

Dosarul nr.3ra-1304/21  
2-20138401-01-3ra-24122021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud.: L. Holevițcaia)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, V. Clima, E. Palanciuc)

## D E C I Z I E

06 iulie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Ala Cobăneanu  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron

examinând recursul depus de Primăria comunei Bubuieci,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de  
Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” împotriva Primăriei comunei  
Bubuieci cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea  
emiterii actului administrativ individual favorabil,  
împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a  
fost admis apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil”, a fost  
casată hotărârea din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea  
unei noi hotărâri, prin care a fost admisă acțiunea,

### c o n s t a t ă:

La 04 noiembrie 2020, SRL „Serelena-Imobil” a depus cerere de chemare în  
judecată, în procedura contenciosului administrativ, ulterior concretizată, împotriva  
Primăriei com. Bubuieci solicitând admiterea acțiunii, anularea refuzurilor nr.598 din 15  
septembrie 2020 și nr.718 din 19 octombrie 2020, emise către Primăria com. Bubuieci,  
prin care a fost respinsă solicitarea în emiterea certificatului de urbanism pentru  
proiectare; obligarea Primăriei com. Bubuieci să emită certificatul de urbanism pentru  
proiectare asupra terenului cu nr. cadastral XXXX din mun. XXXX, pentru proiectarea  
bunului imobil S+D+P+5E+M.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, în baza contractului de vânzare-  
cumpărare nr.XXX din XXX, de către SRL „Serelena-Imobil” a fost procurat terenul cu  
nr. cadastral XXXX din mun. XXXX, cu destinația pentru construcții.

La 12 august 2020, în baza art.3 al Legii nr.163 cu privire la autorizarea executării  
lucrărilor de construcție, a înaintat o cerere față de Primăria com. Bubuieci, prin care a

solicitat emiterea certificatului de urbanism pentru proiectarea unui bloc cu nivelul de înălțime S+D+P+5E+M pe adresa menționată supra.

Ulterior, la 15 septembrie 2020, de către Primăria com. Bubuieci a fost emis răspunsul cu nr.598, prin care a fost informat asupra refuzului emiterii actului solicitat din motivul neaprobării documentației de urbanism de către Primărie.

Mai menționează că, la 01 octombrie 2020, a depus cerere repetată cu nr.801, prin care a informat Primăria com. Bubuieci asupra faptului că, pentru zona în cauză unde se află terenul asupra căruia s-a solicitat eliberarea certificatului de urbanism, este elaborat planul urbanistic de detaliu de către „Chișinăuproiect” și care a fost prezentat administrației publice locale.

La 19 octombrie 2020, a fost emis refuzul repetat cu nr.718, prin care motivează asupra faptului neaprobării de către Consiliul local Bubuieci a documentației de urbanism la care s-a făcut referire în cerere repetată.

Consideră că, refuzurile emise de către Primăria com. Bubuieci sunt total lipsite de temei juridic.

În opinia reclamantei, Primăria com. Bubuieci intenționat îi încalcă dreptul prevăzut de Legea nr.163 cu privire la autorizarea executării lucrărilor de construcție, prin faptul neeliberării certificatului de urbanism pentru proiectare, ținând cont de faptul prezentării tuturor actelor necesare stipulate de Lege.

Referitor la documentația de urbanism (planul urbanistic de detaliu) care a fost elaborată de către „Chișinăuproiect” și prezentată Primăriei, aceasta la fel a fost elaborată la solicitarea reclamantei și achitată de către ultima, deși potrivit Legii menționate supra, acest lucru ține de sarcina administrației publice locale.

Mai specifică că, pentru zona în cauză, Primăria com. Bubuieci a emis anterior 9 certificate de urbanism pentru proiectare, fără a invoca motivul din scrisorile de refuz.

În susținerea pretențiilor a invocat prevederile art.3, 6, 10 alin.(1), 11, 16, 21, 23, 30, 31, 137, 189, 206 alin.(1) lit.b), 224 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ.

Prin hotărârea din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost respinsă acțiunea depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” împotriva Primăriei comunei Bubuieci cu privire la anularea refuzului nr.598 din 15 septembrie 2020 și a deciziei adoptate în procedura prealabilă, a refuzului nr.718 din 19 octombrie 2020, emise către Primăria com. Bubuieci, prin care a fost respinsă solicitarea în emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare; obligarea Primăriei com. Bubuieci să emită certificatul de urbanism pentru proiectare asupra terenului cu nr. cadastral XXXX din mun. XXXX, pentru proiectarea bunului imobil S+D+P+5E+M, ca neîntemeiată (f.d.94-102).

La 02 iunie 2021, cu respectarea termenilor prevăzuți de art.232 din Codul administrativ, prin intermediul oficiului poștal, SRL „Serelena-Imobil” a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 09 iunie 2021, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii (f.d.105, 107-110).

Prin decizia din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul depus de SRL „Serelena-Imobil”, a fost casată hotărârea din 01 iunie 2021 a

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei noi hotărâri, prin care a fost admisă acțiunea depusă de SRL „Serelena-Imobil” și s-a obligat Primăria comunei Bubuieci să adopte actul administrativ individual favorabil, cu eliberarea Societății cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” a certificatului de urbanism pentru proiectare asupra terenului cu numărul cadastral XXXX din mun. XXXXXX (f.d.130, 131-138).

La 07 decembrie 2021, Primăria com. Bubuieci a depus recurs motivat împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei recurate și menținerea hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (f.d.145-148).

În motivarea recursului Primăria com. Bubuieci a susținut că, deși SRL „Serelena-Imobil” a menționat că, a prezentat Primăriei com. Bubuieci documentația de urbanism (planul urbanistic de detaliu), aceasta fiind elaborată la solicitarea și din contul său, prima nu a depus o cerere privind solicitarea de a fi aprobată documentația respectivă.

Astfel, prin prisma art.16 alin.(1) și art.27 din Legea nr.835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, precum și art.14 alin.(2) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006, documentația de urbanism vizată nu a fost supusă consultărilor publice pentru ca ulterior să poată fi aprobată în modul stabilit de către Consiliul local Bubuieci.

Mai notează că, din start, masivul pe care este amplasat terenul cu nr. cadastral XXXX din str. XXXX, a fost repartizat pentru case de locuit individuale, terenul menționat pentru care se solicită autorizarea proiectării (eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare) fiind destinat pentru edificarea caselor de locuit individuale care se codifică R3 (cuprinde funcțiuni rezidențiale liniștite cu densitate redusă). Această codificare implică următoarele utilizări admise cu condiționări: sunt permise doar locuințe unifamiliale, izolate, cuplate sau înșiruite; mărimea minimă a lotului – 300 m<sup>2</sup>; retragere stradă – 4,5 m; retrageri laterale – conform normativelor antiincendiare; POT maxim – 35 %; CUT maxim – 0,7+0,1 mansardă și următoarele utilizări interzise: lucrări de terasament de natură ce pot afecta amenajările din spațiile publice și construcțiile de pe parcelele adiacente, sau care pot duce provocarea scurgerii apelor pe parcelele vecine, care împiedică evacuarea și colectarea rapidă a apelor meteorice.

Recurenta consideră că, pentru autorizarea proiectării și construirii pe terenul cu nr. cadastral XXXX a unei alte construcții (cu codificarea R6), după cum a solicitat proprietarul terenului, este necesar ca beneficiarul/proprietarul să contracteze specialiști atestați în domeniu care, în baza temeiurilor de proiectare și a prevederilor din actele legislative, normative și din instrucțiunea privind conținutul, principiile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajarea teritoriului, să-i ofere asistența și expertiza necesară în vederea prezentării pentru aprobare către Consiliul local Bubuieci a documentației de urbanism Plan Urbanistic Zonal, cumulat cu Planul Urbanistic Zonal în volum deplin, în care să fie reflectate rețelele edilitare, căile de acces carosabile și pietonale, parcaje, garaje, spații plantate, locuri de joacă pentru copii, platformă pentru colectarea gunoiului, etc., împreună cu: materialele privind consultarea populației, avizele favorabile de la organismele centrale/teritoriale competente și de la alte instituții stabilite prin normative tehnice, precum și tema-program/proiectul.

A mai obiectat că, documentația de urbanism, care se pretinde a fi executată de către IMP Chișinău este la nivel de schiță de proiect privind o posibilă amplasare a unui bloc locativ, nu este argumentată și nici nu au fost prezentate eventuale soluții.

Mai mult ca atât, aceasta a fost elaborată pentru alte terenuri cu nr. cadastrale XXXX și XXXXX, unde, conform documentației de urbanism menționate, pe terenul XXXXX trebuia să fie amplasat un bloc locativ, iar pe XXXX trebuia să fie amenajată parcare și strictul necesar (zone verzi, teren de joacă, platoul de acumulare a deșeurilor menajere etc.).

A consemnat că, în realitate, și pe terenul XXXX este construit un bloc locativ, fapt ce cauzează ca zona respectivă să fie una aglomerată și împiedică accesul autospecialelor, din cauza mașinilor proprietarilor de apartamente care sunt parcate pe spațiul public și nu pe terenul aferent blocului locativ, menționând că pentru zona respectivă de către Consiliul local Bubuieci nu au fost aprobate documentații de urbanism.

Într-o altă ordine de idei, a semnalat că, Primăria com. Bubuieci, în calitatea sa de intimat în cadrul procesului de examinare a cererii de apel depuse de către SRL „Serelena-Imobil” împotriva hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, nu a recepționat cererea de apel, neavând astfel posibilitatea de a depune referință pe marginea acesteia.

Totodată, autorității publice locale nu i-a fost comunicat locul, data și ora ședinței de judecată în cadrul căreia a fost examinat apelul depus de SRL „Serelena-Imobil”, fapt ce poate fi desprins atât din materialele cauzei, unde lipsește referința Primăriei com. Bubuieci, dar și din conținutul deciziei instanței de apel, care nu include argumentele intimatului, în pofida mențiunii instanței de apel că, reprezentantul intimatului Primăria com. Bubuieci fiind înștiințat legal despre locul, data și ora ședinței de judecată, nu s-a prezentat, nu a comunicat instanței motivul neprezentării și nici nu a solicitat examinarea cauzei în lipsa sa, instanța apreciind ca fiind posibilă examinarea cauzei în lipsa acestuia.

Astfel, cele menționate au încălcat flagrant dreptul la apărare al Primăriei com. Bubuieci, aceasta fiind lipsită de posibilitatea de a-și expune poziția și de a-și susține pretențiile în raport cu cererea de apel depusă de SRL „Serelena-Imobil”.

Totodată, a declarat că președintele ședinței, în cadrul căruia s-a examinat apelul depus de SRL „Serelena-Imobil” împotriva hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, judecătorul Anatolie Minciuna a participat anterior, în aceeași calitate, la data de 27 februarie 2019, la examinarea apelului depus de către Sergiu Conțescu (administrator al SRL „Serelena-Imobil”) împotriva hotărârii din 09 octombrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, prin care a fost admisă parțial acțiunea depusă de Sergiu Conțescu împotriva Primăriei com. Bubuieci cu privire la recunoașterea ilegală a refuzurilor și obligarea eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare, astfel fiind recunoscute ilegale refuzurile Primăriei com. Bubuieci, însă fiind respinsă ca nefondată pretenția cu privire la obligarea Primăriei com. Bubuieci de a elibera certificatul de urbanism pentru proiectarea imobilului din mun. XXXX.

Prin urmare, a opinat că, judecătorul Anatolie Minciuna nu a avut dreptul să participe la judecarea prezentei cauze în ordine de apel, acesta fiind obligat să se abțină de la judecarea cauzei.

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.

Conform 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 29 septembrie 2021, în ședință publică (f.d.130, 131-138), însă, la materialele cauzei lipsesc înscrisuri, care ar confirma că, instanța de apel a notificat Primăriei com. Bubuieci copia dispozitivului deciziei contestate.

Totodată, din materialele cauzei rezultă că, la 08 noiembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Primăria com. Bubuieci a recepționat decizia motivată din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, fapt ce rezultă din avizul de recepție nr.DS8005678031AS (f.d.143).

La 07 decembrie 2021, Primăria com. Bubuieci a depus recursul motivat împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei recurate și menținerea hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.145-148).

În asemenea circumstanțe, instanța de recurs constată că, Primăria com. Bubuieci a depus recursul cu respectarea termenului prevăzut de art.245 din Codul administrativ.

La 27 decembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa SRL „Serelena-Imobil” copia recursului depus de Primăria com. Bubuieci, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței (f.d.154).

La 11 ianuarie 2022, SRL „Serelena-Imobil”, reprezentată de avocatul Dorian Pîcălău a depus referință la cererea de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului depus de Primăria comunei Bubuieci (f.d.156-161).

În susținerea referinței a indicat că, recurentului Primăria com. Bubuieci i-a fost notificată decizia la 01 noiembrie 2021, iar la 29 noiembrie 2021, recurentul a comunicat că, decizia Curții de Apel Chișinău nu este executorie și urmează a fi atacată la Curtea Supremă de Justiție.

Ulterior, abia la 07 decembrie 2021, cu omiterea termenului prevăzut de lege, recurentul a depus cererea de recurs, mai mult ca atât, nici nu a solicitat repunerea în termenul de depunere a recursului.

Referitor la faptul că, judecătorul Anatolie Minciuna nu avea dreptul de a participa la examinarea cauzei menționate, consideră că, recurentul arbitrar nu indică la unul din temeiurile stipulate și aplicabile examinării judecătorești, ci la fapte ce țin de un litigiu, care l-a avut Sergiu Conțescu în calitate de persoană fizică. În acest context notează că, SRL „Serelena - Imobil”, are statut de persoană juridică, ce a înaintat pretenții proprii

împotriva Primăria Bubuieci, neavând careva legătură cu litigiul la care a făcut referire recurentul.

În continuare, consideră că, instanța de apel a dat apreciere justă circumstanțelor cauzei, considerente din care solicită respingerea recursului.

La 18 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa recurentului copia referinței depuse de SRL „Serelena-Imobil” la recursul depus de Primăria comunei Bubuieci împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a instanței de apel, pentru informare (f.d.162).

Prin încheierea din 11 mai 2022 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Primăria comunei Bubuieci împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a numit spre examinare în complet din cinci judecători.

În conformitate cu prevederile art.247 Cod 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.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportun 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, părților fiindu-le create condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, iar întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, părțile au avut posibilitatea de depunere a referinței.

Aici, se impune a învedera că, examinarea cauzei în ordine de recurs în lipsa participanților la proces, nu poate fi calificată ca o limitare a dreptului de apărare și dreptului de acces la justiție, în condițiile în care participanții la proces beneficiază de un ansamblu de pârghii legale întru realizarea drepturilor sale.

Studiind materialele cauzei, 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, a casa integral decizia din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și emite o nouă decizie de menținere a hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din considerentele ce urmează.

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

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.

În corespundere cu 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.

Prin prisma prevederilor art.194 alin.(2) Cod 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.

La fel, aplicabile sunt și prevederile art.244 alin.(2) coroborate cu art.231 alin.(2) din Codul administrativ, conform cărora 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.

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.

Prin prisma alin.(2) și (3) al aceluiași articol, instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Recapitulând esența litigiului în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține următoarea stare de fapt.

Din cumulul probatoriu administrat speței, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, obiect al contenciosului administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – refuzul nr.598 din 15 septembrie 2020 a Primăriei comunei Bubuieci de a elibera reclamantului certificatul de urbanism pentru proiectarea blocului de locuit de tip S+D+P+5E+M din str. XXXX și a deciziei adoptate în procedura prealabilă – refuzul nr.718 din 19 octombrie 2020 a Primăriei comunei Bubuieci.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, SRL „Serelena-Imobil” deține cu drept de proprietate terenul cu numărul cadastral XXXX, din str. XXXX cu modul de folosință pentru construcții, cu suprafața de 0,06 ha, fapt ce se confirmă prin contractul de vânzare-cumpărare nr.XXX din XXXX, înregistrat la Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău la 21 iulie 2020 sub nr.XXXX (f.d.18-22).

La 12 august 2020, reclamantul SRL „Serelena-Imobil” a adresat APL Bubuieci cerere, prin care a solicitat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea blocului de locuit de tip S+D+P+5E+M pe terenul cu numărul cadastral XXXX, din str. XXXXX (f.d.6).

Potrivit materialelor cauzei, Primăria comunei Bubuieci prin răspunsul nr.598 din 15 septembrie 2020, a informat SRL „Serelena-Imobil” despre imposibilitatea eliberării certificatului de urbanism solicitat pe motiv că, documentația de urbanism încă nu este

aprobată și că la momentul actual se află în lucru, invocând în acest context prevederile art.4 alin.(1) din Legea nr.163 din 09 iulie 2010 (f.d.7).

La 01 octombrie 2020, SRL „Serelena-Imobil” a adresat Primăriei comunei Bubuieci cerere prealabilă, prin care a solicitat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea blocului de locuit cu regim de înălțime S+D+P+5E+M, invocând în acest sens că, în baza art.4 alin.(2) al Legii 163/09.07.2010, în lipsa documentației de urbanism și de administrare a teritoriului, emitentul este obligat să elaboreze/coordoneze un astfel de plan doar cu arhitectul șef al localității (f.d.8).

Prin răspunsul nr.718 din 19 octombrie 2020, la cererea prealabilă, Primăria comunei Bubuieci a explicat SRL „Serelena-Imobil” că, cererea nu poate fi soluționată până nu va fi aprobată documentația de urbanism în modul stabilit de lege. Totodată, a fost informat despre faptul că, documentația urbanistică elaborată de ÎM „Chișinăuproiect” nr.871-12.12.14, invocată de ultimul, nu poate servi drept temei pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectivului solicitat (f.d.9).

Nefiind de acord cu răspunsurile eliberate de Primăria comunei Bubuieci, la 04 noiembrie 2020, SRL „Serelena-Imobil” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, ulterior concretizată, împotriva Primăriei com. Bubuieci solicitând admiterea acțiunii, anularea refuzurilor nr.598 din 15 septembrie 2020 și nr.718 din 19 octombrie 2020 emise de Primăria com. Bubuieci, prin care a fost respinsă solicitarea în emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare; obligarea Primăriei com. Bubuieci să emită certificatul de urbanism pentru proiectare asupra terenului cu nr. cadastral XXXX din mun. XXXX, pentru proiectarea bunului imobil S+D+P+5E+M.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, prin hotărârea din 01 iunie 2021 a respins acțiunea în contencios administrativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” împotriva Primăriei comunei Bubuieci cu privire la anularea refuzului nr.598 din 15 septembrie 2020 și a deciziei adoptate în procedura prealabilă, a refuzului nr.718 din 19 octombrie 2020, emise către Primăria com. Bubuieci, prin care a fost respinsă solicitarea în emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare; obligarea Primăriei com. Bubuieci să emită certificatul de urbanism pentru proiectare asupra terenului cu nr. cadastral XXXX din mun. XXXX, pentru proiectarea bunului imobil S+D+P+5E+M, ca neîntemeiată (f.d.94-102).

Prima instanță a menționat că, emiterea certificatului de urbanism, fără a ține cont de criteriile prevăzute de art.6 din Legea nr.163/09.07.2010, întrunirea cărora nu a putut fi verificată de către autoritatea publică pârâtă la etapa administrativă de soluționare a cererii reclamantului, pe motiv de neaprobare de către Consiliul local Bubuieci a documentației de urbanism a comunei Bubuieci, nu poate fi apreciată de către instanța de judecată ca fiind conformă principiului legalității prevăzut de art.21 din Codul administrativ.

Instanța de fond nu a constatat încălcarea normelor imperative ale legii de către autoritatea publică pârâtă la emiterea actelor contestate – obiect al contenciosului administrativ în prezenta speță, nici a limitelor exercitării dreptului discreționar.

În această ordine de idei, instanța de fond a notat că, actele contestate se bucură de prezumția de legalitate, iar argumentele invocate de către reclamant întru anularea acestora nu țin de legalitate, ci de oportunitate, considerente din care a concluzionat că, argumentele invocate de către reclamant nu ating nivelul minim pentru a fi posibilă înlăturarea prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ contestat.

La rândul său, instanța de apel verificând legalitatea hotărârii primei instanțe, prin decizia din 29 septembrie 2021 a admis apelul depus de SRL „Serelena-Imobil”, a casat hotărârea din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, și a emis o nouă hotărâre, prin care a admis acțiunea depusă de SRL „Serelena-Imobil” și a obligat Primăria comunei Bubuieci să adopte actul administrativ individual favorabil, cu eliberarea Societății cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” a certificatului de urbanism pentru proiectare asupra terenului cu numărul cadastral XXXX din mun. XXXX (f.d.130, 131-138).

În consolidarea soluției instanța de apel a apreciat că, instanța de fond pripit a ajuns la concluzia cu privire la respingerea pretențiilor reclamantului.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, SRL „Serelena-Imobil”, fiind proprietarul terenului nominalizat în speță, în condițiile legii poate exercita atribuțiile de proprietar prin realizarea unei construcții pe teren, iar autoritatea publică nu-i poate refuza nejustificat exercitarea, în temeiul prevederilor legale ale dreptului său de proprietate.

La fel, instanța de apel a relevat că, la materialele cauzei lipsesc probe ce ar proba faptul că, reclamantul nu ar fi respectat toate condițiile pentru eliberarea certificatului de urbanism, prevăzute de Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, de Regulamentul general de urbanism, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.5 din 05 ianuarie 1998, care a fost elaborat în conformitate cu Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, de alte acte legislative.

În această ordine de idei, instanța ierarhic inferioară a constatat că, administrația publică locală nu a prezentat probe concludente și pertinente care să confirme motivele respingerii eliberării certificatului de urbanism.

Suplimentar, instanța de apel a ținut să precizeze că, prin refuzul de a elibera certificatul de urbanism, SRL „Serelena-Imobil” îi este încălcat dreptul de folosință și de dispoziție asupra bunului, atribute principale a dreptului de proprietate, iar Primăria com. Bubuieci nu a prezentat probe pertinente, în vederea demonstrării intenției de realizare a Planului urbanistic general și Planului urbanistic zonal al orașului Bubuieci, prin inițierea proiectelor de construcție a blocurilor locative, în zona respectivă.

Mai mult decât atât, argumentul invocat de intimat, precum că documentația urbanistică încă nu este aprobată în modul stabilit, fiind în lucru la Institutul Municipal de Proiectări „Chișinăuproiect”, a fost apreciat drept lipsit de relevanță, deoarece la actele cauzei a fost anexat Planul Urbanistic de detaliu privind amplasarea blocului locativ din str. XXXX.

Instanța de apel a concluzionat că, SRL „Serelena-Imobil” a respectat toate condițiile pentru eliberarea certificatului de urbanism, prevăzute de Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, de Regulamentul general de urbanism, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.5 din 05 ianuarie 1998, care a fost

elaborat în conformitate cu Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, de alte acte legislative, iar administrația publică locală nu a prezentat probe concludente și pertinente care să confirme motivele respingerii eliberării certificatului de urbanism, astfel încât ultima, urmează a fi obligată să elibereze certificatul de urbanism solicitat.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, instanța de recurs constată că, hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar decizia instanței de apel a fost emisă cu interpretarea în mod eronat a normelor de drept material, nu a elucidat toate circumstanțele importante ale cauzei, din următoarele considerente.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție relevă că, instanța judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare și nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege. Nici un fel de probe nu au pentru instanța judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor.

Fiecare probă se apreciază de instanță privitor la relevanța, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă și suficiență pentru soluționarea cauzei.

Ca rezultat al aprecierii probelor, instanța judecătorească este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Proba este declarată ca fiind veridică dacă instanța constată prin cercetare și comparare cu alte probe că datele pe care le conține corespund realității.

În aceeași ordine de idei, potrivit jurisprudenței stabilite, CEDO a învederat că unul din principiile legate de administrarea corectă a justiției se referă la hotărârile instanțelor de judecată, care ar trebui să explice în mod adecvat raționamentele pe care se bazează. Măsura în care se aplică această obligație de motivare poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie determinată în funcție de circumstanțele cauzei (a se vedea *Moreira Ferreira*, ibidem, parag. 84; *Orlen Lietuva LTD. vs Lituania*, 29 ianuarie 2019, parag. 82).

Conform art.189 alin.(1) Cod administrativ, orice persoană, care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit prevederilor art.208 alin.(1) și alin.(3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Conform art.19 Cod Administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art.162 Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.

În corespundere cu art.164 alin. (1) Cod Administrativ, cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă.

Conform art.209 alin.(1) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Astfel, reieșind din circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție concluzionează că, instanțele ierarhic inferioare corect au stabilit că, cererea de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ formulată de Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil”, ulterior concretizată, împotriva Primăriei comunei Bubuieci cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, a fost depusă cu respectarea procedurii prealabile.

În conformitate cu prevederile Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale.

În conformitate cu prevederile art.3 alin.(1)-(2) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit.

Autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține, ca fiind relevante, prevederile Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, 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.

Din sensul art.2 al Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, certificatul de urbanism pentru proiectare reprezintă actul 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.

Totodată, din conținutul art.1 din Legea nr.835-XIII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, colegiul lărgit al instanței de recurs reține că, prevederile cu caracter reglementator constituie prevederile cuprinse în documentația de urbanism și amenajare a teritoriului, inclusiv în regulamentele de urbanism, care stabilesc reglementări în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului, ce se aplică efectiv în practică asupra fiecărei parcele cadastrale în parte. Ele constituie elemente de fundamentare obligatorii, necesare eliberării certificatelor de urbanism, autorizațiilor de construire, desființare, funcționare sau schimbare a destinației.

Astfel, din conținutul normelor pre citate rezultă că, regimul arhitectural-urbanistic din certificatul de urbanism pentru proiectare urmează să cuprindă date cu referire la destinația imobilului/terenului, stabilită prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului.

Din conținutul art.3 alin.(1) din Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, colegiul lărgit al instanței de recurs reține că, certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează și se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarilor (anexa nr.1<sup>1</sup>), 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.

În conformitate cu prevederile art.4 alin.(1) al Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului.

Iar potrivit art.4 alin.(6) al Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, în cazul emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare pentru imobilele/terenurile amplasate în zonele asupra cărora s-a instituit prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului un regim special, emitentul va obține avizele prevăzute de legislație.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că, prin Legea nr.3 din 06 februarie 2020 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare din 21 februarie 2020, au fost abrogate prevederile art.4

alin.(2) din Legea nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, care reglementau că în lipsa documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului, emitentul este obligat să elaboreze, prin intermediul serviciilor sale abilitate, o schemă de amplasare a imobilului/teritoriului și a rețelelor edilitare, care, fiind avizată de către arhitectul-șef, organele supravegherii de stat (centrul de medicină preventivă, inspectoratul ecologic, serviciul de pompieri și salvatori), INCP „Urbanproiect” (pentru toate localitățile, cu excepția municipiului Chișinău), IMP „Chișinăuproiect” (pentru municipiul Chișinău), va servi drept temei pentru elaborarea și emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare.

În asemenea circumstanțe, reieșind din conținutul normelor legale pre citate, colegiul lărgit al instanței de recurs nu poate reține argumentul reclamantului/intimatului SRL „Serelena-Imobil” precum că, autoritatea pârâtă în mod abuziv a refuzat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectări, fiind anexat la cerere Planul urbanistic de detaliu privind amplasarea blocului locativ din str. XXXX, avizat de arhitectul-șef M. Karețki, or, în urma modificărilor operate de legiuitor prin Legea nr.3 din 06 februarie 2020 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare din 21 februarie 2020, emitentul nu mai este obligat să elaboreze, prin intermediul serviciilor sale abilitate, o schemă de amplasare a imobilului/teritoriului și a rețelelor edilitare, totodată fiind exclusă și prevederea privind avizarea acestora de către arhitectul-șef și organele supravegherii de stat.

În această ordine de idei, colegiul lărgit al instanței de recurs menționează că, instanța de apel în mod eronat a reținut, ca temei de admiterea a acțiunii, argumentul invocat mai sus de reclamantul/intimatul SRL „Serelena-Imobil”, acesta fiind din start în contradicție cu prevederile art.4 din Legea nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Or, Primăria comunei Bubuieci prin răspunsul nr.718 din 19 octombrie 2020, a informat SRL „Serelena-Imobil” despre faptul că, documentația urbanistică elaborată de ÎM „Chișinăuproiect” nr.871-12.12.14 nu este aprobată în modul stabilit de către Consiliul local Bubuieci, pentru a servi drept temei pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea obiectivului solicitat, atenționându-l în acest context despre abrogarea alin.(2) din art.4 din Legea nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, prin Legea nr.3 din 06 februarie 2020.

Astfel, concluzia instanței de apel se combate cu prevederile Legii nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, care setează elementele definitorii ale unui certificat de urbanism pentru proiectare, ce presupune un caracter de reglementare pentru beneficiar și se bazează semnificativ pe documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului.

Distinct, colegiul lărgit al instanței de recurs reține ca fiind relevante și prevederile art.16 din Legea nr.835-XIII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, potrivit căruia, planul urbanistic de detaliu este documentația prin care se stabilesc condițiile de amplasare și executare într-un anumit teren a uneia sau mai multor construcții cu destinație precizată. Această documentație se întocmește numai în baza planului urbanistic general aprobat. Autoritățile administrației publice locale decid asupra necesității elaborării unui plan urbanistic de detaliu și comunică

acest fapt persoanelor fizice și juridice interesate prin intermediul certificatului de urbanism.

După cum rezultă din cumulul probatoriu administrat cauzei precum și a circumstanțelor constatate, instanța de recurs punctează că, la materialele cauzei lipsesc date cu privire la aprobarea de către Consiliul local Bubuieci a Planului Urbanistic Zonal, or, lipsa acestui plan nefiind negat de însași părțile la proces, fapt constatat și de instanțele ierarhic inferioare.

Referitor la argumentul invocat de SRL „Serelena-Imobil” precum că, anterior, în anii 2011-2019 Primăria comunei Bubuieci, în aceleași condiții, a eliberat certificate de urbanism pentru proiectare, 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 justă concluzia instanței de fond, care l-a respins ca fiind neîntemeiat pentru admiterea acțiunii, deoarece respectivele certificate de urbanism pentru proiectare au fost emise sub imperiul Legii vechi, în condițiile căreia autoritatea publică era îndreptățită de a elibera certificatele de urbanism pentru proiectare.

Astfel fiind, conjunctura descrisă supra indică cu certitudine asupra netemeinicii deciziei instanței de apel cu privire la admiterea acțiunii.

În conformitate cu art.6 alin.(1) din CEDO, orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor sale cu caracter civil, fie asupra temeinicii oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa.

Drept rezultat al aprecierii probelor, instanța judecătorească este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe și respingerea altor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele.

Instanța nu se expune asupra fiecărui argument invocat de participanții la proces, ținând cont de Avizul nr.11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni, în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, din care rezultă că, motivarea hotărârii nu trebuie înțeleasă ca necesitând un răspuns la fiecare argument invocat.

Or, potrivit jurisprudenței Curții Europene, pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea trebuie să evidențieze că, judecătorul a examinat chestiunile esențiale prezentate și nu trebuie interpretată ca impunând un răspuns detaliat la fiecare argument (Van de Hurk vs Țările de Jos, 19 aprilie 1994 , pct.61, seria A, nr.288).

Aici, colegiul lărgit al instanței de recurs notează că, potrivit recomandărilor avizului nr.11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești, o motivație și o analiză clară sunt cerințele fundamentale ale hotărârilor judecătorești și un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul menționează că, art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justițiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligației

instanțelor de judecată de a-și argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanțelor pricinii.

Circumstanțele descrise determină Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție să conchidă că, soluția instanței de apel este neîntemeiată, deoarece a fost emisă cu aplicarea și interpretarea eronată a normelor de drept material, din care considerente aceasta nu poate fi menținută.

Dat fiind că instanța de apel a emis o decizie neîntemeiată, bazată pe judecarea formală a cauzei și interpretarea eronată a normelor de drept material, iar prima instanță a dat o apreciere corectă a argumentelor invocate de părți, prin prisma unei interpretări corecte a legii aplicabile speței, Colegiul lărgit al instanței de recurs ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Primăria comunei Bubuieci, de a casa integral a decizia din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a menține hotărârea din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În conformitate cu prevederile art. art.247, 248 alin.(1) lit.c) și 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 Primăria comunei Bubuieci.

Se casează integral decizia din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și se emite o nouă decizie, prin care se menține hotărârea din 01 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, emisă în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Serelena-Imobil” împotriva Primăriei comunei Bubuieci cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Ala Cobăneanu

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Aliona Miron