

## DECIZIE

25 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând recursul depus de Societatea cu răspundere limitată „Merant-Plus”, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu răspundere limitată „Merant-Plus” împotriva Primăriei orașului Codru și Consiliului orașenesc Codru, persoane terțe Societatea cu răspundere limitată „Exfactor-Grup” și Societatea cu răspundere limitată „Mirolux-Plus”, cu privire la anularea parțială a actului administrativ,

împotriva încheierii din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea cu privire la emiterea ordonanței provizorii,

### c o n s t a t ă :

La 21 decembrie 2021, Societatea cu răspundere limitată „Merant-Plus” (în continuare - SRL „Merant-Plus”) a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei orașului Codru și Consiliului orașenesc Codru, solicitând anularea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orașenesc Codru „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău”, în partea pct. 1 și 3.

Concomitent reclamanta a solicitat emiterea unei ordonanțe provizorii prin care să fie suspendat efectul și executarea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orașenesc Codru, în partea contestată.

În motivarea cererii privind emiterea ordonanței provizorie, reclamanta făcând trimitere la prevederile art. 215 din Codul administrativ, a invocat că Decizia nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orașenesc Codru este ilegală, întrucât la adoptarea acesteia au fost încălcate prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparenta în procesul decizional, și anume, nu a fost consultată opinia persoanelor interesate, anterior adoptării actului.

SRL „Merant-Plus” a menționat că a comandat și a suportat cheltuieli enorme pentru studiile și investigațiile geologice pentru consolidarea terenurilor arendate în scopul prevenirii alunecărilor de teren. În baza studiilor geologice au fost elaborate proiect de execuție a lucrărilor de consolidare care a fost verificat de specialiști. Totodată, SRL „Merant-Plus” a suportat cheltuieli substanțiale pentru amenajarea terenului și efectuarea lucrărilor de ridicare a construcției, sume care se ridică la milioane de lei.

Reclamanta a mai susținut că prin Decizia nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orășenesc Codru, sunt afectate în mod direct și drepturile a mai mult de 100 de persoane, proprietari ai bunurilor viitoare de pe terenurile arendate, care de altfel, de asemenea nu au fost consultați înainte de adoptarea Deciziei contestate.

La 20 ianuarie 2022, SRL „Merant-Plus” a depus o cerere de concretizare în care a indicat în calitate de terțe persoane SRL „Exfactor-Grup” și SRL „Mirolux-Plus”, menținându-și solicitarea cu privire la emiterea ordonanței provizorii.

Prin încheierea din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea înaintată de reclamanta SRL „Merant-Plus” cu privire la emiterea ordonanței provizorii, prin care să fie suspendat efectul și executarea pct. 1 și 3 al Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orășenesc Codru (f.d.212-215).

La 01 aprilie 2022, SRL „Merant-Plus” a depus recurs împotriva încheierii din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând anularea încheierii și emiterea unei ordonanțe provizorii prin care să fie suspendat efectul și executarea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orășenesc Codru, în partea: a. deciziei de aprobare a Planului Urbanistic General al or. Codru, ca partea componentă a proiectului Planul Amenajării Teritoriului Administrativ, cumulată cu Planul Urbanistic General al or. Codru, și b) deciziei de aprobare a Regulamentului Local de Urbanism aferent Planului Urbanistic General în conformitate cu zonificarea funcțională ale Unităților teritoriale de referință (f.d. 219-226).

În susținerea recursului a indicat motivele de fapt și de drept expuse în cererea cu privire la emiterea ordonanței provizorii, suplimentar invocându-se că instanța de fond, fără temei legal a considerat că instituția suspendării nu este aplicabilă actelor normative or, în temeiul art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, Curțile de Apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Mai mult, instituția suspendării actului administrativ individual contestat este reglementată expres în art. 214 din Codul administrativ, iar în temeiul art. 215 alin. (1) din același cod, în cazurile care nu cad sub incidența art. 214, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanțe provizorii.

La 13 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat pentru notificare intimatului și persoanelor terțe copia recursului depus de către SRL „Merant-Plus”, cu explicarea dreptului de a depune referință (f.d.228).

În corespundere cu articolul 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

Conform art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 24 februarie 2022 și a notificat-o recurentei prin intermediul poștei la 29 martie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție a corespondenței (f.d.217).

Instanța de recurs atestă că SRL „Merant-Plus”, s-a conformat prevederilor legale și în termen, la 01 aprilie 2022 declarând recurs împotriva încheierii din 24

februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Potrivit art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a decis examinarea cererii de recurs fără înștiințarea participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Studiind materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Din materialele cauzei rezultă că SRL „Merant-Plus” a înaintat acțiune în control normativ împotriva Primăriei orașului Codru și Consiliului orașenesc Codru, solicitând anularea Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orașenesc Codru „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General a orașului Codru, municipiul Chișinău”, în partea pct. 1 și 3.

Totodată, prin acțiunea înaintată, SRL „Merant-Plus” a solicitat emiterea ordonanței provizorii cu privire la suspendarea efectului și executării Deciziei nr. 2/1 din 14.04.2016 a Consiliului orașenesc Codru, în partea contestată.

Prin încheierea din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea depusă de SRL „Merant-Plus”, cu privire la emiterea ordonanței provizorii (f.d.212-215).

Pentru a dispune astfel, instanța de judecată a conchis că pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă și provizorie, care, în esență, are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor vătămate prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice.

Instanța de fond a menționat că din sensul art. 12 din Codul administrativ, rezultă că instituția ordonanței provizorii aferentă suspendării, se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu și în privința actelor normative, având în vedere că ultimele cuprind reglementări generale și impersonale care poartă caracter obligatoriu în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecte de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, față de toate subiectele de drept. Suspendarea executării acelor acte normative poate fi dispusă exclusiv prin același procedeu prin care actul administrativ cu caracter normativ a luat ființă, nefiind posibilă suspendarea acestuia printr-o eventuală încheiere judecătorească pronunțată într-o cauză concretă și cu efecte *inter partes*.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții

de Apel Chișinău a rezumat că suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege, deoarece din sensul prevederilor normelor care reglementează suspendarea executării actelor administrative contestate rezultă cert că, instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu a celor normative.

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Persoana în cauză trebuie să aibă același drept de a solicita unei instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie, înainte de contestarea actului în conformitate cu primul sub-paragraf, în caz de urgență sau atunci când o plângere administrativă, care nu cuprinde în sine niciun efect suspensiv, a fost depusă împotriva actului administrativ și nu a fost încă soluționată. În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți și interesele. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima-facie* împotriva valabilității actului.

Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții. Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite. Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3).

Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin. (2).

La acest capitol, se va remarca că suspendarea executării actului administrativ creează un remediu efectiv pentru asigurarea respectării principiului legalității - principiu care guvernează întreaga activitate a autorității publice.

Potrivit art. 215 din Codul administrativ, în cazurile care nu cad sub incidența art. 214, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea în

contencios administrativ emiterea unei ordonanțe provizorii.

Instanța de judecată poate emite o ordonanță provizorie dacă: a) în baza unei examinări sumare, ajunge la concluzia că pretenția revendicată de reclamant este întemeiată; și b) emiterea ordonanței este necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant. Prevederile art. 214 alin. (3)-(5), (7) și (8) se aplică corespunzător.

Totodată, art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, definește actul administrativ individual ca fiind orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Respectiv, instanța de recurs menționează că pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Or, suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă și provizorie, care, în esență, are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor vătămate prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice.

În privința actului normativ, art. 12 din Codul administrativ, îl definește ca fiind 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.

Reieșind din definiția respectivă, instanța de fond corect a statuat că din sensul art. 12 din Codul administrativ, rezultă că legiuitorul a stabilit că instituția ordonanței provizorii aferentă suspendării se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu și în privința actelor normative, având în vedere că ultimele cuprind reglementări generale și impersonale care poartă caracter obligatoriu în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecte de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, față de toate subiectele de drept.

La acest aspect, completul specializat ține să accentueze și faptul că prevederile art. 215 din Codul administrativ nu permite eludarea prevederilor art.214 din Codul administrativ care reglementează situația privind suspendarea doar a actelor administrativ individuale.

Suplimentar, sunt reținute și concluziile instanței de fond potrivit cărora ordonanța provizorie urmărește scopul evitării pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile pentru reclamantă prin executarea în continuare a actului administrativ, efectele acesteia urmează să se răsfrângă în totalitate asupra reclamantei.

Prin pericol iminent trebuie de înțeles un proces pe punctul de a se iniția și care nu poate fi evitat. Aspectul respectiv urmează să fie interpretat și aplicat în conformitate cu principiul proporționalității intruziunii în drepturile persoanei și durata procesului de contencios administrativ.

Sarcina probației întrunirii condițiilor menționate revine reclamantei. Până la proba contrară se prezumă existența unui interes public în executarea imediată și neîntreruptă a actului administrativ contestat.

În calitate de argument care ar indica asupra pericolului iminent, reclamanta a invocat faptul că a efectuat lucrări și investiții în vederea edificării unor construcții, însă nu a prezentat argumente și probe plauzibile ce ar indica asupra prezenței unor riscuri proximale de cauzare a unor prejudicii ireparabile. Această concluzie este fortificată și prin faptul că decizia contestată datează cu anul 2016, iar acțiunea a fost depusă în 2021.

Analizând circumstanțele menționate în raport cu normele de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că încheierea recurată este adoptată în conformitate cu normele de drept procedural, Curtea de Apel Chișinău întemeiat și legal respingând cererea SRL „Merant-Plus” cu privire la emiterea ordonanței provizorii cu privire la suspendarea actului administrativ.

Din considerentele menționate și având în vedere că încheierea din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău este legală, iar argumentele invocate sunt neîntemeiate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de SRL „Merant-Plus”, cu menținerea încheierii din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În corespundere cu prevederile art. art. 193, 194, 241 și 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de SRL „Merant-Plus” și se menține încheierea din 24 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii:

Iurie Bejenaru

Aliona Miron