintată de Pavel Croitoru împotriva Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terți Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău privind anularea ordinului șefului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău Svetlana Dogotaru nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect și anularea Regulamentului privind emiterea

Avizului pentru documentația de proiect, inclusiv pct. 12 și 16 din Regulament (f.d. 71-85).

La data de 27 octombrie 2021 Pavel Croitoru a depus recurs împotriva hotărârii din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii contestate, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată depusă de Pavel Croitoru.

În motivarea recursului, suplimentar celor invocate în cererea de chemare în judecată, recurentul a menționat că, prima instanță a apreciat eronat dreptul încălcat al recurentului și nu a dat apreciere legalității prevederilor Regulamentului contestat, prin care se impune obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare în cazul efectuării modificărilor în documentația de proiect.

Recurentul Pavel Croitoru a specificat că, a indicat mai multe temeuri de anulare a Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, inclusiv a ordinului prin care a fost aprobat Regulamentul, după cum urmează: lipsa competenței legale a arhitectului-șef de a aviza documentația de proiect și proiectul de desființare a construcțiilor existente; ilegalitatea normei privind necesitatea obținerii unui nou certificat de urbanism pentru proiectare în cazul introducerii unor modificări nesemnificative în documentația de proiect, permise de legislație; încălcarea normelor constituționale și legale privind protecția investițiilor; încălcarea limitelor de reglementare acordate de lege; neefectuarea analizei impactului de reglementare; încălcarea regulilor de transparență decizională la emiterea actului normativ; încălcarea normelor legale privind publicarea actului normativ.

Însă, prima instanță nu a dat apreciere argumentelor menționate supra, examinând cauza în mod superficial. Or, unicul motiv invocat de instanță pentru a respinge acțiunea a constituit faptul că, Pavel Croitoru nu a prezentat probe, care ar confirma că, prin actul normativ contestat acestuia i s-ar fi creat careva impedimente de a introduce modificări în documentația de proiect permise de legislație sau că, autoritatea publică a solicitat obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare.

Recurentul Pavel Croitoru a menționat că, a făcut referire la modificările la proiect din luna februarie 2020, doar pentru a proba și argumenta faptul că, nu orice modificări operate în documentația de proiect au ca efect obligativitatea obținerii unui nou certificat de urbanism pentru proiectare, ci doar pentru modificările, capabile să afecteze regimul arhitectural-urbanistic, stabilit prin certificatul de urbanism pentru proiectare. Iar, în cadrul ședinței de judecare în prima instanță, acesta a explicat că a fost nevoit să conteste Regulamentul nominalizat nu din cauza modificărilor la proiect făcute în luna februarie 2020, ci din motiv că acest Regulament îngrădește dreptul de a face în viitor modificări în proiect.

La fel, recurentul a subliniat că în cadrul ședinței de judecare a cauzei din data de 30 septembrie 2021, reprezentantul Primarului General al municipiului Chișinău a confirmat că, potrivit Regulamentului contestat, Pavel Croitoru va fi obligat să obțină un nou certificat de urbanism dacă va efectua modificări în proiect, chiar și cu 1 centimetru. Prin urmare, recurentul nici nu poate să inițieze modificarea

proiectului or, aceasta ar însemna că, în mod automat va fi obligat să obțină un nou certificat de urbanism, prin efectul prevederilor pct. 14 din Regulamentul contestat.

Recurentul a invocat că, deși acțiunea lui Pavel Croitoru a fost declarată admisibilă, prima instanță nu a dat o apreciere corespunzătoare legalității actului normativ contestat și nu a intrat în esența dreptului încălcat al recurentului.

De asemenea, recurentul a indicat că, prima instanță nu s-a expus asupra argumentului precum că arhitectul-șef nu are competența legală de a aviza documentația de proiect. Or, legislația în vigoare nu prevede obligativitatea avizării documentației de proiect de către arhitectul-șef, pentru a obține autorizația de construire.

Recurentul Pavel Croitoru a menționat că prin modificările legislative operate la prevederile art. 12 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire, începând cu data de 14 august 2015, legiuitorul a exclus competența arhitectului-șef de a aviza documentația de proiect. Astfel, nu este justificată legal introducerea unei operațiuni administrative intermediare, care complică esențial procedura de obținere a autorizației de construire. Mai mult, arhitectul-șef nu are competența legală de a aproba documentația de proiect, ci doar schița de proiect.

Recurentul a relatat că, prima instanță nu s-a expus asupra argumentului precum că arhitectul-șef nu are competența legală de a aviza proiectul de desființare. Or, legislația în vigoare nu prevede obligativitatea avizării proiectului de desființare de către arhitectul-șef, pentru a obține autorizația de desființare.

Recurentul a mai indicat că, prima instanță nu s-a expus asupra argumentului precum că Regulamentul contestat încălcă limitele de reglementare acordate de lege. Astfel, nici Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și nici alte legi nu a împuternicit autoritatea publică locală să adopte acte normative cu privire la reglementarea regimului juridic al certificatului de urbanism pentru proiectare, implicit să stabilească cazurile în care este necesar obținerea unui nou certificat de urbanism pentru proiectare.

Recurentul Pavel Croitoru a invocat că, prima instanță nu s-a expus asupra argumentului recurentului precum că, la emiterea actului normativ s-au încălcat regulile de transparență decizională. Or, actul normativ contestat nu a fost consultat public și în privința acestuia nu a fost efectuată expertiza anticorupție, fapt ce a generat adoptarea unui act normativ ilegal. Respectiv, aplicarea în practică a Regulamentului contestat, va spori esențial riscul de corupție.

Totodată, recurentul a menționat că prima instanță nu a examinat argumentul precum că emitentul, a încălcat normele legale privind publicarea actului normativ. Și anume, actul normativ contestat nu a fost publicat în Monitorul Oficial, Registrul de stat al actelor juridice sau în Registrul de stat al actelor locale.

Recurentul a specificat că, prima instanță nu s-a expus asupra argumentelor precum că emitentul a încălcat obligația legală de a efectua analiza impactului de reglementare și actul normativ contestat încalcă normele constituționale și legale privind protecția investițiilor, constituind o ingerință în dreptul de proprietate. Prin obligarea beneficiarului de a obține un nou certificat de urbanism pentru proiectare nu se obține și nici nu poate fi obținut realizarea unui interes public, ci doar

restrângerea drepturilor titularului. Or, atât autoritățile municipale, cât și Agenția pentru Supraveghere Tehnică au competența legală și posibilitatea de a verifica dacă modificările la proiect afectează regimul arhitectural-urbanistic, prevăzut în certificatul de urbanism pentru proiectare și după caz să intervină cu soluții, inclusiv de sistare a lucrărilor. Mai mult, pentru a fi puse în executare, modificările la proiect urmează a fi verificate de către verificatori atestați, care reprezintă un instrument suplimentar pentru asigurarea respectării legislației în construcții.

Recurentul Pavel Croitoru a invocat că i-a fost încălcat dreptul la un proces echitabil. Astfel, instanța de fond a ignorat argumentele, expuse de către acesta în argumentarea temeinicii acțiunii înaintate. Or, din conținutul hotărârii contestate, recurentul și-a creat percepția că acesta nici nu a fost auzit de către instanța de fond.

La data de 31 ianuarie 2022, în adresa Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terților Primarului General al municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău a fost expediată copia recursului depus de Pavel Croitoru, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă Consiliul municipal Chișinău nu și-a valorificat dreptul său procedural și nu a depus referință.

La data de 03 februarie 2022 Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău au depus referință la recursul lui Pavel Croitoru prin care au solicitat declararea inadmisibilității recursului (f.d.106-112).

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

Iar, conform art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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 hotărârea contestată la 30 septembrie 2021, însă date despre notificarea dispozitivului hotărârii la actele cauzei nu sunt.

La data de 27 octombrie 2021, Pavel Croitoru a depus recurs împotriva hotărârii din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.87).

Totodată, instanța de recurs reține că copia hotărârii motivate din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată lui Pavel Croitoru la 21 decembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție DS8005988685AS, anexat la actele cauzei (f.d.88).

La data de 17 decembrie 2021, recurentul Pavel Croitoru a prezentat motivarea recursului (f.d.92-100).

Astfel, recursul depus de către Pavel Croitoru este în termen.

Prin încheierea din 23 februarie 2022 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de către Pavel Croitoru a fost numit pentru examinare în complet de 5 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului au fost expuse cu suficientă claritate.

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

Studiind actele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul depus de Pavel Croitoru urmează a fi admis, iar hotărârea din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi casată integral cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii reclamantului Pavel Croitoru, din următoarele motive.

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Prevederile art. 12 din Codul administrativ stabilesc că, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Instanța de recurs în completare relevă prevederile art. 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, conform cărora actul normativ este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a)-e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Totodată, în condițiile art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice

și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În sensul art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Conform art. 224 alin.(1) lit. e) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul.

Din actele cauzei, instanța de recurs reține că, prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 a fost aprobat Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația, conform anexei. Prezentul ordin se aduce la cunoștința publicului prin plasarea pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md). Prezentul ordin intră în vigoare la data emiterii (f.d.15-21).

La data de 30 aprilie 2021 Pavel Croitoru a depus cerere de chemare în judecată împotriva Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terți Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău cu privire la anularea ordinului directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect sau constatarea nulității acestuia și anularea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, inclusiv pct. 12 și 16 din Regulament, sau după caz constatarea nulității (f.d. 3-13).

Instanța de recurs reține că obiectul prezentei acțiuni în control normativ îl constituie Regulamentul privind emiterea Avizului la documentația de proiect, aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020, care reprezintă în sine un act administrativ normativ, din raționamentele expuse mai jos.

Instanța de recurs relevă că actul administrativ, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice. Astfel, actul administrativ reprezintă forma juridică principală a activității autorităților administrației publice.

În ceea ce privește actul administrativ normativ, acesta cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți. Actul administrativ cu caracter normativ prezintă trăsături asemănătoare oricărui alt act administrativ, având însă anumite particularități.

Actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or,

caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Instanța de recurs indică că, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „*erga omnes*”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați.

Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte *erga omnes*, asemenea legilor. Totuși actele administrative normative trebuie să fie în concordanță cu legea, aceasta din urmă aflându-se în ierarhia normelor juridice superior actului administrativ normativ.

La caz, instanța de recurs indică că Regulamentul privind emiterea Avizului la documentația de proiect este aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 întru realizarea puterii publice.

Or, conform pct. 1.3 al Regulamentului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, Direcția generală este o subdiviziune a Consiliului municipal Chișinău, care se ocupă cu realizarea unui ansamblu de activități specifice urbanismului și amenajării teritoriului.

Punctul 1 al Regulamentului privind emiterea Avizului la documentația de proiect prevede că prezentul Regulament are ca scop stabilirea modalității și procedurii unice de avizare și emitere a avizului pentru documentația de proiect de către Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, ca autoritate a administrației publice locale din municipiul Chișinău, care se ocupă cu realizarea unui ansamblu de activități specifice urbanismului și amenajării teritoriului.

Astfel, Regulamentul privind emiterea Avizului la documentația de proiect stabilește modalitatea și procedura unică de avizare și emitere a avizului pentru documentația de proiect, fapt ce îi stabilește caracterul obligatoriu al actului administrativ și cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți.

Respectiv, instanța de recurs ținând cont de faptul că Regulamentul privind emiterea Avizului la documentația de proiect este un act juridic subordonat legii, aprobat de o autoritate publică, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, conchide că acesta reprezintă un act administrativ normativ.

În conformitate cu art. 209 alin. (3) din Codul administrativ, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Articolul 191 alin. (2) din Codul administrativ stipulează că, Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Ținând cont de prevederile citate și de cele stabilite, instanța de recurs relevă că pentru acțiunea în control normativ al Regulamentului privind emiterea Avizului la documentația de proiect nu există termen de înaintare a acțiunii și este de competența Curții de Apel.

Fiind investită cu examinarea cauzei, Curtea de Apel Chișinău prin hotărârea din 30 septembrie 2021 a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în control normativ înaintată de Pavel Croitoru (f.d. 71-85).

Pentru a pronunța această decizie, prima instanță a indicat că Pavel Croitoru nu a prezentat nicio probă în confirmarea faptului că este impus să obțină un alt certificat de urbanism în baza actului normativ contestat, pentru construirea unei clădiri cu destinație mixtă (locativă și nelocativă) D+P+4E+M pe terenul eliberat în urma desființării construcțiilor existente situate în mun. Chișinău, str. Mitropolit Dosoftei 128A, construcția căreia a fost confirmată prin certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 297i/ig din 28 august 2019.

La fel, prima instanță a relevat că Pavel Croitoru nu a prezentat probe din care ar rezulta că, în temeiul actului normativ contestat, acestuia i-ar fi fost create careva impedimente de a introduce modificările permise de legislație în documentația de proiect, elaborată conform certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 297i/ig din 28 august 2019, emis de Primăria municipiului Chișinău și în eliberarea autorizației de construire.

Instanța de recurs relevă că, prima instanță eronat a stabilit că în cadrul acțiunii în control normativ instanța de judecată urma să se limiteze la verificarea aplicabilității Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect pentru introducerea de către Pavel Croitoru a unor modificări în documentația de proiect, elaborată conform certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 297i/ig din 28 august 2019, emis de Primăria municipiului Chișinău și în eliberarea autorizației de construcție. Or, acțiunea în control normativ presupune verificarea legalității unui act administrativ, care stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice. Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău urma să examineze legalitatea actului normativ prin prisma temeiurilor de ilegalitate invocate de Pavel Croitoru, dar nu prin prisma dreptului încălcat.

La fel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că Pavel Croitoru a invocat că a făcut referire la modificările proiectului din luna februarie 2020, doar pentru a proba și a argumenta faptul că, nu orice modificări operate în documentația de proiect au ca efect obligativitatea obținerii unui nou certificat de urbanism pentru proiectare, ci doar pentru modificările, capabile să afecteze regimul arhitectural-urbanistic, stabilit prin certificatul de urbanism pentru proiectare. Însă, contestă Regulamentul din motiv că acesta îi îngrădește dreptul de a face în viitor modificările în proiect, permise de legislația în vigoare.

Mai mult, Curtea de Apel Chișinău a omis circumstanța că în fapt, legalitatea introducerii de către Pavel Croitoru a unor modificări în documentația de proiect, elaborată conform certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 297i/ig din data

de 28 august 2019, emis de Primăria municipiului Chișinău, constituie obiectul unei alte acțiuni în contencios administrativ, separate de prezentul litigiu. Respectiv, prima instanța urma să examineze legalitatea actului normativ, prin prisma temeiurilor de ilegalitate a actului normativ invocate de Pavel Croitoru pentru a-i asigura acestuia dreptul la un proces echitabil.

Or, în sensul art. 6 §1 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, 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 se mulțumească de a proba pur și simplu concluziile uneia dintre părți.

În conformitate cu art. 53 alin. (1) din Codul administrativ, competența reprezintă totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative.

Conform art. 54 din Codul administrativ, competența materială poate fi generală sau specială și este reglementată prin lege. Dacă legea nu reglementează competența materială, competentă este autoritatea publică a cărei activitate este cea mai apropiată de natura raporturilor juridice.

Prevederile art. 57 alin. (1) din Codul administrativ stabilesc că activitatea administrativă se realizează numai de autoritatea publică competentă și în limitele competenței legale.

Conform art. 18 al Legii nr.100 din 22 decembrie 2017, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Potrivit art. 19 al Legii cu privire la activitatea arhitecturală nr. 1350 din data de 02 noiembrie 2000, organele locale de arhitectură și urbanism sunt reprezentate prin departamente, direcții generale, direcții, secții și servicii, care intră în structura autorităților administrației publice locale respective. Principiile de bază ale activității acestor organe se stabilesc printr-un regulament, elaborat de autoritatea administrației publice centrale în domeniu și aprobat de Guvern. În baza acestui regulament, fiecare organ local de arhitectură și urbanism își elaborează propriul regulament, ce se aprobă de către autoritatea administrației publice locale respectivă, cu avizul autorității administrației publice centrale în domeniu.

Conform punctului 5.2. al Regulamentului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, Direcția generală este condusă de către directorul Direcției generale, care exercită și funcția de arhitect principal al municipiului Chișinău și cea de președinte al Consiliului urbanistic.

Punctele 5.5. și 5.6 ale Regulamentului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare prevăd că, activitatea directorului Direcției generale este coordonată și controlată de către Consiliul municipal Chișinău. Indicațiile directorului Direcției generale, în limitele competenței sale, date organizațiilor de proiectare, de construcție și beneficiarilor, au caracter obligatoriu. În cazul dezacordului cu indicațiile și cerințele formulate de Directorul Direcției generale, acestea pot fi contestate în cadrul ședințelor Consiliului municipal Chișinău. Pe

perioada contestării, indicațiile arhitectului principal se respectă integral.

Ținând cont de prevederile legale citate și de Regulamentul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, instanța de recurs reține ca întemeiat argumentul recurentului Pavel Croitoru precum că ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect este adoptat cu încălcarea competenței materiale.

Or, directorul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nu are competența legală de a emite, elabora sau aproba Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect. Mai mult, nici Regulamentul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nu oferă directorului direcției o asemenea competență prin punctele 5.8 și 5.10 ale Regulamentului respectiv, în care sunt prevăzute drepturile și obligațiile directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău.

Instanța de recurs reiterează că, potrivit pct. 5.5 din Regulamentul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, activitatea directorului Direcției generale este coordonată și controlată de către Consiliul municipal Chișinău. Astfel, reiese că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, se subordonează Consiliului municipal Chișinău.

Iar, în conformitate cu art. 6 alin. (1) al Legii privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, Consiliul municipal are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local în teritoriul orașului Chișinău și în cele de interes municipal – în teritoriul municipiului, cu excepția problemelor ce țin de competența altor autorități publice.

Aliniatul 2 pct.2 lit. f¹) al Legii privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, prevede că Consiliul municipal exercită următoarele competențe de bază în domeniul managementului strategic al municipiului, în condițiile legii, finanțarea și aprobarea documentației de urbanism și amenajare a teritoriului municipiului, inclusiv:– planul de amenajare a teritoriului municipiului; – planul urbanistic general al municipiului și Regulamentul local de urbanism;– planul urbanistic zonal.

Mai mult, instanța de recurs constată că, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău încălcând competența la adoptarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, a încălcat și procedura adoptării unui act normativ, și anume transparența în procesul decizional.

Conform art. 5 al Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008, transparența în procesul decizional se bazează pe următoarele principii: a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective; b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate la procesul decizional.

În conformitate cu art. 10 alin. (1) al Legii privind transparența în procesul

decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008, autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii și la materialele aferente acestora prin publicarea obligatorie a lor pe pagina web oficială a autorității publice, prin asigurarea accesului la sediul autorității, precum și prin expediere prin poștă sau prin alte mijloace disponibile, la solicitarea persoanei interesate.

Prevederile art. 11 alin. (1) al Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008, consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalități: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experților în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

În răspunsul nr. 21/1800, 21/382 din 12 aprilie 2021 al Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, aceasta indică că, procedura de consultare publică la adoptarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect este inoportună (f.d.30 verso).

Respectiv, la caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție subliniază că, autoritatea publică nu a respectat consultarea publică la adoptarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, deși, conform legislației în vigoare avea obligația de a efectua aceste consultări.

Or, în urma antrenării publicului în luarea deciziilor, acestea sunt mai eficiente și mai echilibrate din punctul de vedere ale intereselor populației în domeniul construcției, astfel că mecanismul de consultări ale populației, instituit prin lege asigură un grad mai înalt de transparență, fiind luate decizii care nu contravin intereselor cetățenilor și nu încalcă drepturile și interesele legitime ale acestora.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că, în cadrul sistemului de protecție instituit de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, este de competența autorităților naționale să efectueze evaluarea inițială cu privire la existența unei probleme de interes public, care să justifice măsurile de privare de proprietate sau care constituie o ingerință în dreptul la respectarea „bunurilor”. În acest caz, ca și în alte domenii în care se aplică garanțiile Convenției, autoritățile naționale beneficiază, în consecință, de o marjă largă de apreciere.

Reieșind din cele expuse, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că, prima instanță, urmare a examinării acțiunii înaintate de Pavel Croitoru privind controlul normativ al ordinului directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, eronat a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii reclamantului Pavel Croitoru.

Astfel, în baza celor stabilite, completul specializat pentru examinarea

acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect și Regulamentul în sine, urmează a fi anulate ca fiind ilegale, deoarece au fost adoptate cu încălcarea competenței și procedurii stabilite.

Totodată, instanța de recurs reține ca întemeiat argumentul recurentului precum că, prima instanță nu s-a expus asupra faptului dacă arhitectul-șef are sau nu competența legală de a aviza documentația de proiect.

Art. 1 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010 prevede că, obiectul prezentei legi îl constituie reglementarea modului de autorizare, avizare și verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desființare a construcțiilor și amenajărilor în conformitate cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului prin aplicarea sistemului de documente normative în construcții în scopul asigurării transparenței și publicității la emiterea actelor administrative și al creării unor condiții favorabile mediului de afaceri.

Conform art. 2 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, documentația de proiect reprezintă piese scrise și desenate care cuprind soluții tehnice și economice de realizare a obiectivului de investiții în volumul stabilit de documentele normative.

Astfel, ținând cont de prevederile normelor legale citate, instanța de recurs relevă că, Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010 reprezintă cadrul legal, ce reglementează avizarea, verificarea și aprobarea documentației de proiect, fiind dedicat acestui compartiment un capitol separat, capitolul IV, care conține 2 articole și anume articolul 10, care reglementează actele pentru elaborarea documentației de proiect și articolul 11, care prevede verificarea documentației de proiect.

Potrivit art. 10 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, avizele de racordare la rețelele edilitare, necesare pentru elaborarea documentației de proiect, vor fi eliberate gratuit solicitantului (beneficiarului) de către furnizori (deținători de utilități) în cel mult 20 de zile lucrătoare de la data solicitării. Planul de trasare a rețelelor se eliberează gratuit solicitantului (beneficiarului) de către emitent în cel mult 10 zile lucrătoare de la data solicitării.

Conform art. 11 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, documentația de proiect elaborată în baza certificatului de urbanism pentru proiectare se supune în mod obligatoriu verificării de către verificatorii de proiecte atestați din cadrul instituțiilor autorizate în verificarea proiectelor. Documentația de proiect elaborată în corespundere cu normativele și standardele naționale, verificată în modul stabilit la alin.(1), nu necesită avizare suplimentară în organele supravegherii de stat. Documentația de proiect pentru rețelele edilitare elaborată în baza avizelor de racordare la utilități, a planului de trasare a acestora și în conformitate cu documentele normative nu se avizează suplimentar de către furnizori (deținători de utilități).

În conformitate cu pct. 5 al Regulamentului cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 361 din 25 iunie 1996, sînt în drept să exercite activități de verificare și expertizare a documentației de proiect pentru construcții, precum și expertiza tehnică a construcțiilor numai specialiștii atestați ca persoane fizice sau ca angajați ai agenților economici cu activități în domeniul verificării și expertizării documentației de proiect pentru construcții, precum și al expertizei tehnice a construcțiilor.

Punctul 10 al Regulamentului cu privire la verificarea proiectelor și a execuției construcțiilor și expertizarea tehnică a proiectelor și construcțiilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 361 din 25 iunie 1996 prevede că modul de elaborare, completare, coordonare, avizare și aprobare a documentațiilor de proiect se efectuează conform prevederilor documentelor normative în vigoare în Republica Moldova.

Respectiv, ținând cont de prevederile legale citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că, Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 contravine legislației în vigoare.

Or, normele legale citate nu stabilesc competența arhitecturii-șef de a aviza documentația de proiect, avizarea fiind atribuită în competența verificatorilor specializați.

Totodată, instanța de recurs specifică că art. 11 alin. (1) lit. a) al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010 în redacția în vigoare până la 14 august 2015, prevedea că documentația de proiect elaborată în baza certificatului de urbanism pentru proiectare se supune în mod obligatoriu: a) avizării de către arhitectul-șef în volum de: plan general (plan de situație, plan trasare), fațade, soluții cromatice, proiect de organizare a executării lucrărilor de construcție, rețele edilitare exterioare.

Instanța de recurs reiterează că, potrivit art. 11 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, în vigoare de la data de 14 august 2015, documentația de proiect elaborată în baza certificatului de urbanism pentru proiectare se supune în mod obligatoriu verificării de către verificatorii de proiecte atestați din cadrul instituțiilor autorizate în verificarea proiectelor. Documentația de proiect elaborată în corespundere cu normativele și standardele naționale, verificată în modul stabilit la alin.(1), nu necesită avizare suplimentară în organele supravegherii de stat. Documentația de proiect pentru rețelele edilitare elaborată în baza avizelor de racordare la utilități, a planului de trasare a acestora și în conformitate cu documentele normative nu se avizează suplimentar de către furnizori (deținători de utilități).

Astfel, prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 153 din 30 iulie 2015 a fost exclusă competența arhitecturii-șef de a aviza documentația de proiect.

Suplimentar, instanța de recurs relevă că legislația în vigoare nu prevede obligativitatea avizării documentației de proiect de către arhitectorul-șef nici pentru a obține autorizația de construire.

Conform art. 2 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, în vigoare până la 14 august 2015, autorizația de construire reprezintă actul, eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcție în temeiul și cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare și a documentației de proiect elaborate, avizate, verificate și aprobate.

În redacția art.2 al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, după modificările legislative operate prin Legea nr. 153 din 30 iulie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, din noțiunea autorizației de construire rezultă că aceasta se eliberează în baza documentației de proiect elaborate și verificate, fiind exclusă condiția avizării și aprobării.

Totodată, instanța de recurs relevă că în redacția de până la 14 august 2015, articolul 12 alin. (1) lit. c) al Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, prevedea că autorizația de construire se emite în baza cererii, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia. La cerere se anexează următoarele documente: 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, avizate de către arhitectul-șef.

Prin Legea nr. 153 din 30 iulie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, din conținutul la art. 12 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construire a fost exclus textul „avizate de către arhitectul-șef”.

Prin urmare, instanța de recurs reține ca întemeiat argumentul reclamantului Pavel Croitoru precum că începând cu data de 14 august 2015 legiuitorul a exclus competența arhitecturii-șef de a aviza documentația de proiect. Or, prin Legea nr. 153 din 30 iulie 2015 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, intrată în vigoare la 14 august 2015, legiuitorul a exclus competența arhitecturii-șef în avizarea executării lucrărilor de construcție.

Conform art.73 alin. (3) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultra activ.

Mai mult, prin pct. 1.4 al Regulamentului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, este stabilit expres că în activitatea sa, Direcția generală se bazează pe actele legislative și normative în vigoare în domeniul amenajării teritoriului, urbanismului, arhitecturii, construcției și relațiilor funciare, precum și pe prevederile prezentului regulament.

În circumstanțele expuse instanța de recurs conchide că, Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 a fost emis în baza prevederilor legale abrogate,

omițând să aplice legislația care reglementează avizarea documentației de proiect, în vigoare la momentul adoptării acestui Regulament.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție decelează că odată cu modificarea prevederilor legale care reglementează avizarea, verificarea și aprobarea documentației de proiect, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău urma să țină cont de noile prevederi care instituie reguli și condiții privind avizarea, verificarea și aprobarea documentației de proiect.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție accentuează că, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău la aprobarea Regulamentului contestat a aplicat prevederi legale abrogate, prin urmare, se constată aplicarea eronată de către autoritatea publică a normelor material-procesuale ce stabilesc procedura de avizare, verificare și aprobare a documentației de proiect.

Fundamentarea acestei concluzii rezultă și din rațiunea că, în condițiile în care Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010 este o lege organică, care reglementează imperativ avizarea, verificarea și aprobarea documentației de proiect, Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, care constituie act normativ subordonat legii este nul, deoarece contravine legii.

Mai mult, art. 1 alin. (3) din Codul administrativ prevede că, actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

În prezenta cauză, instanța de recurs reține că, Codul administrativ stabilește expres faptul că, în situația în care actele normative subordonate legii contravin acesteia, ele nu urmează a fi aplicate, respectiv prima instanță neîntemeiat a respins acțiunea în control normativ.

În acest context, având în vedere cele constatate, prin prisma art. 224 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ, Colegiul lărgit a ajuns la concluzia că urmează a fi anulat ca fiind ilegal Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020, deoarece contravine legislației în vigoare.

În situația creată, se impune concluzia că, instanța de fond la examinarea acțiunii în contencios administrativ nu a supus verificării temeiul adresării în justiție cu astfel de acțiune, neefectuând astfel cercetarea completă a tuturor probelor în ansamblul și interconexiunea lor.

Prin urmare, Colegiul lărgit ajunge la concluzia interpretării eronate a normelor legale relevante cauzei de către instanța de fond, fapt ce a dus la emiterea unei soluții neîntemeiate și care necesită de a fi casată.

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță nu a dat o apreciere corectă în ansamblu raportului juridic în litigiu, prin prisma cadrului legal aplicabil în speță și circumstanțelor constatate, 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 depus de Pavel Croitoru, de a casa integral hotărârea din data de 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău cu emiterea unei noi decizii privind admiterea cererii de chemare în judecată depuse de Pavel Croitoru.

Cu referire la publicarea hotărârii instanței de judecată pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău, instanța de recurs conchide că aceasta urmează a fi publicată pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md), din raționamentele menționate.

Potrivit art. 228 alin. (2) din Codul administrativ, actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă.

În conformitate cu art. 227 din Codul administrativ, o hotărâre definitivă a instanței de judecată privind anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ intrat în vigoare în urma publicării în sursa oficială se publică în aceeași sursă. Instanța de judecată poate dispune publicarea suplimentară într-o altă sursă de informare. Cheltuielile legate de publicarea hotărârii le suportă pârâtul.

Potrivit pct.2 din ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020, prezentul ordin se aduce la cunoștința publicului prin plasarea pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md) (f.d.15-21).

Conform paginei web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md), prezentul ordin a fost publicat în cadrul acestei pagini web, în compartimentul atribuit Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, <https://www.chisinau.md/pageview.php?l=ro&idc=461&t=/Primaria/Directii/Directia-general-a-arhitectura-urbanism-si-relatii-funciare>.

Prin urmare, ținând cont de prevederile legale citate și cele constatate supra, instanța de recurs conchide că, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău urmează să publice prezenta decizie pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md), aceeași sursă de informare în masă în care a fost publicat anterior Regulamentul privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect, aprobat prin ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) 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 Pavel Croitoru.

Se casează integral hotărârea din 30 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Pavel Croitoru împotriva Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău, terți Primarul

General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău cu privire la anularea actelor administrative și se emite o nouă decizie prin care:

Se anulează ordinul directorului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău nr. 22 din 29 mai 2020 privind aprobarea Regulamentului privind emiterea Avizului pentru documentația de proiect.

Se anulează Regulamentul privind emiterea Avizului la documentația de proiect.

Se obligă Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Consiliului municipal Chișinău să publice prezenta decizie pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău (www.chisinau.md).

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,

judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Iurie Bejenaru

Nina Vascan