



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului declarat de SA „Albina-
Construcția”,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de SA „Albina-Construcția” împotriva Primarului General
al municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ și
obligarea emiterii actului administrativ,

împotriva deciziei din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-656/24

NR. PIGD 2-22024511-01-3ra-26072024)

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) Cod administrativ.
Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei
de casare a ei.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Dodon
Curtea de Apel Chișinău, jud. V. Negru, E. Palanciuc, I. Dutca,

2 iulie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului declarat de SA „Albina-Construcția”,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 18 februarie 2022, SA „Albina-Construcția” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, solicitând anularea actului administrativ nr. R03-111/7868 din 18.01.2022 prin care i s-a respins cererea de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, în vederea definitivării construcțiilor nefinalizate existente cu nr. cadastrale xxxxx, xxxxx și xxxxx, amplasate în mun. Chișinău, str. xxxxx, xxxxx și xxxxx, pentru regimul de înălțime D+P+5E, precum și obligarea pârâtului să emită certificatul solicitat.

2. În motivarea acțiunii, reclamanta a arătat că, prin scrisoarea nr. 21/2792AP din 14.12.2021, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare i-a respins solicitarea din 23.11.2021 privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, motivând că setul de acte prezentat era incomplet, lipsind raportul de expertiză tehnică corespunzător pentru extinderea construcțiilor de la D+P+2E la D+P+5E, iar raportul depus prevedea doar extinderea la D+P+4E. S-a invocat, de asemenea, că suprafața terenului de 0,0531 ha nu ar fi suficientă pentru edificarea a trei blocuri de locuințe cu regimul solicitat și pentru asigurarea infrastructurii necesare (parcări, terenuri de joacă), conform normativului în construcții NCM B.01.05-2019, fără a afecta interesele locatarilor din blocurile învecinate. Totodată, autoritatea a indicat că lotul de teren adiacent, nr. cadastral xxxxx, este proprietate municipală (domeniu public), iar terenul este amplasat în nucleul istoric al Chișinăului, monument de importanță națională.

3. Reclamanta a arătat că, la 28.12.2021, a formulat o cerere prealabilă, însoțită de raportul de expertiză tehnică actualizat, vizând regimul D+P+5E, însă Primăria mun. Chișinău a respins din nou cererea prin actul administrativ contestat, reiterând aceleași motive.

4. Reclamanta a susținut că aceste motive sunt nelegale și abuzive, întrucât certificatul de urbanism pentru proiectare are un caracter informativ și nu reprezintă o autorizație de construire, neputând fi refuzat pe

considerente ce țin de etapa ulterioară de avizare și autorizare tehnică a proiectului.

5. SA „Albina-Construcția” a invocat dreptul său de proprietate asupra construcțiilor nefinalizate, confirmat prin hotărârea Judecătorei Chișinău din 9 ianuarie 2020, prin care s-a constatat insolvabilitatea sa și a fost numit administratorul Adrian Cazacu, precum și prin încheierea din 25 iunie 2020 a aceleiași instanțe, care a constatat dreptul său de posesie, folosință și dispoziție asupra construcțiilor nefinalizate, înregistrate ulterior în Registrul bunurilor imobile.

6. De asemenea, reclamanta a arătat că, prin decizia Primăriei mun. Chișinău din 28.12.2020, i s-a instituit dreptul de suprafață legală asupra terenului cu nr. cadastral xxxxx, în temeiul art. 654 alin. (1) Cod civil și al Regulamentului aprobat prin Decizia Consiliului municipal nr. 11/13 din 16.07.2020, iar redevența pentru acest drept este achitată trimestrial.

7. Reclamanta a mai invocat că, potrivit Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, certificatul de urbanism pentru proiectare nu conferă drept de construire, ci stabilește doar regimul juridic, economic și tehnic al imobilului și lista de avize și acorduri necesare pentru autorizarea lucrărilor. Astfel, motivele invocate de autoritatea locală referitoare la insuficiența terenului, la regimul zonei istorice sau la impactul asupra vecinătății nu țin de competența emitentului la etapa eliberării certificatului, ci de etapa ulterioară a proiectării și autorizării construcției.

8. În susținerea poziției sale, a arătat că a prezentat toate actele prevăzute de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 163/2010, inclusiv raportul de expertiză tehnică actualizat și fișa de avizare a schiței de proiect, emisă de Consiliul Național al Monumentelor Istorice în ședința din 09.07.2021, care a aprobat schița de proiect pentru extinderea construcțiilor la regimul D+P+5E. De asemenea, a menționat că, potrivit Regulamentului local de urbanism, zona în care se află imobilele are regimul R6, destinat locuințelor colective, unde sunt permise construcții etajate.

9. Reclamanta a subliniat că autoritatea publică locală a invocat motive diferite și succesive la fiecare solicitare depusă, ceea ce denotă o tergiversare abuzivă și intenționată a procedurii, fără justificare legală. În consecință, a solicitat anularea actului administrativ contestat și obligarea Primăriei mun. Chișinău să emită certificatul de urbanism pentru proiectare pentru definitivarea construcțiilor nefinalizate cu nr. cadastrale xxxxx, xxxxx și xxxxx, cu regimul D+P+5E.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

10. Prin hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a anulat actul administrativ privind respingerea cererii SA „Albina-Construcția” și actul administrativ nr. R03-11/7868 din 18.01.2022 emis în procedura prealabilă, s-a obligat Primarul General al mun. Chișinău să elibereze SA „Albina-Construcția” certificatul de urbanism pentru proiectare, în vederea definitivării construcțiilor nefinalizate existente cu nr. cadastral xxxxx de pe str. xxxxx, mun. Chișinău, cu nr. cadastral xxxxx de pe str. xxxxx, mun. Chișinău și cu nr. cadastral xxxxx de pe str. Alexandru Hâjdeu, 101, mun. Chișinău cu nivelul pe verticală D+P+5E.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

11. La 24 octombrie 2022, Primarul General al mun. Chișinău a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat integral hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și s-a emis o decizie nouă, prin care s-a respins acțiunea înaintată de SA „Albina-Construcția” împotriva Primarului General al municipiului Chișinău privind anularea refuzului și obligarea la eliberarea actului permisiv.

13. În motivarea soluției, instanța de apel a conchis că prima instanță a apreciat în mod greșit circumstanțele de fapt și dispozițiile legale aplicabile cauzei, iar refuzul autorității publice de a elibera certificatul de urbanism pentru proiectare este legal și întemeiat.

14. În acest sens, instanța de apel a reținut că terenul cu nr. cadastral xxxxx este amplasat în nucleul istoric al municipiului Chișinău, zonă inclusă cu nr. 308 în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1531-XII din 22.06.1993, și reglementată prin Planul Urbanistic General al municipiului Chișinău.

15. A constatat că suprafața terenului de 0,0531 ha nu este suficientă pentru amplasarea a trei blocuri de locuințe cu nivelul pe verticală D+P+5E, inclusiv cu întreaga infrastructură necesară (parcare auto, teren de joacă pentru copii etc.), conform normativului în construcții NCM B.01.05-2019, fără a afecta interesele locatarilor din blocurile de locuințe învecinate.

16. Instanța de apel a reținut că, în contextul existenței unui litigiu pendent privind anularea dreptului de proprietate și de suprafață al SA

„Albina-Construcția” asupra imobilelor în cauză, autoritatea publică locală a procedat corect suspendând soluționarea cererii de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare, în temeiul art. 81 Cod administrativ, până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile.

17. De asemenea, instanța de apel a constatat că certificatul de urbanism pentru proiectare nu se eliberează automat și nu are un caracter pur informativ, ci reprezintă actul administrativ prin care se stabilesc regimul juridic, economic și tehnic al imobilului, precum și condițiile urbanistice necesare în vederea executării lucrărilor de construcție, iar emiterea acestuia trebuie să țină cont de reglementările urbanistice în vigoare și de statutul de monument istoric al terenului.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

18. La 19 iulie 2024, SA „Albina-Construcția” a declarat recurs împotriva deciziei din 6 martie 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi decizii prin care să fie menținută hotărârea din 21 octombrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

ARGUMENTELE RECURSULUI

19. În motivarea recursului, a susținut că decizia din 6 martie 2024 este neîntemeiată, arbitrară și bazată pe o apreciere vădit nerezonabilă a probelor.

20. Recurenta a invocat că instanța de apel nu a ținut cont de faptul că prin decizia Curții de Apel Chișinău din 28 martie 2024 a fost respins apelul declarat de Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 8 decembrie 2022, prin care s-a constatat legalitatea înregistrării dreptului de proprietate și de suprafață al SA „Albina-Construcția” asupra construcțiilor nefinalizate și asupra terenului cu nr. cadastral xxxxx.

21. A arătat că a prezentat toate actele prevăzute de art. 3 alin. (1) din Legea nr. 163/2010, inclusiv raportul de expertiză tehnică nr. 168/2021 din 14.12.2021 privind reconstrucția blocurilor de locuințe din regimul de înălțime D+P+2E în D+P+5E, efectuat de expert atestat.

22. A susținut că refuzul autorității publice locale de a elibera certificatul de urbanism pentru proiectare pe motive ce țin de suprafața terenului sau de statutul de monument istoric al zonei este neîntemeiat, întrucât certificatul de urbanism are caracter informativ și nu poate fi refuzat pe astfel de considerente, acestea fiind relevante abia la etapa emiterii autorizației de construire.

23. A invocat că motivarea instanței de apel referitoare la insuficiența suprafeței terenului de 0,0531 ha nu este susținută de un studiu tehnic concret, fiind o simplă opinie, fără fundament factologic sau juridic.

24. De asemenea, recurenta a susținut că Primăria municipiului Chișinău nu avea competența să refuze eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare pe motiv că imobilele se află în nucleul istoric, întrucât asemenea competențe revin Consiliului Național al Monumentelor Istorice, care deja a emis aviz favorabil asupra schiței de proiect.

25. Recurenta a arătat că instanța de apel a ignorat prevederile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 163/2010, potrivit căroră nu pot fi solicitate alte documente decât cele prevăzute la alin. (1) pentru eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, iar toate documentele prevăzute de lege au fost depuse.

26. A invocat temeiul de recurs prevăzut la art. 245¹ alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, susținând că, prin admiterea recursului, se impune consolidarea jurisprudenței Curții Supreme de Justiție în materie, indicând că în spețe similare instanțele au statuat că certificatul de urbanism nu poate fi refuzat pe considerente ce țin de aspecte urbanistice detaliate sau de regimul monumentelor istorice, care sunt de competența altor autorități și etape procedurale.

27. Recurenta a invocat, în sprijinul poziției sale, practica judiciară a Curții Supreme de Justiție, inclusiv decizia nr. 3ra-670/22 din 21 septembrie 2022, precum și deciziile Curții de Apel Chișinău nr. 3a-599/23 din 14 februarie 2022 și nr. 3a-784/23 din 10 octombrie 2023, în care s-a statuat că autoritățile publice locale nu pot refuza eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare pentru motive ce țin de regimul urbanistic, acestea fiind aspecte care se examinează la etapa emiterii autorizației de construire.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

28. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

29. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

30. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„(1) Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de

Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

31. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) Codul administrativ prevede că:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

32. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că decizia motivată a fost notificată avocatului companiei recurente, în mod electronic, la 23 mai 2024, iar recursul a fost depus la 19 iulie 2024, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

33. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea/ inadmisibilitatea recursului urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase. Astfel, normele citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

34. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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 deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

35. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. 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.

36. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs, nu relevă temeuri justificate care să convingă că există o aparență privind interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temeuri de casare a deciziei recurate.

37. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

38. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeuri prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

39. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor factice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

40. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicări eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

41. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

42. 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).

43. 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

44. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin.(2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de SA „Albina-Construcția”.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc