Dosarul nr. 3-2864/2022 /2-22170005-12-3-21112022/

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

04 decembrie 2024 mun. Chișinău
Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)
În componența:
Președintele ședinței, judecătorul **Gandrabur Marcel**
Grefier **Svistal Lorena**

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată de Societatea pe Acțiuni ”Regul” împotriva Primarului mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ individual,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanţilor la proces.

La data de 21 noiembrie 2022 Societatea pe Acțiuni ”Regul” (SA ”Regul”) a înaintat **acțiune de contencios administrativ** în contradictoriu cu Primarul mun. Chișinău solicitând anularea deciziei nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 și deciziei nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022 în temeiul cărora a fost respinsă cererea de eliberare a autorizației de construire pentru finalizarea lucrărilor de construire a unui bloc locativ D+P+9E în limitele terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** din *****.

În motivarea acțiunii s-a menționat că, la data de 28 iunie 2022, SA ”Regul” prin intermediul administratorului statutar, a depus cerere privind eliberarea autorizației de construire pentru finalizarea lucrărilor de construire a blocului locativ D+P+9E în limitele terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** din ***** (nr. de înregistrare AC-00419/28-06-2022). La cerere au fost anexate toate actele necesare în strictă conformitate cu prevederile legale. Cererea de eliberare a autorizației de construire pentru finalizarea lucrărilor de construire a blocului locativ D+P+9E în limitele terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** a fost adresată Primarului General al mun. Chișinău, în ordinea art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție. Prin răspunsul nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022, semnat de Viceprimarul Ceban Ilie, SA ”Regul” a fost informată despre solicitarea adresată I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru, de a înainta acțiune în rectificare în instanța de judecată, din motiv că notarea (superficiei) efectuată în Registrul bunurilor imobile nu corespunde cu situația juridică reală. În acest context, autoritatea publică pârâtă a invocat art. 81 alin. (1) din Codul administrativ, care prevede că, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care

trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publica suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Dat fiind faptul că autoritatea publică pârâtă a decis suspendarea procedurii administrative până la clarificarea situației privind procedura de înregistrare a superficiei legale asupra terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** din *****, SA ”Regul”, conformându-se deciziei reflectate în răspunsul nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022, a solicitat I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău, expunerea asupra legalității înregistrării dreptului legal de superficie asupra terenurilor nominalizate.

Menționează că la acea etapă, SA ”Regul” nu putea să cunoască faptul că autoritatea publică pârâtă a dispus în mod ilegal suspendarea procedurii administrative, ci s-a bazat pe prezumția bunei-credințe a autorității publice pârâte. Prin răspunsurile I.P. „Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău cu nr. 11/11-07-138/22/1844 din 23 august 2022 și nr. 11/11c-Col-150/22/07-2031 din 21 septembrie 2022, a fost confirmată legalitatea și corectitudinea înregistrării dreptului de superficie legală a SA ”Regul” asupra terenurilor nr. cadastrale ***** și ***** din *****. Atrage atenția că legalitatea și corectitudinea înregistrării dreptului de superficie este confirmată de către însăși autoritatea publică responsabilă de ținerea și gestionarea Registrului bunurilor imobile, Agenția Servicii Publice. În context, art. 416 alin. (1) din Codul civil instituie prezumția potrivit căreia, dacă un drept, act sau fapt a fost înregistrat într-un registru public, se prezumă că el există, cât timp nu a fost radiat sau modificat în condițiile legii. Răspunsurile I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău cu nr. 11/11-07-138/22/1844 din 23 august 2022 și nr. 11/11c-Col-150/22/07-2031 din 21 septembrie 2022 au servit temei pentru formularea cererilor prealabile în adresa Primarului General al mun. Chișinău cu solicitarea de a revizui decizia nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 și de a emite actul permisiv solicitat. Odată cu cererile prealabile numite, răspunsurile Agenției Servicii Publice au fost comunicate autorității publice pârâte. Prin decizia asupra cererilor prealabile nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022, semnată de Viceprimarul, Cutasevici Angela, s-a dispus respingerea acestora (cererile au fost ”conexate într-o singură procedură administrativă”).

De asemenea, consideră oportun a comunica instanței de judecată faptul că, urmare a recepționării răspunsurilor I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău, de către reclamant a fost aplicat principiul aprobării tacite (art. 12 coroborat cu art. 28^1 din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție). Astfel, în strictă conformitate cu prevederile legale nominalizate, SA ”Regul” a aplicat procedura aprobării tacite după cum urmează: la data de 30 septembrie 2022 a fost perfectată declarația pe propria răspundere (art. 62 alin. (3) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător); la data de 03 octombrie 2022 copia certificatului constatator însoțit de declarația pe propria răspundere a fost notificat Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne (art. 28^1 alin. (2) din Legea

nr. 163/2010 coroborat cu art. 62 alin. (3) din Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător); la data de 12 octombrie 2022 a fost informată în scris Agenția Supraveghere Tehnică (art. 28^1 alin. (2) din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție); la data de 11 octombrie 2022 (nr. 10654/22 din 11 octombrie 2022) a fost informată Primăria mun. Chișinău (art. 12 alin. (6) din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție).

Decizia contestată este un act administrativ individual defavorabil în raport cu reclamantul, aceasta având ca efect privarea pe o perioadă nedeterminată a reclamantului de posibilitatea obținerii actului permisiv solicitat și anume a autorizației de construire pentru finalizarea lucrărilor de construire a blocului locativ D+P+9E în limitele terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** din *****. Reclamantul a solicitat eliberarea autorizației de construire anume pentru finalizarea lucrărilor de construcție a unui bloc locativ, lucrări autorizate în modul prevăzut de lege încă în anul 2015, dar care nu au fost finalizate din motive de ordin obiectiv. Potrivit art. 81 alin. (1) din Codul administrativ, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Astfel, suspendarea procedurii administrative poate fi dispusă doar în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară, un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte. Din cuprinsul răspunsurilor Agenției Servicii Publice, Departamentul Cadastru, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău cu nr. 11/11-07-138/22/1844 din 23 august 2022 și nr. 11/11c-Col-150/22/07-2031 din 21 septembrie 2022, rezultă că la data emiterii deciziei contestate (29 iulie 2022) nu a existat nici una din condițiile stabilite la art. 81 alin. (1) din Codul administrativ pentru ca autoritatea publică pârâtă să dispună de dreptul de a suspenda procedura administrativă. Prin urmare, în circumstanțele speței, autoritatea publică pârâtă nu avea dreptul să dispună suspendarea procedurii administrative, fapt ce determină ilegalitatea deciziei nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022.

Prin **referința** Primarului mun. Chișinău s-a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată, iar în suportul acesteia s-a invocat că, la examinarea în fond a cererii de chemare în judecată, instanța urmează să analizeze două elemente: dacă actul respectiv este ilegal și dacă prin el se încalcă un drept - există drept vătămat al reclamantului. Emitentul actului administrativ individual contestat susține legalitatea și temeinicia răspunsurilor emise, astfel încât acțiunea reclamantului nu întrunește condițiile prevăzute de lege pentru admiterea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Astfel, activitatea administrativă desfășurată de către autoritatea emitentă a actului administrativ a fost efectuată având în vedere atribuțiile conferite de lege în realizarea sarcinilor administrației publice locale, precum și în conformitatea cu legislația în vigoare.

În fond, reieșind din argumentele prezentate de către reclamant, acesta invocă faptul că un prim motiv de contestare a scrisorii/răspuns nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 și respectiv nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022 este faptul ilegalității acestora.

Manifestă un total dezacord față de argumentul prezentat de către reclamant, cu invocarea următoarelor teze juridice care demonstrează legalitatea scrisorilor/ răspunsuri menționate.

Potrivit art. 81 alin. (1) din Codul administrativ, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publica suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operațiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare. Suspendarea se comunică participantului de către autoritatea publică/ persoana care conduce procedura. Pe perioada suspendării procedurii administrative termenul prevăzut la art. 60 alin. (1) nu curge. Contrar celor indicate de către reclamant precum că autoritatea publică pârâtă nu avea dreptul să dispună suspendarea procedurii administrative invocă că, la data de 25 martie 2022, prin demersul nr. 01/1-08-162 din 25 martie 2022, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a solicitat Agenției Servicii Publice examinarea posibilității înaintării de către Agenția Servicii Publice a acțiunilor în rectificare a Registrului bunurilor imobile, în instanța de judecată și informarea direcției despre acțiunile întreprinse din motiv că pentru instituirea dreptului de superficie Consiliul mun. Chișinău nu a emis decizii cu privire la stabilirea dimensiunilor concrete ale părților de teren pentru deservirea bunurilor imobile înregistrate în Registrul bunurilor imobile. La data de 21 septembrie 2022 și ulterior la data de 18 octombrie 2022, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare prin nota nr. 01/1-08-504 a solicitat Direcției Asistență Juridică întreprinderea măsurilor ce au ca scop radierea dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** din str. Tudor Vladimirescu 8/1.

În prezent, în cadrul Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) se examinează cererea de chemare în judecată (nr. 2-22181732-12-2c-12122022-1, 2c-3055/2022) înaintată de către Consiliul mun. Chișinău, Primarul general al mun. Chișinău împotriva SA ”Regul” cu privire la constatarea nulității înregistrării dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** din ***** - proprietate a municipiului Chișinău, pe numele SA ”Regul”; dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** înregistrată pe numele SA ”Regul” la data de 11 ianuarie 2021; constatarea nulității înregistrării construcției (bun viitor) și a dreptului de proprietate asupra construcției (bun viitor) cu nr. cadastral ********** din *****; radierea din Registrul bunurilor imobile a înregistrării construcției (bun viitor) cu nr. cadastral ********** și a încăperilor izolate din cadrul

construcției (bun viitor) cu nr. cadastral ********** și a dreptului de proprietate asupra acestora din *****.

Astfel, potrivit art. 29 din Legea nr. 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului civil prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații: are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire; are un drept de concesiune asupra terenului; are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat; are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c); nu are niciun drept asupra terenului. În cazul prevăzut la alin. (1) lit. e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părții terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la inițiativa proprietarului. Totodată, conform pct. 12 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie și locațiune, aprobat prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 11/13 din 16 iulie 2020, în cazul prevăzut la art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea 1125/2002, dreptul de superficie se instituie doar asupra părții terenului necesar pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat la capitolul B. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chișinău. Având în vedere că o decizie a Consiliului mun. Chișinău prin care se stabilesc dimensiunile necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat la capitolul B nu a fost adoptată, înregistrarea superficiei asupra terenului cu nr. cadastral ***** este ilegală. Prin urmare, autoritatea publică locală a suspendat întemeiat și legal procedura administrativă inițiată la cererea SA ”Regul” cu nr. AC-00419/28-06-2022 privind eliberarea autorizației de construire.

În ședința de judecată SA ”Regul” și Primarul mun. Chișinău (reprezentanții desemnați/împuterniciți), nu s-au prezentat, fiind citați în mod legal despre data, locul și ora derulării procesului judiciar. Totodată, cererile de amânare formulate de participanții la proces nominalizați au fost respinse ca neîntemeiate, menite să tergiverseze examinarea cauzei.

Aprecierea instanței de judecată.

Analizând piesele dosarului prin prisma rigorilor art. 130 din Codul de procedură civilă prin coraportare la prevederile legale ce guvernează raportul juridic litigios, instanța de judecată ajunge la concluzia că acțiunea dedusă judecății este neîntemeiată și urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

Conform **art. 22 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În concordanță cu **art. 93 din Codul administrativ**, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenţia. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Conform **art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ**, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.

În acord cu **art. 194 alin. (1) din Codul administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

În conformitate cu **art. 195 din Codul administrativ**, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169-171.

Conform **art. 219 din Codul administrativ**, instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată poate avea o discuţie juridică cu participanţii la proces sau poate da în scris indicaţii cu privire la situaţia de drept a cauzei examinate.

În conformitate cu **art. 225 din Codul administrativ**, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) și-a exercitat dreptul discreționar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;

d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform **art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă**, circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanţa judecătorească pornind de la pretenţiile şi obiecţiile părţilor şi ale altor participanţi la proces, precum şi de la normele de drept material şi procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform **art. 121 din Codul de procedură civilă**, instanţa judecătorească reţine spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistenţa de circumstanţe, importante pentru soluţionarea justă a cazului, iar **art. 122 din Codul de procedură civilă** prevede că, circumstanţele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probaţiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

Circumstanțele de fapt relevante.

La data de 28 iunie 2022 SA ”Regul” a depus la Primăria mun. Chișinău cererea nr. AC-00419/28-06-2022 prin care a solicitat eliberarea autorizației de construire pentru imobilul/terenul cu nr. cadastral ***** și *****, din *****. (f.d. 10)

Prin răspunsul nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 SA ”Regul” a fost informată despre imposibilitatea satisfacerii cererii din motivul verificării legalității înregistrării dreptului de superficie și prin urmare procedura administrativă a fost suspendată. În concret, în baza unor informații oferite de către I.P. ”Agenția Servicii Publice” referitor la temeiurile și actele justificative la înregistrarea superficiei asupra mai multor terenuri proprietate municipală (inclusiv terenurile cu nr. cadastrale ***** și *****) în favoarea unor persoane terțe, fără ca proprietarul terenurilor, Consiliul mun. Chișinău să emită decizii cu indicarea părților din teren care conform legislației în vigoare (Legea nr. 133/2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative, Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil) asupra cărora se instituie superficia, actualmente autoritatea publică locală a solicitat I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru înaintarea unei acțiuni în rectificare în instanța de judecată, din motiv că, notarea efectuată în registru nu corespunde cu situația juridică reală asupra acestor terenuri. (f.d. 11)

La data de 24 august 2022 și 21 septembrie 2022, SA ”Regul” a depus cererea nr. 9753/22 prin care a solicitat revizuirea deciziei de suspendare a procedurii administrative și eliberarea actelor permisive pentru bunul imobil viitor amplasat în str. Tudor Vladimirescu 8/1.

Prin răspunsul nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022, SA ”Regul” a fost informată motivat despre respingerea cererii, or, în conformitate cu art. 654 alin. (1) din Codul civil, superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune. Potrivit art. 29 din Legea nr. 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului civil, prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații: are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire; are un drept de concesiune asupra terenului;

are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat; are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c); nu are niciun drept asupra terenului. Potrivit informației din Registrul bunurilor imobile, la data de 01 martie 2019, SA ”Regul” nu avea înregistrată construcția cu nr. cadastral ********** pe terenul cu nr. cadastral *****. Dar avea înregistrată construcția cu nr. cadastral ********** care a fost demolată conform autorizației de desființare nr. 66id/17 din 05 iunie 2017. Dreptul de proiectare asupra construcției cu nr. cadastral ********** a fost radiat la data de 27 iulie 2022. Suplimentar potrivit informației din Registrul bunurilor imobile, pentru terenul cu nr. cadastral ***** este notată arendă cu termenul 04 octombrie 2013 – 04 octombrie 2018 (contract de arendă nr. 6323/2013 din 04 octombrie 2013). Prin urmare, la data de 01 martie 2019, SA ”Regul” nu avea un drept de folosință asupra terenului cu nr. cadastral *****. Prin urmare, reieșind din prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 care stabilește că autorizația de construire se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, iar administrația publică locală a solicitat I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru înaintarea unei acțiuni în rectificare în instanța de judecată, din motiv că, notarea efectuată în registru nu corespunde cu situația juridică reală asupra acestor terenuri – impunerea suspendării procedurii administrative cu privire la eliberarea autorizației de construire în temeiul art. 81 alin. (1) din Codul administrativ, despre care a-ți format informat – este întemeiată și rezonabilă. (f.d. 17)

Admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ.

1. Revendicările reclamantului se circumscriu acțiunii în obligare, în virtutea art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, susceptibile examinării în procedura contenciosului administrativ în acord cu art. 189 alin. (1), 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Competența jurisdicțională materială și teritorială aparține Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

2. Dreptul subiectiv vătămat – dreptul de proprietate (atributele de posesie și folosință).

3. Partea reclamantă a formulat cerere prealabilă, a se vedea reacția reciprocă - răspunsul nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022. Totuși fiind o acțiune în obligare, în corespundere cu art. 208 alin. (3) din Codul administrativ, parcurgerea căii prealabile nu era obligatorie deoarece legea specială (Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construire) nu impunea expres respectarea procedurii prealabile.

4. Corelând data emiterii deciziei pe cererea prealabilă cu momentul înaintării acțiunii în judecată, se atestă întrunirea termenului legal de valorificare a acțiunii. De asemenea, se va ține cont de lipsa informației cu privire la exercitarea căilor de atac în actele contestate, respectiv incidența prolongației termenului reglementată expres la art. 209 alin. (2) din Codul administrativ.

5. Nu există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; nu există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau

și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; la aceeași sau la altă instanță de judecată nu se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept. La fel, acțiunea de contencios administrativ corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și a fost depusă de o persoană împuternicită.

În această ordine de idei, judecătorul constată cu certitudine că partea reclamantă a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni prevăzute la art. 207 din Codul administrativ.

Cadrul normativ relevant.

În acord cu **art. 16 din Codul administrativ**, dreptul discreţionar al autorităţii publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluţii posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziţie legală. Exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare.

Potrivit **art. 17 din Codul administrativ**, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform **art. 21 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

În consonanță **cu art. 22 din Codul administrativ**, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În concordanță cu **art. 31 din Codul administrativ**, actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit **art. 32 din Codul administrativ**, procedura administrativă se structurează astfel încât participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuţia unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar şi uşor de înţeles, acţiunile care trebuie întreprinse. În condiţiile legii, autorităţile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu **art. 38 din Codul administrativ**, înaintea fiecărei decizii judecătoreşti pe fond, participanţilor la proces li se oferă posibilitatea de a-şi expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanţă de judecată independentă, imparţială şi instituită prin lege. În acest scop, instanţa de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege şi să asigure desfăşurarea cu celeritate a procesului.

Art. 81 din Codul administrativ prevede că, în cazul în care actul administrativ individual al autorităţii publice depinde de un act, o operaţiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publica suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operaţiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătoreşti definitive. Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operaţiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare. Suspendarea se comunică participantului de către autoritatea publică/ persoana care conduce procedura. Pe perioada suspendării procedurii administrative termenul prevăzut la art.60 alin.(1) nu curge.

În corespundere cu **art. 94 din Codul administrativ**, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele şi circumstanţele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit **art. 118 din Codul administrativ**, motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.

Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a) autoritatea publică admite o petiţie în totalitate fără ca prin decizia de soluţionare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de acelaşi fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanţelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În acord cu **art. 120 din Codul administrativ**, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

a) numele/denumirea autorităţii publice care a emis actul administrativ;

b) numele colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ;

c) numele destinatarului actului administrativ;

d) data la care a fost emis actul administrativ;

e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ);

f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;

g) decizia cu privire la cheltuieli;

h) informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac;

i) semnătura colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ.

Prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. b) şi i), în cazul unui act administrativ individual scris emis în mod automatizat, pot lipsi datele despre nume şi semnătură. Pentru indicarea conţinutului pot fi utilizate semne-cheie dacă, în baza explicaţiilor făcute în acest sens, persoana căreia îi este destinat actul administrativ sau care este afectată de acesta poate recunoaşte clar conţinutul actului administrativ.

Potrivit **art. 137 din Codul administrativ**, în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale.

Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare.

În conformitate cu **art. 225 din Codul administrativ**, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

În accepțiunea **Legii privind autorizarea executării lucrărilor de construcție**, *autorizaţie de construire* – act eliberat de către emitent, prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcţie în temeiul şi cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a documentaţiei de proiect elaborate şi verificate.

Conform **art. 12 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție (în vigoare la data depunerii cererii de către SA ”Regul”)**, autorizaţia de construire se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia. La cerere se anexează următoarele documente:

a) acordul autentificat notarial al coproprietarilor de imobil/teren ale căror interese pot fi afectate nemijlocit în procesul executării lucrărilor de construcţie şi în perioada exploatării obiectului construit;

b) certificatul de urbanism pentru proiectare sau certificatul constatator, în cazul aplicării principiului aprobării tacite;

c) extrasul din documentaţia de proiect, cuprinzând memoriul explicativ, planul general (plan de situaţie, plan trasare), faţadele, soluţiile cromatice, proiectul de organizare a executării lucrărilor de construcţie. Pentru autorizarea lucrărilor de infrastructură tehnico-edilitară, faţadele şi soluţiile cromatice nu se prezintă în extrasul documentaţiei de proiect;

d) raportul unic de verificare a documentaţiei de proiect pentru construcţie, elaborat conform regulamentului aprobat de Guvern;

e) buletinul de identitate (în cazul persoanei fizice) sau certificatul de înregistrare (în cazul persoanei juridice);

f) contractul privind supravegherea de autor, semnat de către solicitant (beneficiar) şi proiectant;

g) extrasul din procesul-verbal al şedinţei Consiliului Naţional al Monumentelor Istorice de pe lângă Ministerul Educaţiei, Culturii şi Cercetării privind avizarea pozitivă a proiectului de execuţie, în cazul proiectării intervenţiilor la monumentele de istorie, artă sau arhitectură ori în zonele construite înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat;

h) certificatul de descărcare de sarcină arheologică, în cazurile prevăzute la art.6 alin.(2) şi (3) din Legea nr.218/2010 privind protejarea patrimoniului arheologic;

i) acordul de mediu, dacă este necesară efectuarea evaluării impactului asupra mediului şi dacă, din caracteristicile imobilului planificat, este evident că în acesta se vor desfăşura activităţi prevăzute de Legea nr.86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

Solicitarea altor documente decât cele prevăzute la alin. (1) nu se admite.

În cazul solicitării autorizării obiectelor din zona de protecţie a drumului public, emitentul este obligat să obţină avizul necesar (autorizaţia de amplasare) în conformitate cu Legea drumurilor nr. 509/1995, care se eliberează în termen de până la 20 de zile lucrătoare. Autorizaţia de construire eliberată în lipsa avizului (autorizaţiei de amplasare) în cauză este nulă.

Documentele prevăzute la alin. (1) se prezintă în original şi în copii, cu excepţia documentelor prevăzute la lit. c), care se prezintă doar în original.

După verificarea copiilor de pe documentele prevăzute la alin.(1), originalele se restituie solicitantului (beneficiarului).

În cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin.(1), cererea este admisă şi înregistrată, însă emitentul poate suspenda examinarea pe un termen de pînă la 30 de

zile, cu înştiinţarea obligatorie a solicitantului. Suspendarea termenului de examinare devine nulă din ziua în care solicitantul a prezentat toate documentele necesare.

Drept temei pentru refuzul de a elibera autorizaţia de construire servesc următoarele:

a) solicitantul nu este proprietarul imobilului/terenului pentru care solicită autorizaţia de construire sau nu are acordul coproprietarilor;

b) documentaţia de proiect a fost elaborată cu încălcarea prescripţiilor şi a elementelor stabilite prin certificatul de urbanism pentru proiectare;

c) lipsesc avizele pozitive, stabilite prin certificatul de urbanism şi actele normative, care trebuie să însoţească cererea privind solicitarea autorizaţiei de construire.

Dacă emitentul nu a respectat termenul stabilit la alin.(1) şi nu a informat în scris solicitantul (beneficiarul) despre refuz, autorizaţia de construire se consideră eliberată. În acest caz, solicitantul (beneficiarul) este în drept să înceapă executarea lucrărilor, conform condiţiilor stabilite la art. 28^1, informînd în scris emitentul şi Agenţia pentru Supraveghere Tehnică.

La survenirea situaţiei prevăzute la alin.(6), emitentul eliberează necondiţionat autorizaţia de construire în cel mult 3 zile lucrătoare de la data primirii informaţiei despre începerea executării lucrărilor.

Autorizaţia de construire poate fi eliberată pe tranşe sau poate prevedea executarea lucrărilor de construcţie pe tranşe dacă documentaţia de proiect stabileşte aceste reglementări.

Lucrările de intervenţie urgentă, în cazuri de forţă majoră, se autorizează imediat, urmînd ca documentaţia de proiect să fie definitivată pe parcursul executării lucrărilor.

Emitentul este obligat, în cel mult 3 zile lucrătoare, să transmită o copie a autorizaţiei de construire la Agenţia pentru Supraveghere Tehnică, de asemenea la Agenţia de Inspectare şi Restaurare a Monumentelor, în cazul monumentelor de istorie, artă şi arhitectură sau al obiectelor situate în zone construite, înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, şi Agenţia Naţională Arheologică, în cazul siturilor arheologice protejate şi al zonelor lor de protecţie, pentru informare.

Emitentul informează în scris Agenţia de Mediu despre emiterea autorizaţiei de construire, în termen de 10 zile calendaristice, în cazul în care obiectul de construcţie a fost supus evaluării impactului asupra mediului.

Raționamentele instanței de judecată.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția 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 expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanţele să-şi

motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanţelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 şi 61, Seria A nr. 288, şi Burg c. Franţei (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II*). Întinderea obligaţiei de a-şi motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei şi trebuie determinată în lumina circumstanţelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei şi Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A şi 303-B, § 29 şi, respectiv, § 27; şi Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile şi deciziile 1997-VIII*).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Or, respectarea principiului egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art.6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că efectul articolului 6 § 1 din Convenţie este, *inter alia*, de a plasa un „tribunal” sub o obligaţie de a efectua o examinare adecvată a declarațiilor, argumentelor şi probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

Totodată instanța învederează jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care statuează că întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum şi de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale şi de practicile diferite privind prezentarea şi redactarea sentințelor şi hotărârilor în diferite state (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61*).

Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din 19 februarie 1997, paragraful 60*). Or, conform regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, instanţa are obligaţia să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt identificate spre apreciere şi să nu să se limiteze doar la însușirea motivelor şi concluziilor date de participanții procesului.

Comisia Europeană în anul 2006 prin Compendiul de «cele mai bune practici» privind managementul timpului în cazul procedurilor judiciare (Strasbourg, 8 decembrie 2006, CEPEJ(2006)13) [6], a stabilit că, „Judecătorii joacă rolul unui “terţ imparţial” în procesul de soluţionare a unui conflict.

Noţiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de

Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

În general, controlul judiciar asupra puterii executive este denumit sugestiv „contencios administrativ", prin care se înţelege activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puţin, una dintre părţi este o autoritate a administraţiei publice, un funcţionar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte generate din acte administrative ilegale ori din refuzul soluţionării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Controlul judiciar exercitat asupra administraţiei publice dispune de câteva trăsături distincte: este exercitat de către instanţa judecătorească care este independentă sub aspect organizaţional şi funcţional faţă de subiectul controlat; prin intermediul controlului se exercită funcţia instanţei de judecată (justiţiei) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor şi contrabalanţelor, care constituie o garanţie a legalităţii şi a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităţilor executive; se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale; un cerc de subiecţi speciali ai acestor raporturi juridice; existenţa unui litigiu de drept public în calitate de temei al activităţii de control judiciar; controlul judiciar urmăreşte realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecţiei drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor izice şi juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public; activitatea instanţelor de control asupra autorităţilor administraţiei publice este limitată de următoarele condiţii: temei al exercitării acestuia serveşte doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv; obiect al activităţii de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerinţelor legalităţii, dar nu şi ale oportunităţii; dispunerea de către instanţe de un set destul de îngust de mijloace şi metode de exercitare a controlului, care, de asemenea, sunt limitate de lege; lipsa posibilităţilor de executare de sine stătătoare coercitivă a deciziilor judiciare.

Instanța atestă că, Primarul mun. Chișinău în deciziile sale de respingere a dezideratelor SA "Regul" cu privire la eliberarea autorizației de construire pentru finalizarea lucrărilor de construire a unui bloc locativ D+P+9E în limitele terenurilor cu nr. cadastrale ***** și ***** din *****, s-a călăuzit în special de dispoziția art. 81 din Codul administrativ care prescrie franc următoarele, în cazul în care actul administrativ individual al autorităţii publice depinde de un act, o operaţiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operaţiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri

judecătoreşti definitive. Dacă în cadrul unei proceduri administrative actul administrativ individual depinde de un act sau o operaţiune a unui participant, autoritatea publică suspendă procedura administrativă pentru un termen rezonabil. Suspendarea repetată se admite numai dacă are la bază un motiv care nu putea fi prevăzut la prima suspendare.

Din perspectiva jurisprudenţei CtEDO, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză şi să fie previzibilă sub aspectul consecinţelor sale (*Amann împotriva Elveţiei*). În sensul Convenţiei, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiţii suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunţată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să îşi conformeze conduita cunoscând consecinţele juridice ale faptelor sale.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate şi claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale şi să prevadă, în mod rezonabil, în funcţie de circumstanţele cauzei, consecinţele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conţine o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situaţia dată, persoana poate pretinde că nu-şi cunoaşte drepturile şi obligaţiile.

Dispoziția art. 81 din Codul administrativ, este accesibilă, previzibilă și clară, cel puțin părțile procesului nu au obiectat în sensul dat și nu au solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate, deci norma disputată se prezumă și constituțională până la demonstrarea contrariului.

Suspendarea procedurii administrative se referă la întreruperea temporară a unei proceduri administrative, fără a o încheia sau a o rezolva definitiv. Aceasta poate fi dispusă de autoritatea competentă atunci când există motive temeinice pentru a opri parțial sau total desfășurarea acelei proceduri, pentru o perioadă determinată sau nedeterminată. Motivul suspendării poate fi, de exemplu, necesitatea unei clarificări suplimentare, a unui act administrativ prealabil care trebuie obținut, a unei proceduri judiciare legate de aceeași problemă, sau alte motive care justifică oprirea temporară a procesului administrativ. Este important de menționat că suspendarea nu înseamnă încheierea procedurii, ci doar o pauză în derularea acesteia. Procedura va continua de regulă după ce au fost rezolvate motivele care au dus la suspendare.

În substanță, Primarul mun. Chișinău a reținut că în conformitate cu art. 654 alin. (1) din Codul civil, superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune. Potrivit art. 29 din Legea nr. 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului civil, prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în

una dintre următoarele situații: are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire; are un drept de concesiune asupra terenului; are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat; are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c); nu are niciun drept asupra terenului. Potrivit informației din Registrul bunurilor imobile, la data de 01 martie 2019 SA ”Regul” nu avea înregistrată construcția cu nr. cadastral ********** pe terenul cu nr. cadastral *****. Dar avea înregistrată construcția cu nr. cadastral ********** care a fost demolată conform autorizației de desființare nr. 66id/17 din 05 iunie 2017. Dreptul de proiectare asupra construcției cu nr. cadastral ********** a fost radiat la data de 27 iulie 2022. Suplimentar potrivit informației din Registrul bunurilor imobile, pentru terenul cu nr. cadastral ***** este notată arendă cu termenul 04 octombrie 2013 – 04 octombrie 2018 (contract de arendă nr. 6323/2013 din 04 octombrie 2013). Prin urmare, la data de 01 martie 2019, SA ”Regul” nu avea un drept de folosință asupra terenului cu nr. cadastral *****. Reieșind din prevederile art. 12 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 care stabilește că autorizația de construire se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, iar administrația publică locală a solicitat I.P. ”Agenția Servicii Publice”, Departamentul Cadastru înaintarea unei acțiuni în rectificare în instanța de judecată, din motiv că, notarea efectuată în registru nu corespunde cu situația juridică reală asupra acestor terenuri.

În această ordine de idei, Primarul mun. Chișinău în mod just și elocvent a constatat că, pentru examinarea în substanță a cererii de eliberare a autorizației de construire din perspectiva exigențelor regăsite la art. 12 din Legea cu privire la autorizarea executării lucrărilor de construcție, se impune suspendarea procedurii administrative până la emiterea unei hotărâri judecătoreşti definitive pe marginea radierii din Registrul bunurilor imobile a superficiei instituite în favoarea SA ”Regul”. Argumentele autorității publice în contextul vizat nu au fost declarative atât timp cât conduita respectivă a fost materializată prin înaintarea acțiunii în instanța de judecată, urmărindu-se în asemenea manieră un scop legitim – apărarea unui drept legitim. Dincolo de orice dubiu rezonabil, scopul nu a fost de a obstrucționa procesul de eliberare a actului permisiv, motivația autorității fiind plauzibilă și serioasă în esență.

Se observă că, poziția autorității publice pârâte este una clară și explicită, or, în contextul certitudinii juridice, orice persoană căreia nu i-au fost satisfăcute cerințele legale de către o autoritate publică trebuie să cunoască într-o formă explicită motivele care au stat la baza unei asemenea hotărâri.

Suspendarea procedurii administrative în temeiul art. 81 din Codul administrativ nu vine ca doleanță subiectivă a autorității publice ci derivă din circumstanțele cazului care o impun. Altminteri, în unison cu art. 12 alin. (5) din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, în cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin. (1), cererea este admisă şi înregistrată, însă emitentul poate suspenda examinarea pe un termen de până la 30 de zile, cu înştiinţarea obligatorie a solicitantului. Adică, suspendarea procesului emiterii actului permisiv nu trebuie privită ca un mecanism intruziv arbitrar și abuziv, fiind reglementat expres de legislația în vigoare, prin suspendare urmărindu-se evitarea emiterii actului permisiv prematur.

În segmentul dat, instanța va evidenția că, legalitatea, oportunitatea, discreția reprezintă dimensiuni juridice distincte ale actelor administrative care nu urmează a fi confundate. O asemenea concluzie nu rezidă direct din Codul administrativ, care nu definește în general noțiunea de oportunitate sau dreptul discreționar, însă se deduce dintr-o analiză multiaspectuală a legislației conexe și doctrinei juridice.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele condiții generale: conformitatea cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament şi cu toate actele normative cu forță juridică superioară; competența emitentului; forma şi procedura prevăzută de lege. Principiul legalității evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât și din punct de vedere al prescripțiilor legii în ceea ce privește forma, fondul și limitele competenței organului care emite actul administrativ.

Prin *oportunitate* înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiența cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Oportunitatea vizează: momentul în care se adoptă actul administrativ (actualitatea), locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieţii şi interesul public.

Dreptul de apreciere sau *puterea discreţionară* reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acţiona cu exces de putere ce poate fi cenzurat în instanţa de judecată.

Chestiunea oportunităţii actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreţionară) al organelor administraţiei de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecţi de drept în alegerea soluţiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Legislatorul autohton prin dispoziția art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, a exceptat expres de la controlul judecătoresc, segmentul de oportunitate a actului administrativ, totodată a limitat competențele instanței în verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar la următoarele elemente: luarea în considerare a tuturor faptelor relevante; respectarea limitelor legale ale dreptului discreţionar; exercitarea dreptului discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Instanța subliniază că, dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale. Dreptul discreționar derivă din cadrul normativ aplicabil, legislatorul operând cu noțiuni: ”poate”, ”are dreptul”, ”fie/sau” etc, care per ansamblu conturează posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe conduite de urmat. Dacă legislatorul utilizează noțiunile: ”trebuie”, ”urmează”, ”este obligat” etc, atunci în aceste cazuri nu devine incident dreptul discreționar. Dreptul de a admite dezideratele solicitantului sau

a le respinge, în mod formal, configurează o putere discreționară, însă în acest caz, legislatorul nu conferă expres consecințe/soluții alternative.

Prima facie, s-ar părea că, emiterea autorizației de construire reprezintă o discreție decizională a Primarului însă construcția art. 12 (*autorizația de construire se emite*) denotă că nu suntem în prezența unei discreții ci a unei obligații legale, a unui imperativ, în ipoteza în care solicitantul respectă plenar exigențele legii: depune în termen și elocvent cererea și anexele prevăzute de lege.

La caz, făcând abstracție de concepția dreptului discreționar, Primarul mun. Chișinău ar fi avut cel puțin trei opțiuni pe marginea cererii formulate de SA ”Regul”:

1. Admiterea cererii SA ”Regul” și eliberarea autorizației de construire.
2. Respingerea cererii SA ”Regul” și refuzul eliberării autorizației de construire.
3. Suspendarea procedurii administrative pe marginea cererii de eliberare a autorizației de construire.

Primarul mun. Chișinău a optat pentru a treia opțiune ca măsură necesară și stringentă menită să evite alte eventuale litigii, inclusiv cu Consiliul mun. Chișinău în calitatea sa de proprietar al terenului din *****, cu numărul cadastral *****. S-a considerat că graba soluționării cererii este în detrimentul interesului public, inclusiv a interesului SA ”Regul”. A nu se confunda graba cu urgența.

Instanța va releva că, la data de 28 iunie 2022, art. 12 alin. (1) din Legea cu privire la autorizarea executării lucrărilor de construcție (în redacția Legii nr. 3/06.02.2020 în vigoare din 21 februarie 2020) avea următorul conținut: autorizaţia de construire se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale **în baza cererii proprietarului**, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.

Prin Legea nr. 323/24.11.2022, în vigoare din 16 ianuarie 2023, art. 12 alin. (1) a suferit modificări având următoarea redacție, autorizaţia de construire se emite de către primarul unităţii administrativ-teritoriale **în baza cererii proprietarului, în baza cererii deținătorului dreptului de superficie asupra terenului, cu acordul scris al proprietarului terenului**, iar în cazul reţelelor inginereşti şi de comunicaţii electronice şi al elementelor de infrastructură asociată acestor reţele – în baza cererii investitorului/beneficiarului sau a furnizorului de reţele publice de comunicaţii electronice, în care se indică locul amplasării imobilului/terenului, în cel mult 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia.

Deci, suspendarea procedurii administrative avea menirea să elucideze aspectul cu privire la posibilitatea emiterii actului permisiv pentru un solicitant (SA ”Regul”) care la acel moment urma să demonstreze calitatea de proprietar al terenului pe care se preconizează efectuarea lucrărilor de construcție, fie calitatea de superficiar al aceluiași teren **(prin interpretare extensivă favorabilă a normei juridice – art. 12 alin. (1)).** Or, *superficia* este dreptul real imobiliar de a poseda şi folosi terenul altuia în vederea edificării şi exploatării unei construcţii a superficiarului, deasupra şi sub acest teren, sau a exploatării unei construcţii existente a superficiarului. (definiția legală de la art. 654 alin. (1) din Codul civil)

Instanța consideră că, în circumstanțele cazului, suspendarea procedurii administrative, a reprezentat unica soluție legală posibilă, neutră ca caracter juridic, or, autorizația de construire revendicată de SA ”Regul” putea fi emisă doar după emiterea hotărârii judecătorești definitive pe marginea existenței superficiei asupra terenului cu nr. cadastral ***** ce aparține cu titlu de proprietate Consiliului mun. Chișinău. În dependență de soluția judecătorească, autoritatea publică pârâtă fie elibera autorizația de construire (menținerea înscrierii cu privire la superficie), fie respingea cererea dată (radierea înscrierii cu privire la superficie). De altfel, Primarul mun. Chișinău nu a obiectat asupra insuficienței actelor anexate la cerere.

Pe o altă undă de idei, SA ”Regul” pretinde doar anularea deciziilor Primarului mun. Chișinău nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 și nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022, fără a înainta alte deziderate legale subsecvente. Acest fapt presupune că o eventuală anulare a deciziilor evidențiate ar desființa *per se* un produs al procedurii administrative, care nu va asigura atingerea rezultatului scontat – obținerea autorizației de construire.

În acest context este relevantă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Aplicabilitatea art. 6 § 1 în materie civilă depinde, în primul rând, de existența unei ”contestații” (în limba engleză, ”dispute”). În plus, trebuie să se întemeieze pe un ”drept” care să poată fi pretins, cel puțin în mod credibil, recunoscut în dreptul intern, indiferent dacă acest drept este sau nu protejat de Convenție. Trebuie să fie vorba despre o contestație reală și serioasă, care poate privi atât existența însăși a dreptului, cât și întinderea sa sau modalitățile sale de exercitare. În sfârșit, rezultatul procedurii trebuie să fie în mod direct decisiv pentru dreptul „civil” în cauză, o legătură foarte slabă ori consecințe îndepărtate nefiind suficiente pentru ca art. 6 § 1 să fie aplicabil. (Regner împotriva Republicii Cehe)

”Contestația” trebuie să fie reală și serioasă. *(Sporrong și Lönnroth împotriva Suediei)*

În cazul în care o acțiune se limitează la aspecte legate de respectarea condițiilor de admisibilitate, nu constituie o „contestație” referitoare la drepturi și obligații cu „caracter civil” *(Neshev împotriva Bulgariei)*. Într-o serie de cauze în care căile de atac interne fuseseră respinse din motive procedurale (lipsa unei căi de atac formulate prealabil sau a sesizării unei instanțe competente), Curtea a considerat că acea „contestație” prezentată în fața instanțelor naționale de către reclamanți nu era nici ”reală”, nici ”serioasă”, astfel încât art. 6 § 1 nu era aplicabil. În acest sens, a subliniat că respingerea acțiunii era previzibilă și că reclamanții nu aveau nicio șansă să schimbe situația pe care o reclamau. *(Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis împotriva Greciei)*

Rezultatul procedurii trebuie să fie hotărâtor în mod direct pentru dreptul în cauză [de ex., *Ulyanov împotriva Ucrainei* (dec.)]. În consecință, o legătură neglijabilă sau repercusiuni îndepărtate nu sunt suficiente pentru a putea invoca art. 6 § 1 *(Boulois împotriva Luxemburgului)*. De exemplu, Curtea a considerat că recursul prin care reclamanții au contestat legalitatea prelungirii autorizației de exploatare a unei centrale nucleare nu intra sub incidența art. 6 § 1, legătura dintre decizia de prelungire a autorizației și dreptul reclamanților la protecția vieții, a integrității lor fizice și a bunurilor lor fiind „prea subtilă și îndepărtată”, întrucât persoanele în cauză nu au demonstrat că erau personal expuse unui pericol nu doar specific, ci,

mai presus de toate, iminent *[Balmer-Schafroth şi alţii împotriva Elveţiei, pct. 40; Athanassoglou şi alţii împotriva Elveţiei (MC), pct. 46-55; a se vedea, mai recent, Sdružení Jihočeské Matky împotriva Republicii Cehe (dec.)*; pentru un recurs care viza o uzină cu noxe sonore limitate *[Zapletal împotriva Republicii Cehe (dec.)]*, sau impactul ecologic ipotetic asupra mediului al funcţionării unei uzine de tratare a deşeurilor miniere, a se vedea *Ivan Atanassov împotriva Bulgariei, pct. 90-95]*.

Se poate vorbi despre un ”drept” în sensul art. 6 § 1 atunci când un drept material, recunoscut de legislaţia naţională, este însoţit de un drept procedural care îi permite să fie pus în aplicare în instanţă *(Regner împotriva Republicii Cehe)*. Caracterul discreţionar sau nediscreţionar al puterii de apreciere a autorităţilor le permite să ia în considerare o măsură solicitată de un reclamant, ceea ce se poate dovedi decisiv. *(Boulois împotriva Luxemburgului)*

Nu în ultimul rând, instanţa va readuce în vizor faptul că, necătând la existenţa deciziilor contestate, SA ”Regul” a uzat de aprobarea tacită regăsită la art. 28^1 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie (articol abrogat prin Legea nr. 434 din 28 decembrie 2023), circumstanţe ce consolidează concluzia inofensivităţii deciziei de suspendare a procedurii administrative. Totodată, instanţa nu se va expune asupra temeiniciei şi legalităţii valorificării aprobării tacite deoarece nu ţine de obiectul cauzei.

Cât vizează natura juridică a deciziilor de suspendare a procedurii administrative, instanţa consideră că acestea reprezintă operaţiuni administrative executorii în accepţiunea art. 15 din Codul administrativ, susceptibile controlului judecătoresc în mod separat.

În concluzie, pretenţiile SA ”Regul” sunt neîntemeiate şi pasibile respingerii, deciziile contestate urmând a fi menţinute intacte.

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul Administrativ al Republicii Moldova, instanţa de judecată,

h o t ă r ă ş t e:

Se respinge ca neîntemeiată acţiunea de contencios administrativ intentată de Societatea pe Acţiuni ”Regul” împotriva Primarului mun. Chişinău cu privire la anularea deciziilor nr. R-AC-00419 din 29 iulie 2022 şi nr. 9753/22, 8608/22 din 21 octombrie 2022.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Chişinău, în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii judecătoreşti, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Râşcani).

Preşedintele şedinţei
Judecătorul **Gandrabur Marcel**