

Dosarul nr.3r-60/23  
2-23003231-01-3r-20032023

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: Gh. Mîra, I. Dutca, D. Băbălău)

## DECIZIE

21 iunie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:  
Președinte, judecător  
judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Mariana Pitic  
Aliona Miron

examinând recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți Primarul General al mun.Chișinău, Marian Ștefan, Societatea cu Răspundere Limitată „Flormin-Com” și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ defavorabil,

împotriva încheierii din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins ca inadmisibilă cererea depusă de Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării actului administrativ defavorabil,

### c o n s t a t ă :

La 06 ianuarie 2023, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți Primarul General al mun.Chișinău, Marian Ștefan, SRL „Flormin-Com” și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, solicitând anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 „*Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. XXXXX*”. Suplimentar, în acțiune, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat suspendarea executării deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022, prin interzicerea eliberării autorizațiilor de construcții în baza actului contestat (f.d.3-4).

Prin încheierea din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-au disjunctat într-un proces separat pretenția Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, în partea *pct.1* din decizie, de pretenția în partea anulării *pct.2* din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău. S-a reținut

pentru examinare, în procedura Curții de Apel Chișinău, pretenția în control normativ cu privire la anularea pct.2 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău. A fost declinată competența completului specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău de la examinarea pretenției privind anularea pct.1 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău.

Prin încheierea din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-a respins ca inadmisibilă cererea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022, în partea ce se referă la acțiunea în control normativ al pct.2 din decizie (f.d.99-100).

La 07 martie 2023, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a depus recurs împotriva încheierii din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins ca inadmisibilă cererea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării deciziei nr. 21/19-1 din 20 decembrie 2022, în partea ce se referă la acțiunea în control normativ al pct.2 din decizie, solicitând admiterea recursului, anularea încheierii din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei încheieri noi de admitere a cererii depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării deciziei nr. 21/19-1 din 20 decembrie 2022, în partea ce se referă la acțiunea în control normativ al pct.2 din decizie.

În susținerea recursului Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o drept ilegală și neîntemeiată, bazată pe o apreciere eronată și incompletă a tuturor probelor și circumstanțelor cauzei.

Recurentul consideră că, Curtea de Apel Chișinău a încălcat esențial și a interpretat eronat normele de drept material și procedural la examinarea prezentei cauze, în special la respingerea cererii Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării pct.2 al deciziei nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, fără a ține cont de faptul că, actul administrativ contestat, în partea contestată a deciziei, prin care s-au operat modificări în documentația de urbanism a Planului Urbanistic General al orașului Chișinău, aprobat prin decizia nr.268/1-2 din 22 martie 2007 și a Regulamentului local de urbanism aprobat prin decizia nr.22/40 din 25 decembrie 2008 conform documentației de urbanism (obiect nr.XXXXXX) „Planul Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. XXXXX, după cum urmează: - pentru terenul cu nr.cadastral XXXXX cod de reglementare urbanistic R5/S; - pentru terenurile cu numerele cadastrale XXXXX, XXXXX, XXXXX, XXXXX, XXXXX cod de reglementare urbanistic R5”; - pentru terenurile cu numerele cadastrale XXXXX, XXXXX cod de reglementare urbanistic R7/C2.

La caz, există pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile în cazul executării deciziei nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, prin eliberarea de către Primăria mun.Chișinău a autorizațiilor de construire în baza actului administrativ contestat, cu edificarea imediată a unor

construcții în anumite zone al orașului Chișinău, cu anumite coduri de reglementare urbanistice, în care, de regulă, nu ar trebui să fie edificate astfel de construcții.

De fapt, Curtea de Apel Chișinău urma să examineze cerința Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, inclusiv, și prin prisma art.18 din Codul administrativ, care statuează că, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții.

Consideră recurentul că, în speță este afectat interesul public, întrucât decizia nr.21/19-3 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, în special la pct.2, a fost emisă cu încălcarea legislației în vigoare ce reglementează principiile urbanismului și amenajării teritoriului.

Conform art.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.

Potrivit 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 02 februarie 2023 și notificată Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, prin intermediul poștei electronice, la data de 02 martie 2023, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d.108).

Astfel, recursul Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale din 07 martie 2023 a fost depus cu respectarea prevederilor art.242 din Codul administrativ.

La 20 martie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, Consiliului mun. Chișinău, Primarului General al mun.Chișinău, Marian Ștefan și SRL „Flormin-Com” copia recursului depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referințelor, fapt ce se confirmă prin scrisoarea și avizele poștale anexate la actele cauzei, cu toate acestea intimații nu și-au valorificat acest drept procedural și nu au depus referințe (f.d.120-123, 140).

Conform art.243 alin.(2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

În speță, completul de judecată a decis examinarea cererii de recurs în lipsa 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 de judecată examinarea acesteia.

Studiind materialele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins din următoarele motive.

Conform art.243 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ, examinând recursul

împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie de respingere a recursului.

Din materialele cauzei rezultă că, la 06 ianuarie 2023, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți Primarul General al mun.Chișinău, Marian Ștefan, SRL „Flormin-Com” și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al, solicitând anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 „Cu privire la aprobarea Planului Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. XXXXX”. Suplimentar, în acțiune, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat suspendarea executării deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022, prin interzicerea eliberării autorizațiilor de construcții în baza actului administrativ contestat (f.d.3-4).

Prin încheierea din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-au disjunctat într-un proces separat pretenția Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, în partea pct.1 din decizie, de pretenția în partea anulării pct.2 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău. S-a reținut pentru examinare, în procedura Curții de Apel Chișinău pretenția în control normativ cu privire la anularea pct.2 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău. A fost declinată competența completului specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău de la examinarea pretenției privind anularea pct.1 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău.

Prin încheierea din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-a respins ca inadmisibilă cererea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022, în partea ce se referă la acțiunea în control normativ al pct.2 din decizie (f.d.99-100).

Curtea de Apel Chișinău a motivat soluția de respingere prin faptul că obiect de examinare al prezentei acțiuni, (reținută spre examinare de Curtea de Apel Chișinău conform competenței materiale și teritoriale), constituie pct.2 din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, care în sine, prin prisma art.12 din Codul administrativ, reprezintă un act administrativ normativ, adică acțiunea înaintată de Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în această parte, constituie o acțiune în control normativ.

Cu trimitere la prevederile art.172 și art.214 din Codul administrativ, Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că, suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege, or, instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu și a celor normative.

Nefiind de acord cu soluția Curții de Apel Chișinău expusă în încheierea din 02 februarie 2023 nominalizată supra, Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a contestat-o cu recurs, solicitând anularea acesteia.

Efectuând controlul judiciar al încheierii contestate în raport cu argumentele recurentului vis-a-vis de netemeinicia acesteia, completul de judecată al Curții

Supreme de Justiție apreciază ca fiind justă soluția Curții de Apel Chișinău, din următoarele motive.

Conform art.10 alin.(1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este 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.

Potrivit art.11 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Reieșind din prevederile art.12 din Codul administrativ, 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.

Ține de menționat că, actul administrativ individual, ca orice act juridic, reprezintă o manifestare de voință făcută în scopul de a produce efecte juridice.

Astfel, actul administrativ individual 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.

Suplimentar, instanța de recurs indică că, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte *erga omnes* (*opozabilă tuturor*).

Respectiv, 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, impersonal, care produc efecte *erga omnes*, asemenea legilor.

În același timp, art.206 din Codul administrativ reglementează felurile acțiunilor în contencios administrativ.

Astfel, alin.(1) al art.206 din Codul administrativ statuează că, o acțiune în

contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (*acțiune de control normativ*).

Conform art.172 alin.(2) din Codul administrativ, motivele suspendării sunt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Astfel, legislatorul la art.172 alin.(2) din Codul administrativ cert și imperativ a stabilit situațiile când poate fi suspendată executarea actului administrativ individual contestat, și anume, existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Prin urmare, la dispunerea suspendării unui act administrativ contestat urmează să se stabilească dacă au fost întrunite condițiile prevăzute la art.172 alin.(2) din Codul administrativ, nu doar indicate, dar și justificate prin probe concludente și pertinente.

Totodată, potrivit art.214 alin.(1)-(4) 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). Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art.177 alin.(2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

Se reține că, prin reglementările art.214 din Codul administrativ legislatorul a stabilit drept măsură, în vederea asigurării acțiunii în contencios administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Așadar, suspendarea reprezintă operațiune de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită. Aceasta presupune fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare), fie amânarea temporară a producerii de

efecte juridice.

Instanța de recurs reține că, legiuitorul atât în Titlul VII, Capitolul I, la art.171-172, cât și în Cartea a III-a, Capitolul II la art.214-215 din Codul administrativ a prevăzut instituția suspendării executării actelor administrative contestate doar care poartă un caracter *individual*, însă 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 subiecți de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, adică față de toți subiecții 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*.

De altfel, instanța de judecată competentă nu este obligată în mod automat și necondiționat să dispună suspendarea actului administrativ, fiind absolut obligatoriu pentru obținerea protecției jurisdicționale să se facă dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute de normele de drept intern.

La caz, obiectul de examinare al prezentei acțiuni este *pct.2* din decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, prin care au fost operate modificări în documentația de urbanism a planului Urbanistic General al orașului Chișinău, aprobat prin decizia nr.268/1-2 din 22 martie 2007 și a Regulamentului local de urbanism, aprobat prin decizia Consiliului mun.Chișinău nr.22/40 din 25 decembrie 2008 conform documentației de urbanism (obiect nr.3334) „Planul Urbanistic Zonal pentru teritoriul adiacent str. XXXXX, după cum urmează: - pentru terenul cu nr.cadastral XXXXX cod de reglementare urbanistic R5/S; - pentru terenurile cu numerele cadastrale XXXXX, XXXXX, XXXXX, XXXXX, XXXXX cod de reglementare urbanistic R5”; - pentru terenurile cu numerele cadastrale XXXXX, XXXXX cod de reglementare urbanistic R7/C2.

Prin urmare, având în vedere că, din sensul prevederilor normelor ce reglementează suspendarea executării actelor administrative cert rezultă că, instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege.

În conjunctura situației descrise, permite completului de judecată al Curții Supreme de Justiție să aprecieze critic susținerile invocate de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în cererea de recurs precum că, în speță, este afectat interesul public, întrucât decizia nr.21/19-1 din 20 decembrie 2022 a Consiliului mun.Chișinău, în special la *pct.2*, a fost emisă cu încălcarea legislației în vigoare ce reglementează principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Or, chiar din noțiunea de „interes public” sau interes al societății, ce vizează întreaga comunitate, presupune garantarea și respectarea de către instituțiile și autoritățile publice a drepturilor, libertăților și a intereselor legitime ale cetățenilor, recunoscute de Constituție, rezultă că efectele juridice ale actului administrativ normativ contestat sunt opozabile unui cerc nedeterminat de subiecți.

În contextul enunțat, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

consideră că Curtea de Apel Chișinău a emis legal încheierea din 02 februarie 2023, prin care a fost declarată inadmisibilă cererea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind suspendarea executării actului administrativ normativ defavorabil, iar recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, este neîntemeiat și urmează a fi respins.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că încheierea instanței de apel este întemeiată și legală, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează de a respinge recursul și de a menține încheierea contestată.

În conformitate cu art.243 alin.(1) lit.b) și alin.(2) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se respinge recursul depus de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova.

Se menține încheierea din 02 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți Primarul General al mun.Chișinău, Marian Ștefan, Societatea cu Răspundere Limitată „Flormin-Com” și Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale al Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ defavorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Mariana Pitic

Aliona Miron