



**CURTEA SUPREMĂ  
DE JUSTIȚIE**

**ÎNCHEIERE**

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Andrei Bragarenco,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco împotriva Primăriei comunei Tohatin cu privire la anularea autorizației de construire și anularea deciziei emisă în procedura prealabilă,

împotriva deciziei din 15 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-303/23*

*NR. PIGD 2-21132805-01-3ra-16032023)*

Recursul declarat până la 1 septembrie 2023. Art. 246 din Codul administrativ (în redacția în vigoare până la 1 septembrie 2023). Argumentele invocate nu determină admisibilitatea recursului în raport cu motivele invocate. Dezacordul recurentului cu actele judecătorești contestate, nu constituie temei de casare a acestora conform solicitării din recurs.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Chisilița,  
Curtea de Apel Chișinău, jud. V. Negru, E. Palanciuc, A. Minciuna,

2 iulie 2025

*Textul corespunde originalului*

**Examinând în lipsa participanților la proces recursul depus de Andrei Bragarenco,**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători,*

constată următoarele:

**ÎN FAPT**

1. La 7 septembrie 2021, Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco au depus acțiune în contencios administrativ, concretizată prin cererea din 15 octombrie 2021, împotriva Primăriei comunei Tohatin, solicitând anularea răspunsului (deciziei) nr. 80 din 13 septembrie 2021 și anularea autorizației de construire nr. 78 din 15 decembrie 2020.

2. În motivarea acțiunii, reclamantii au invocat că, la 15 decembrie 2020, Primăria comunei Tohatin a emis autorizația de construire nr. 78, prin care s-a autorizat edificarea unei stații de așteptare a pasagerilor pe terenul situat în mun. Chișinău, comuna Tohatin, satul Nou Tohatin, str. Nucarilor. Aceasta a fost construită în nemijlocita apropiere a proprietății lor private, prin ce li se lezează drepturile la un trai decent, sigur, viață privată, precum și siguranța personală la trafic.

3. Prin cererea depusă la 22 iunie 2021 către Primăria comunei Tohatin, au solicitat lista tuturor actelor ce au stat la baza edificării stației de așteptare amplasată în nemijlocita apropiere de poarta casei lor, cu eliberarea copiilor autentificate ale acestora. Iar prin răspunsul Primarului comunei Tohatin nr. 206 din 8 iulie 2021, li s-a prezentat copia planului de încadrare și autorizația de construire nr. 78 din 15 decembrie 2020.

4. Reclamantii în dezacord cu autorizația de construire, prin cererea prealabilă depusă la 30 iulie 2021, au solicitat anularea acesteia. Iar prin răspunsul (decizia) nr. 252 din 13 septembrie 2021, recepționată la 15 septembrie 2021, s-a respins cererea prealabilă.

5. Reclamantii au considerat că răspunsul (decizia) este ilegal. Or, potrivit planului anexat la autorizație, stația de așteptare urma a fi edificată într-un alt loc decât cel care este amplasată. Stația este amplasată paralel cu calea de acces către proprietatea lor privată, ceea ce creează dificultăți accesului spre proprietate, dar și riscuri majore privind siguranța traficului rutier, inclusiv a tuturor membrilor familiei. Staționarea transportului public paralel cu calea de acces creează situație de accident și obstacole în deplasarea normală atât a transportului oprit în stație, cât și a transportului care circulă și urmează a efectua în zona respectivă depășire din motivul staționării transportului public, dar și al transportului privat al familiei lor. Situațiile de accident atentează la viața și sănătatea familiei lor, dar și a tuturor participanților la trafic, inclusiv a persoanelor aflate la stația de așteptare.

6. Referitor la autorizația de construire nr. 78 din 15 decembrie 2020, reclamantii au afirmat că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept și urmează a fi anulată. Prin prisma noțiunilor: „autorizație de construire”, „certificat de urbanism pentru proiectare”, „construcții cu caracter provizoriu”, „documentație de proiect”, „schiță de proiect” redată în art. 2 din Legea privind autorizarea lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010, precum și prevederilor art. 12 alin.(1) din aceeași Lege, au reiterat că autorizația a fost emisă cu încălcarea prevederilor legale enunțate, și anume, în lipsa documentației de proiect și a certificatului de urbanism. Din textul autorizației de construire se constată că aceasta a fost emisă fără proiect, lipsind numărul și data certificatului de urbanism.

#### POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

7. Prin hotărârea din 5 octombrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins acțiunea în contencios administrativ înaintată de Natalia Bragarenco și Andrei Bragarenco împotriva Primăriei comunei Tohatin cu privire la anularea autorizației de construire nr. 78 din 15 decembrie 2020 și a deciziei nr. 80 din 13 septembrie 2021 emisă la soluționarea cererii prealabile.

#### EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

8. La 1 noiembrie 2022, Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco au depus cerere de apel nemotivată, iar la 6 noiembrie 2022, Andrei Bragarenco a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 5 octombrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

#### POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

9. Prin încheierea din 06 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în temeiul art. 236 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ, s-a declarat inadmisibil apelul declarat de Natalia Bragarenco împotriva hotărârii din 5 octombrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

10. Prin decizia din 15 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de Andrei Bragarenco și s-a menținut hotărârea din 5 octombrie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

11. Pentru a decide astfel, instanța de apel a considerat că soluția primei instanțe este una legală și întemeiată, iar argumentele expuse în cererea de apel au un caracter declarativ.

12. Instanța de apel stabilind că acțiunea depusă de Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco este admisibilă, a supus dezbaterii fondul cauzei.

13. Analizând actele cauzei în coraport cu noțiunile autorizație de construire și certificat de urbanism pentru proiectare în sensul art. 2 din Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de

construcție, precum și cu prevederile art. 3 alin. (1) și (2), art.12 alin. (1), (2) din aceeași Lege, ale art. 6, art.12 din Legea nr. 835-XII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, instanța de apel a conchis asupra temeiniciei soluției fondului privind respingerea acțiunii, or, argumentele expuse în acțiune și în apel au un caracter declarativ și neîntemeiat.

14. Instanța de apel a subliniat că prin acțiunea depusă, Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco au contestat o autorizație de construire, prin care s-a autorizat executarea lucrărilor de construire a trei stații de așteptare pentru pasageri, pe terenul situat în mun. Chișinău, s. Cheltuitor, s. Tohatin (cartierul nou), s. Buneț. Însă prin acțiune și-au manifestat dezacordul cu autorizația de construire eliberată doar pentru stația de așteptare pentru pasageri ce urmează a fi amplasată în comuna Tohatin, str. Nucarilor. Corespunzător fiind constatat că reclamanții și-au manifestat dezacordul cu autorizația de construire în partea autorizării executării lucrărilor de construire a stației de așteptare ce urma a fi amplasată în comuna Tohatin, str. Nucarilor, controlul judecătoresc al actului administrativ contestat urmează a fi îndreptat exclusiv în limitele argumentelor expuse în acțiune.

15. Instanța de apel a reținut că prin acțiunea depusă s-a invocat precum că autorizația de construire a stației de așteptare a fost emisă în lipsa proiectului de execuție, în textul acesteia lipsind numărul certificatului de urbanism. Analizând aceste argumente ale reclamanților, instanța le-a considerat drept neîntemeiate, constatând cert că la emiterea autorizației de construire au fost respectate dispozițiile legale și procedura stabilită de legiuitor.

16. De asemenea, a desconsiderat argumentele reclamanților care au susținut că prin amplasarea stației de așteptare în proximitatea proprietății lor, le este afectat dreptul la siguranță. Or, din analiza planului de încadrare în zonă, derivă că stația de așteptare a transportului public se află peste drum de proprietatea reclamanților, la o distanță de cca 15 m de la sectorul de teren și 20 m de la casa individuală de locuit. Prin urmare, a conchis că nu există probe ce ar confirma alegațiile reclamanților privind lezarea dreptului la un trai decent, sigur și viață privată, acestea având un caracter declarativ și neîntemeiat.

17. Instanța de apel a precizat că în scopul organizării adecvate a circulației transportului public și deplasării în siguranță a tuturor participanților la trafic, îndeosebi al pietonilor, autoritățile administrației publice locale, având competențe în domeniul siguranței la trafic, au dreptul de a construi/amplasa obiective de prestare a serviciilor rutiere pe drumurile și străzile localităților.

18. La caz, s-a constatat că autorizația de construire contestată de reclamanți, a fost emisă anume pentru realizarea competenței autorității

publice locale în vederea asigurării siguranței la trafic, în special, pentru a asigura siguranța deplasării locuitorilor cu ajutorul transportului public.

19. În acest sens, nu s-au reținut aserțiunile apelantului că instanța de fond a respins acțiunea, pe motiv că reclamantii nu ar fi indicat dreptul vătămat, or, din analiza hotărârii motivate a instanței de fond derivă că acțiunea a fost respinsă pentru motive de netemeinicie a argumentelor invocate.

20. Instanța de apel a respins argumentul apelantului că hotărârea instanței de fond este neîntemeiată și nemotivată. Analizând conținutul hotărârii contestate, instanța de apel a reținut că hotărârea primei instanțe este una legală, motivată și bine argumentată, făcând referire la normele de drept material și procedural, dând o apreciere probelor prezentate de către părți, determinând circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, care au fost și care n-au fost stabilite, apreciind corect caracterul raportului juridic dintre părți, aplicând legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii, având o motivație și o analiză clară.

21. Instanța de apel a respins ca fiind neîntemeiată și critica apelantului precum că instanța de fond nu a dat o apreciere corectă circumstanțelor cauzei, ori, rolul activ exercitat de instanță, în deslușirea corectă a raportului dintre părți, este evident manifestat, în condițiile analizei apărărilor reclamantului exprimate pe cale incidentală, dar, în cadrul fixat de reclamant și în limitele obiectului dedus judecării.

#### EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

22. La 9 martie 2023, Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco au formulat recursul motivat împotriva deciziei din 15 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată.

23. În motivarea recursului s-a invocat că hotărârea primei instanțe și decizia instanței de apel sunt neîntemeiate pasibile de a fi casate integral, din motiv că instanțele inferioare nu au elucidat și constatat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei. Au aplicat eronat normele de drept material, iar concluziile expuse în actele judecătorești sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei.

24. Totodată, prin actele contestate li s-a încălcat dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, care prezumă dreptul la o hotărâre și decizie motivată. Motivarea este o parte a hotărârii în care instanța judecătorească în mod obligatoriu își expune concluziile formulate în privința cauzei diferite spre soluționare.

25. Conform jurisprudenței constante degajate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor

hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se pronunța în hotărâri asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (Garcia Ruiz contra Spaniei, hotărârea din 21 ianuarie 1999).

26. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în repetate rânduri necesitatea motivării hotărârilor judecătorești, unde funcția unei decizii motivate este să demonstreze părților că ele au fost auzite. Dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar, de asemenea, obligația corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa, motivele pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse (Fomin contra Moldovei, hotărârea din 11 octombrie 2011). Actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți (principiul nr. 6 al Recomandării nr. R (84)5 privind principiile de procedură civilă menite pentru ameliorarea funcționării justiției, adoptată la 28 februarie 1984 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei). La deliberarea hotărârii, instanța judecătorească apreciază probele, determină circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părți, legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii. Instanța judecătorească adoptă hotărârea în limitele pretențiilor înaintate de reclamant. Potrivit recomandărilor Avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești se invocă că o motivație și o analiză clară, sunt cerințele fundamentale ale hotărârilor judecătorești și un aspect important al dreptului la un proces echitabil.

27. Recurenții au afirmat că au prezentat probe și au argumentat dreptul încălcat prin prisma art. 17, art. 20 din Codul administrativ, însă instanța contrar acestora a motivat hotărârea precum că nu au demonstrat dreptul lezat.

28. Reiterând, în esență, circumstanțele redate în cererea de chemare în judecată, recurenții au menționat drepturile garantate prin prisma art. 36 alin.(1), art.37 alin.(1), (2), art. 47 alin.(1), art. 24 alin.(1) din Constituție.

29. La 4 mai 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatului copia recursului, creând astfel participanților la proces condiții egale de cunoaștere modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire, anexată la materialele dosarului (f.d.104).

30. La 27 iunie 2023, prin intermediul poștei terestre (f.d.130), Primăria comunei Tohatin a depus referință la recurs, solicitând respingerea acestuia.

#### LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

31. Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 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.

32. Art.XI din Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023:

„(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art.IV, V pct.1–9 și 11–16 și art.VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.

(3) 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.”

33.Art. 244 din Codul administrativ:

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

34.Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„(1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

(2) 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.”

35.Art. 246 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil în special când:

a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs;

b) recursul este depus în mod repetat;

c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.245 alin.(1);

e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2);

f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art.244 alin.(2), art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

#### MOTIVAREA INSTANȚEI

36. Referitor la termenul de declarare a recursului, instanța de recurs menționează că instanța de apel a pronunțat dispozitivul deciziei la 15

februarie 2023. Prin intermediul poștei electronice (f.d.95, 96), la 16 februarie 2023 instanța ierarhic inferioară a notificat dispozitivul deciziei instanței de apel, iar la 23 februarie 2023 -decizia motivată. Astfel, recursul depus de Andrei Bragarenco, a fost înaintat cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

37. Inițial Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează că deși în partea introductivă a recursului sunt indicați în calitate de recurenți Andrei Bragarenco și Natalia Bragarenco, însă, în final, acesta este semnat doar de către Andrei Bragarenco. Astfel, recursul se consideră a fi depus doar de către Andrei Bragarenco, or, ultimul conform materialelor cauzei nu deține împuterniciri în vederea reprezentării intereselor Nataliei Bragarenco la depunerea recursului și semnării în numele acesteia.

38. Din analiza prevederilor legale enunțate supra rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului depus până la data de 1 septembrie 2023, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate la art. 246 alin. (2) din Codul administrativ, dar urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

39. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează 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.

40. 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.

41. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă 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.

42. De asemenea, 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.

43. 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).

44. 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).

45. În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Andrei Bragarenco.

46. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 230 și 246 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Andrei Bragarenco.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc