

## Î N C H E I E R E

26 iunie 2024

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Diana Stănilă

Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de Croitoru Pavel,  
în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Croitoru Pavel împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind impunerea la acțiune,  
împotriva deciziei din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Croitoru Pavel, fiind menținută hotărârea din 15 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă:

La 15 iulie 2021, Croitoru Pavel s-a adresat în judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva Primarului general al municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, solicitând anularea refuzului nr.21/426 din 26 aprilie 2021 și nr.21/3144 din 18 iunie 2021, recunoașterea încălcării dreptului de acces la informații și obligarea publicării pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău sau în altă sursă publică accesibilă pe rețeaua internet a Registrului cererilor și actelor permise în construcție, obligarea acordării accesului la Registrul cererilor și actelor permise în construcție.

În argumentarea acțiunii depuse a indicat că, la 06 aprilie 2021, reclamantul s-a adresat către Primarul general al municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare cu o cerere, prin care a solicitat publicarea pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău sau a Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Registrului cererilor și actelor permise în construcție, cu indicarea tuturor datelor prevăzute în art. 42 alin. (5) din Legea nr. 160 din 20 iulie 2011 și art. 24 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 163 din 09 iulie 2010, inclusiv a datelor privind refuzurile în eliberarea actelor permise. De asemenea, a solicitat să-i fie acordat acces la Registrul cererilor și actelor permise în construcție.

Potrivit reclamantului, autoritatea publică locală a municipiului Chișinău încalcă legislația cu privire la publicarea datelor din Registrul cererilor și actelor permise eliberate de către Primăria municipiului Chișinău. Din analiza Registrului actelor permise eliberate, plasat pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău, se constată că registrul nu include date despre refuzurile privind eliberarea actelor permise, precum și datele indicate în art. 42 alin. (5) lit. b), c), d), h) i), j), k), l), m) din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011.

Suplimentar, reclamantul a invocat că prin Hotărârea Guvernului nr.1469 din 30 decembrie 2016 a fost aprobat Regulamentul cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție. Conform pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1469, autoritățile administrației publice locale și entitățile, stabilite la pct. 6 subpct. 1)-3) din Regulamentul cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție, emit actele și avizele necesare ce țin de autorizarea lucrărilor de construcție prin intermediul Sistemului informațional automatizat de gestionare și eliberare a actelor permise (SIA GEAP), la crearea acestuia, în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție. Platforma SIA GEAP a fost creată și implementată în municipiul Chișinău începând cu data de 05 iunie 2020, fapt confirmat prin comunicatul de presă publicat pe pagina web a Primăriei la 05 iunie 2020.

Prin urmare, Regulamentul cu privire la crearea și funcționarea ghișeului unic de autorizare a lucrărilor de construcție este obligatoriu, inclusiv pentru autoritatea publică locală a municipiului Chișinău.

Conform pct. 34 din Regulament, SIA GEAP realizează următoarele funcții: 1) înregistrarea și evidența cererilor depuse de solicitant; 2) înregistrarea și evidența actelor și avizelor în domeniul autorizării lucrărilor de construcție (certificatul de urbanism pentru proiectare/informativ, autorizația de construire/desființare, avizele emise de organele supravegherii de stat), inclusiv a actelor și avizelor emise potrivit principiului aprobării tacite; 3) evidența certificatelor de recepționare a cererilor, refuzul de recepționare a cererilor, refuzul de eliberare a actelor; 4) evidența și monitorizarea procedurilor și activităților realizate de emitenți și entitățile de avizare la autorizare lucrărilor de construcție; 5) evidența respectării termenelor de eliberare a unui act sau executării unei proceduri ce țin de autorizarea lucrărilor de construcție, stabilite de prezentul Regulament; 6) interacțiunea cu alte resurse informaționale de stat; 7) accesul la informațiile cu caracter public, conform pct.35. Conform pct.34 din Regulament, accesul la datele privind certificatele de urbanism, autorizațiile de construire, autorizațiile de desființare și avizele emise de entitățile de avizare este gratuit și garantat pentru orice persoană.

Reclamantul consideră că, atât prevederile art. 24 alin. (1) lit. a) din Legea nr.163 din 09 iulie 2010, cât și prevederile art. 42 din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011, au fost introduse prin Legea nr. 185 din 21 septembrie 2017, în vigoare din 27 octombrie 2017. Astfel, au expirat deja aproape 4 ani de când a survenit obligația legală a autorităților publice locale de a publica Registrul actelor permise cu toate datele prevăzute. Respectiv, acest termen este mai mult decât suficient pentru realizarea acțiunilor prevăzute de lege. Or, existența unor motive tehnice nu constituie un temei pentru nerespectarea obligațiilor expres prevăzute de lege.

Potrivit reclamantului, realizarea sarcinii date nu este dificilă din punct de vedere tehnic, or publicarea datelor respective se poate face cel puțin printr-un tabel obișnuit, fără niște sisteme informaționale sofisticate. Deopotrivă, neexecutarea obligațiilor de publicare, denotă interesul autorităților publice pârâte, de a tăinui datele privind soluțiile adoptate în alte proceduri administrative.

La fel, reclamantul a menționat că, platforma SIA GEAP a fost creată și implementată în municipiul Chișinău, începând cu data de 05 iunie 2020, fapt confirmat prin comunicatul de presă publicat pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău la 05 iunie 2020. Prin urmare, consideră neîntemeiat argumentul autorității pârâte precum că datele vor fi puse la dispoziție în momentul lansării sistemului informațional automatizat (SIA GEAP), or acest sistem este deja funcțional.

De asemenea, nu poate să existe vreun impediment pentru ca autoritatea publică să asigure accesul reclamantului la Registrul actelor permissive ținute pe hârtie. Chiar dacă autoritatea publică și-a declarat disponibilitatea de a prezenta reclamantului date privind refuzurile eliberate pe cazuri concrete, această posibilitate nu permite exercitarea eficientă a drepturilor reclamantului, or, scopul Legii este de a oferi cetățenilor acces liber la datele registrelor ținute de autorități, inclusiv pe hârtie, ceea ce presupune posibilitatea de a examina lista refuzurilor, în ordinea consecutivă, în modul în care au fost înregistrate.

Astfel, până la momentul actual pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău sunt publicate doar datele privind depunerea cererilor care au fost satisfăcute și eliberate acte permissive. Însă, în cazul refuzurilor de eliberare, publicul nici nu cunoaște despre faptul depunerii cererilor și soluțiile de refuz.

Prin urmare, reclamantul este lipsit de posibilitatea efectivă să îndeplinească condiția impusă de autoritate, prin solicitarea refuzului pe un caz concret, or, reclamantul nu are cum să cunoască cazurile în care titularii au depus cereri și au primit refuz. Această prerogativă poate fi realizată doar în cazul în care există acces la lista cererilor și a refuzurilor.

Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 februarie 2022, s-a respins, ca fiind neîntemeiată, acțiunea depusă de Croitoru Pavel împotriva Primarului General al municipiului Chișinău și Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare privind anularea refuzului nr. 21/426 din 26 aprilie 2021 și nr. 21/3144 din 18 iunie 2021, recunoașterea încălcării dreptului de acces la informații și obligarea publicării pe pagina web a Primăriei municipiului Chișinău sau în altă sursă publică accesibilă pe rețeaua internet a Registrului cererilor și actelor permissive în construcție, obligarea acordării accesului la Registrul cererilor și actelor permissive în construcție.

Prin decizia din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Croitoru Pavel, fiind menținută hotărârea din 15 februarie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că intimatul a acționat transparent, în maniera revendicată de către Croitoru Pavel și cea prescrisă de lege, adică a emis un răspuns favorabil în furnizarea informației și, totodată, a comunicat despre intenția furnizării informației solicitate, or atât prin răspunsul nr. 21/426 din 26 aprilie 2021, cât și prin răspunsul nr. 21/3144 din 18 iunie 2021, Croitoru Pavel nu a fost obstrucționat în dreptul de a lua cunoștință de Registrul cererilor și actelor

permissive în construcție nemijlocit la sediul pârâtei, cu indicarea concretă a informației solicitate, în ipoteza în care această informație este imperioasă pentru el.

Mai mult, executarea lucrărilor în construcție este reglementată prin Legea nr.163 din 09 iulie 2010 privind autorizarea lucrărilor de construcție, iar acest act normativ nu prevede publicarea aceleiași informații care se conține la art. 42 din Legea nr.160 din 22 iulie 2011, prin urmare, la caz nu sunt aplicabile prevederile art. 42 din Legea nr. 160 din 22 iulie 2011, întrucât aceasta se referă la Registrul cererilor și actelor permissive a activității de întreprinzător, și nicidecum la executarea lucrărilor de construcție.

Totodată, autoritatea pârâtă/întimată a comunicat părții reclamante/apelante că, cererile de eliberare a actelor permissive este o informație ce conține date cu caracter personal, și este inadmisibil de a fi transmisă persoanelor terțe. Or, accesul la informațiile oficiale nu poate fi îngrădit, cu excepția informațiilor cu caracter personal, a căror divulgare este considerată drept o imixtiune în viața privată a persoanei.

La 08 februarie 2023, Croitoru Pavel a depus recurs preliminar împotriva deciziei din 08 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău. Ulterior, la 23 mai 2023, Croitoru Pavel a depus o cerere de recurs motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea cererii de recurs s-au invocat argumente similare celor din cererea de chemare în judecată și cererea de apel, fără a fi aduse argumente noi.

La 07 iunie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs participanților la proces.

La 08 iunie 2023, Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, prin intermediul reprezentantului lor, Ursu Ion, au depus referință asupra cererii de recurs, solicitând respingerea acesteia.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Astfel, instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 08 februarie 2023, dispozitivul fiind notificat recurentului prin poștă la 09 februarie 2023 (f.d. 136), iar decizia motivată la 03 mai 2023 (f.d. 140).

Astfel, depunerea recursului la 08 februarie 2023 (f.d. 137-139) și la 23 mai 2023 (f.d. 141-148), este în termen.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă care stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ cu privire la temeiurile recursului în redacția în vigoare la data declarării recursului.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Croitoru Pavel, completul de judecată îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din același cod, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul de judecată reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul de judecată accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la

examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Croitoru Pavel.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Croitoru Pavel se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc