Dosarul nr. 3-3304/2024
2-24070140-12-3-27062024

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

22 decembrie 2025 mun. Chișinău
Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)
În componența:
Președintele ședinței, judecător Cristina Panfil
Grefier Eugenia Dîrțu

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Sandu Liuba împotriva Consiliului or. Durlești, terț Florea Zinovia și Florea Victor privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

La data de 27 iunie 2024, Sandu Liuba s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Durlești privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii, reclamanta Sandu Liuba a indicat că, este proprietara bunului imobil, casă și teren aferent, din ***** *****, nr. cadastral ***** și *****.

Terenul aferent are suprafața de 0,0828 ha, dintre care cota de 83,63% sunt proprietatea Liubei Sandu, iar cota de 16,37% - Republica Moldova. Delimitarea în natură a cotelor coproprietarilor nu s-a făcut.

Pe terenul aferent casei de locuit, a construit o șură cu suprafața de 13,1 m.p. în anul 2012.

Pornind de la prevederile art. 14 din legea nr. 163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, în vigoare la data executării lucrărilor de construcție, care stipulează că se pot executa fără certificat de urbanism pentru proiectare și fără autorizație de construire lucrările care nu modifică structura de rezistență, aspectul exterior, caracteristicile inițiale ale construcțiilor și ale instalațiilor aferente, inclusiv pentru construcții auxiliare, anexe cu suprafața construită de pînă la 15 m2 la casele de locuit particulare - lucrările de construcție a șurii cu suprafața de 13.1 m.p. au fost executate în conformitate cu prevederile legale.

Notează că, în anul 2020, reclamanta a decis să înregistreze șura, în modul stabilit de lege.

În acest sens, au fost solicitate serviciile inginerilor cadastrali și au fost întocmite un șir de acte în care au fost indicată inclusiv și șura cu suprafața de 13.1 m.p. cu nr. cadastral *****, planul geometric actualizat la 20.11.2020, act de constatare pe teren din 20.11.2020.

După acumularea setului de acte necesar, la 29.02.2023 Sandu Liuba a înaintat o cerere adresată atât Consiliului or. Durlești, cât și Primăriei Durlești, prin care a solicitat acceptarea înregistrării dreptului proprietate a șurii cu suprafața de 13.1 m.p. cu nr. cadastral *****.

După transmiterea materialelor comisiilor de specialitate din cadrul APL or. Durlești, la solicitarea APL Durlești, Sandu Liuba a întocmit și prezentat o declarație pe propria răspundere autentificată notarial, precum și declarațiile autentificate notarial ale vecinilor Pruteanu Elena și

Schimbător Vasile - proprietarii terenurilor adiacente, prin care s-a confirmat acordul acestora la darea în exploatare a bunului imobil respectiv.

După examinarea cererii Liubei Sandu de către comisiile de specialitate din cadrul APL or. Durlești și întocmirea avizelor pozitive, a fost pregătit proiectul deciziei care a fost prezentat Consiliului or. Durlești pentru aprobare.

Potrivit proiectului pregătit, Consiliului or. Durlești i-a fost recomandat admiterea cererii Liubei Sandu, nefiind stabilite careva motive sau impedimente legale pentru aceasta.

La data de 30.05.2024, Consiliul or. Durlești a examinat cererea Liubei Sandu în urma căruia, potrivit textului procesului-verbal nr. 3, „Proiectul nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi adoptată decizia”, din 22 de consilieri 11 votând împotrivă și 11 abținându-se.

Dar, contrar prevederilor legii, nu au fost indicate motivele adoptării acestei soluții.

Consideră că, decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024 prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind înregistrarea dreptului de proprietate este neîntemeiată și contrară legii.

Face referire la prevederile art. 163 din Codul administrativ.

Potrivit prevederilor art. 31 din Codul administrativ actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate - prevederi ignorate total de către Consiliul or. Durlești.

Suplimentar, face referire la prevederile art. 118 din Codul administrativ.

În acest context, invocă și faptul că nici nu există motive legale sau de fapt de respingere a cererii înaintate de către Sandu Liuba.

Susține că, art. 463 din Codul civil prevede că, în condițiile legii, proprietarul poate face, deasupra și în subsolul terenului, toate construcțiile, plantațiile și lucrările pe care le găsește de cuviință și poate trage din ele toate foloasele pe care acestea le-ar produce. El este ținut să respecte, în condițiile și în limitele determinate de lege, drepturile terților asupra resurselor minerale ale subsolului, izvoarelor și apelor subterane, lucrărilor și instalațiilor subterane și altora asemenea.

Notează că, art. 465 alin. (1) din Codul civil stabilește că, dacă legea nu prevede altfel, drepturile reale asupra bunurilor imobile se constituie, se transmit, se grevează cu alte drepturi reale numai prin înregistrare în registrul bunurilor imobile, pe baza actului sau faptului care întemeiază înregistrarea în condițiile legii.

Mai face referire la prevederile art. 137 din Codul administrativ.

Subliniază că, Consiliul or. Durlești în mai multe cazuri a acceptat cereri similare pe care le-a admis, fapt ce denotă încălcarea prevederilor legale invocate mai sus.

Conchide că, prin refuzul neîntemeiat al pârâtului de a permite înregistrarea dreptului proprietate a șurii cu suprafața de 13.1 m.p. cu nr. cadastral *****, îi sunt lezate drepturile reclamantei acordate prin lege - de înregistrare și dispunere de bunul imobil construit în conformitate cu prevederile legii.

Prin urmare, reclamanta Sandu Liuba solicită anularea deciziei Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024 prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției accesorii-șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** *****, obligarea emiterii deciziei de admitere a cererii lui Sandu Liuba privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției accesorii - șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** ***** și încasarea cheltuielilor de judecată.

La 15 august 2024, din partea pârâtei Consiliul or. Durleşti a parvenit demersul prin care solicită declararea inadmisibilității acțiunii. (f.d. 25-29).

În motivarea demersului, face referire la prevederile art. art. 20, 206 alin. (1), 207, 208, 162, 163 lit. a), 6, 10 alin.(1), 164, 165, 166, 167 Cod administrativ.

Pornind de la prevederile legale nominalizate afirmă că, procedura prealabilă obligatorie nu este prevăzută de lege doar în cazul contestării actelor administrative emise de consiliul local (acțiune în contestarea), pentru alte feluri de acțiuni în contencios administrativ urmează respectată procedura prealabilă, în ordinea prevăzută de art. 164-167 Cod Administrativ, chiar și în cazul în care prin anularea integrală sau parțială a actului administrativ, petiționarul urmărește scopul obligării autorității la emiterea unei decizii favorabile acestuia (art. 162 alin. (3) lit. b) Cod Administrativ).

La caz, deși reclamanta în acțiunea depusă în justiție solicită anularea unei deciziei a Consiliului or. Durlești și obligarea la emiterea unei decizii individuale favorabile, obiectul acțiunii, după natura sa, nu reprezintă o acțiune în contestare.

Astfel, după cum rezultă din materialul administrativ, la data de 29.02.2024 Sandu Liuba s-a adresat către Consiliul și Primăria or. Durlești cu cerere prin care a solicitat acordul pentru înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil cu număr cadastral 0121119.039.04 (construcție accesorie/șura), construită în anul 2012, cu suprafața de 13,1 și pentru care în conformitate cu legislația în vigoare nu este necesară eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare și autorizarea de construire, anexând la cerere planul geometric al terenului.

Astfel, petiționară nu a solicitat emiterea a unei decizii pe marginea chestiunilor în cadrul activității administrative a autorității locale, ci manifestarea acordului, în calitate de subiect al raportului de coproprietate asupra unui bun imobil comun, pentru înregistrarea construcției în registru public (art. 5 50 Cod Civil), operațiune care necesită eliberarea declarației de autorizare, în baza hotărârii pozitive a consiliului local, pentru a fi posibilă o altă măsură administrativă aflată în competența exclusivă a organului cadastral.

La fel important este faptul că pe marginea cererii Liubei Sandu nu a fost emisă vreo decizie a Consiliului or. Durlești în favoarea sau în defavoarea reclamantei, pe motiv că proiectul nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi adoptată decizia. Or, potrivit art. 132 alin.(2) Cod Administrativ, conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

Prin urmare, în cazul din speță este vorba de o pretenție la obligarea autorității locale la acțiunea administrativă sub forma autorizării înregistrării bunului imobil în registrul public (acțiune în realizare), prevăzută de art. 206 alin. (1) lit. c) Cod Administrativ, însă pentru sesizarea instanței de contencios administrativ nu a fost respectată procedura prealabilă.

Mai mult ca atât, acțiunea este inadmisibilă și în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) Cod Administrativ, deoarece reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17, obiectul litigiului reprezintă de fapt verificarea modului de exercitarea dreptului discreționar al autorității locale.

Face referire la prevederile art. art. 16, 225 alin. (1) Cod Administrativ.

Susține că, la caz, Sandu Liuba nu a invocat nicio încălcare a normelor legale care ar obliga consiliul local să ia decizia favorabilă petiționarei și nici practica uniformă în activitatea administrativă a autorității locale, de care urma să se conducă consiliul local.

Mai mult ca atât, la votarea asupra proiectului deciziei consilierii locali au ținut cont de faptul că reclamanta a edificat o mică construcție care, în opinia acesteia, nu necesită autorizare, limitând totodată cale de acces la bunul imobil din ***** *****, aflat în proprietatea administrației publice locale.

Prin urmare, autoritatea publică pârâtă, în temeiul art. 207 Cod Administrativ, solicită declararea ca fiind inadmisibilă a acțiunii de contencios administrativ depusă de avocatul Dudulica Liubomir, în interesele Liubei Sandu împotriva Consiliului orașului Durlești cu privire la anularea deciziei.

La data de 13 septembrie 2024, din partea reclamantei Sandu Liuba a parvenit referința pe marginea demersului privind declararea inadmisibilității acțiunii, prin care solicită respingerea acestuia ca fiind neîntemeiată. (f.d. 30-31)

În motivarea poziției sale a indicat că, în speță, s-a solicitat de la pârât acordul privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției accesorii - șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** *****, construcție amplasată pe terenul cu destinația construcții care este proprietatea comună în devălmășie a Liubei Sandu - 83,63% și a APL - 16,37%, cota APL fiind în folosința legală a reclamantei.

În contextul dat, pentru înregistrarea în Registrul bunurilor imobile, este necesar acordul coproprietarului - Consiliul or. Durlești, inclusiv potrivit prevederilor art. 550 din Codul civil. Acordul respectiv al Consiliului or. Durlești se face doar printr-o decizie a Consiliului or. Durlești. Altă procedură legală nu există.

Și competența organului cadastral este doar înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil în condițiile legale corespunzătoare și nu are activitate administrativă în acest sens.

Deci, reclamanta are dreptul de a-și realiza dreptul de proprietate care este limitat de către pârât.

Mai mult ca atât, refuzul pârâtului urma să fie motivat, iar Consiliul or. Durlești a emis o decizie nemotivată - un alt drept încălcat de către autoritatea publică.

Mai mult ca atât, după cum a invocat în acțiune, după examinarea cererii Liubei Sandu de către comisiile de specialitate din cadrul APL or. Durlești și întocmirea avizelor pozitive, a fost pregătit proiectul deciziei care a fost prezentat Consiliului or. Durlești pentru aprobare. Potrivit proiectului pregătit, Consiliului or. Durlești i-a fost recomandat admiterea cererii Liubei Sandu, nefiind stabilite careva motive sau impedimente legale pentru aceasta.

Respectiv, poziția diferită a Consiliului or. Durlești decât cea a comisiilor de specialitate, urma, cel puțin să conțină motivele refuzului cu indicarea normelor legale care urmează a fi aplicate, îndeplinite pentru realizarea dreptului de proprietate.

Cât ține de nerespectarea procedurii prealabile, susține în continuare că potrivit prevederilor art. 163 din Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă actul administrativ individual este emis un consiliu local - deci, procedura prealabilă nu este obligatorie.

Notează că, alegațiile referitor la lipsa unei decizii în favoarea sau defavoarea reclamantei Sandu Liuba nu pot fi acceptate, or, din actul emis de Consiliul or. Durlești reiese refuzul în admiterea cererii cu 11 voturi contra și 10 de abținere.

Nici alegațiile referitor la aplicarea dreptului discreționar nu pot fi acceptate, or Consiliul or. Durlești nu a optat pentru unul din mai multele soluții legale, dar s-a abținut în general să se expună printr-o soluție. Invocarea prevederilor art. 225 alin. (1) din Codul administrativ este destul de relevantă, anume la obligația autorității publice de a lua în considerare toate faptele relevante - obligație ignorată total.

Invocarea faptului că s-a ținut cont de către consilieri de faptul că construcția edificată nu necesita autorizare, este o presupunere a reprezentantului pârâtului și nu este probată. Dar, de fapt, nici nu s-a solicitat eliberarea unei autorizații.

Este irelevantă și invocarea limitării căii de acces la bunul imobil din ***** *****, or terenul reclamantei din ***** ***** nu a servit niciodată drept cale de acces la alte terenuri învecinate și nu a fost grevat cu careva sarcini, inclusiv potrivit extrasului OCT. Mai mult ca atât, imobilul reclamantei nu are nici măcar hotar comun cu imobilul din ***** *****.

Respectiv, cererea înaintată este neîntemeiată, în temeiul argumentelor expuse mai sus și solicită să fie respinsă.

Incidente procedurale:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 aprilie 2025, au fost atrași în proces în calitate de terți Florea Zinovia și Florea Victor. (f.d. 50-51)

În ședința de judecată:

Reprezentantul reclamantei Sandu Liuba, avocatul Dudulica Liubomir, în ședința de judecată a susținut cererea de chemare în judecată depusă și a solicitat admiterea acesteia.

Reprezentantul autorității publice pârâte Consiliul or. Durlești, avocatul Grecu Denis, a solicitat respingerea cererii ca fiind neîntemeiată.

Terții Florea Zinovia și Florea Victor în ședința de judecată, au solicitat respingerea cererii ca fiind neîntemeiată.

Reclamanta Sandu Liuba în ședința de judecată nu s-a prezentat, interesele acesteia fiind reprezentate de către avocatul Dudulica Liubomir.

Aprecierea instanței de judecată:

Examinând acțiunea reclamantei Sandu Liuba, audiind explicațiile participanților la proces, studiind argumentele pârâtului, probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată constată că acțiunea este admisibilă şi pasibilă de a fi admisă parțial, din următoarele considerente.

Conform prevederilor art. 189 alin. (1) şi (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.

Conform art. 2 alin. (1) din Codul administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

Conform art. 3 din Codul administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Conform art. 18 din Codul administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii.

Conform art. 22 alin. (1) 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.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.

Referitor la admisibilitatea acțiunii.

În sensul art. 20 și art.189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană poate înainta o acțiune în contencios administrativ, dacă revendică încălcarea prin activitatea administrativă a unei autorități publice a unui drept legitim sau a unei libertăți stabilită prin lege. Cu privire la acțiunea în contencios administrativ decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform Codului administrativ.

Conform art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Prin prisma art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ prevede că, actul administrativ individual defavorabil este actul care impune destinatarilor lor obligaţii, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Astfel, prin urmare, decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024 prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra construcției accesorii-șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** *****, este un act administrativ individual defavorabil reclamantei Sandu Liuba.

Instanța de judecată reține că, admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

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

Conform art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Instanța menționează că la art. 17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea ”revendică încălcarea” din dispozițiile normelor art. 189 și art. 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în prima facie - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. – probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat.

Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

Reclamanta este destinatara actului administrativ individual contestat.

Noțiunea „revendică încălcarea” nu echivalează cu noțiunea „vătămarea dreptului”. ”Revendicarea încălcării” justifică dreptul reclamantului în sens procesual de a înainta acțiunea în contencios administrativ, iar „vătămarea dreptului” se dovedește prin probațiune, fiind o problemă de fond.

Astfel, constatarea vătămării dreptului de fiecare dată trebuie să fie un element de fond, altfel, acțiunea trebuie examinată în fond de către instanța competentă pentru a nu îngrădi accesul la justiție (art. 6 CEDO, art. 20 Constituția Republicii Moldova, art. 39 din Codul administrativ).

În conformitate cu art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, cu excepţia cazurilor prevăzute la alin. (2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

În temeiul art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, controlul de legalitate a actelor Consiliului orașului Durlești este de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, deoarece aceste acte nu se regăsesc în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamanta Sandu Liuba cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Mai mult, acțiunea înaintată de către reclamantă reprezintă o acțiune în obligare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Obiectul acțiunii în obligare constă în obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual.

În sensul enunțat, art. 209 alin. (1) din Codul administrativ prevede că acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Potrivit art. 163 lit. a) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, *un consiliu local* sau Adunarea Populară a Găgăuziei.

Urmează a fi reținut că, acțiunea în contencios administrativ privind anularea deciziei Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024 prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra construcției accesorii-șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** *****, a fost depusă la data de 27 iunie 2024, fapt care denotă respectarea termenului de înaintare a acțiunii de către reclamanta Sandu Liuba.

Ab initio, instanța de judecată a constatat că prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, motive de inadmisibilitate în privința acțiunii de contencios administrativ înaintată de Sandu Liuba nu se regăsesc, prin urmare, acțiunea este admisibilă.

Referitor la temeinicia acțiunii.

În speță, din materialele dosarului instanța reţine că, Sandu Liuba este proprietara bunului imobil, casă și teren aferent, din *****, cu nr. cadastral ***** și *****. (f.d. 9)

Terenul aferent are suprafața de 0,0828 ha, dintre care cota de 83,63% sunt proprietatea reclamantei Sandu Liuba, iar cota de 16,37% - administrația publică locală.

Din cele indicate de către reclamantă rezultă că, în anul 2012, pe terenul aferent casei de locuit, a construit o șură cu suprafața de 13,1 m.p..

La data de 29.02.2024, Sandu Liuba a înaintat o cerere adresată Consiliului or. Durlești și Primăriei Durlești, prin care a solicitat acordul pentru înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil cu nr. cadastral ***** (construcție accesorie/șură) cu suprafața de 13.1 m.p, anexând la cerere Planul geometric al terenului. (f.d.12)

Prin avizul Comisiei dezvoltare urbană și amenajarea teritoriului din cadrul Consiliul or. Durlești din 29.04.2024 s-a decis permiterea înregistrării dreptului de proprietate a bunului imobil (construcție accesorie/șură). (f.d. administrativ 15)

Potrivit proiectului deciziei Consiliului or. Durlești, urma a fi permisă înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., cu nr. cadastral ***** amplasat în *****, proprietatea cet. Sandu Liuba, cu cota-parte 83,63% și proprietatea APL Durlești, cu cota-parte 16.37% din terenul cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0828 ha. (f.d. administrativ 14)

Din extrasul din Procesul-verbal al ședinței consiliului nr. 3 din 30.05.2024 rezultă că, la data de 30.05.2024, Consiliul or. Durlești a examinat cererea Liubei Sandu în urma căruia, „nu a fost întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi adoptată decizia”, din 22 de consilieri 11 votând împotrivă și 11 abținându-se. (f.d. administrativ 16)

Prin urmare, la data de 27 iunie 2024, Sandu Liuba s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Durlești privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil. (f.d.5-7)

Astfel, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024 prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției accesorii-șură, cu suprafața de 13,1 m.p., cu nr. cadastral *****, din ***** *****, precum și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil privind emiterea deciziei de admitere a cererii lui Sandu Liuba privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției accesorii.

Controlul judecătoresc al legalității actelor/acțiunilor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile Codului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control.

Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Și reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzat.

În accepțiunea **art. 53 din Codul administrativ,** competența reprezintă totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative. Competența se stabilește la momentul inițierii procedurii administrative.

Conform prevederilor **art. 3 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală**, autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Reieșind din conținutul **art. 14 alin. (2) lit. b), c) din Legea privind administrația publică locală,** pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe: b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului); c) decide în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii.

Instanța de judecată reține că, deși la 29.04.2024, Comisia dezvoltare urbană și amenajarea teritoriului a emis aviz pozitiv, fiind elaborat proiectul deciziei Consiliului or. Durlești privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., cu nr. cadastral ***** amplasat în *****, proprietatea cet. Sandu Liuba, cu cota-parte 83,63% și proprietatea APL Durlești, cu cota-parte 16.37% din terenul cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0828 ha, la data de 30 mai 2024, cererea a fost respinsă, fără a motiva soluția adoptată.

Articolul 31 din Codul administrativ, prevede că, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit prevederilor art. 118 din Codul administrativ, (1) 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.** (2) Motivarea **completă** a unui act administrativ individual cuprinde: motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; **motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul; 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.**(3) **Motivarea completă este obligatorie**, **este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.**

Instanța de judecată, apreciază că autoritatea publică pârâtă Consiliul or. Durlești, nu și-a îndeplinit obligația de a motiva în fapt și în drept decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024, prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în *****.

Instanța subliniază că, principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt şi de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esenţial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea şi oportunitatea actului administrativ, constituind, totodată, o garanţie a alegerii soluţiei optime de către organul de decizie.

Amploarea şi detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerinţele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanţele fiecărui caz. Aşadar, deşi motivarea reprezintă o obligaţie generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri *in concreto*, după natura acestuia şi contextul adoptării sale, prin prisma obiectivul său, care este prezentarea într-un mod clar şi neechivoc a raţionamentului instituţiei emitente a actului.

Motivarea urmărește o dublă finalitate: îndeplinește, în primul rând, o funcţie de transparenţă în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanţei să realizeze controlul său jurisdicţional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raţionamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului şi să fie realizată de autorul său.

În speță, Consiliul or. Durlești nu a indicat în decizia contestată, temeiurile de fapt și de drept care au condus la concluzia respingerii cererii înaintate de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în *****.

Instanța de judecată reține că orice decizie de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile fundamentale trebuie motivată nu doar din perspectiva competenței de a emite acel act administrativ, ci și din perspectiva posibilității persoanei și a societății de a aprecia asupra legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării granițelor dintre puterea discreționară și arbitrariu.

A accepta teza potrivit căreia autoritatea publică nu trebuie să-și motiveze deciziile, echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității. De altfel, și în jurisprudența CtEDO se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să li se permită persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită instanțelor de judecată efectueze verificarea legalității acestora.

Mai mult, instanța de judecată precizează că, o detaliere a motivelor este absolut necesară atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență.

Puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită într-un stat de drept ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege constituie exces de putere.

În contextul celor enunțate mai sus, instanța menționează că în exercitarea puterii discreționare, autoritatea administrativă se conduce de următoarele principii: nu urmărește alt scop decât cel conferit ei prin lege; procedează cu obiectivitate și imparţialitate, ţinând cont numai de elementele pertinente propriei sale speţe; respectă principiile egalităţii în faţa legii, evitând orice discriminare; menţine un just raport între atingerile pe care le aduc drepturilor, libertăţilor și intereselor persoanelor și scopul pe care actele îl urmăresc; adoptă decizia într-un termen rezonabil, potrivit cerinţelor materiei examinate; aplică directivele administrative generale de o manieră consecventă și constantă, ţinând cont de circumstanţele particulare ale fiecărui caz.

Drept urmare, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară cu cât instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanţa având rolul de a controla această forţă discreţionară.

Nu în ultimul rând instanța de judecată va sublinia că odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, „motivarea" devine unul din principiile de bază a procedurii administrative. Alin. (3) al art. 118, precum și art. 31 din Codul administrativ, poziționează motivarea completă a actului administrativ ca o obligație, respectiv, motivarea este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Drept continuare a ideii, legiuitorul întărește la lit. f), alin. (1), art. 120 „Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris al Codului administrativ precum că: f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;" respectiv motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și totodată devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut.

Instanța remarcă că, art. 225 din Codul administrativ reglementează limitele controlului judecătoresc. Astfel, potrivit normei enunțate, (1) Instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ. **(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: şi-a exercitat dreptul discreţionar; a luat în considerare toate faptele relevante; a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.**

Din analiza deciziei Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024, prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în *****, pentru instanța de judecată **devine imposibilă** verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar, dacă Consiliul or. Durlești a luat în considerare toate faptele relevante; dacă aceasta a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; și dacă și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, or decizia notată este una nemotivată.

Efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act administrativ individual defavorabil, instanța trebuie să se asigure că acesta se bazează pe o bază facturală suficient de solidă. Aceasta presupune, verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză – sunt întemeiate.

Iar, elementul fundamental al caracterului suficient al motivării actului administrativ este cel al legalității.

În consecință, simpla consemnare în procesul-verbal a faptului că proiectul de decizie nu a întrunit numărul necesar de voturi nu poate fi asimilată unei motivări în sensul Codului administrativ, întrucât nu relevă argumentele juridice și factuale care ar justifica respingerea cererii reclamantei.

Pe cale de consecință, instanţa de judecată remarcă prevederile art. 6 § 1 din CEDO, care oglindește că orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public şi într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanţă independentă şi imparţială, instituită de lege,

care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzaţii în materie penală îndreptate împotriva sa.

Prin urmare, instanța de judecată constată că actul administrativ individual contestat – decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024, prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în ***** – este nemotivat, fiind emis cu încălcarea prevederilor art. 31, art. 118, art. 120 și art. 137 din Codul administrativ, fapt ce atrage ilegalitatea acestuia și determină concluzia că actul administrativ individual contestat urmează a fi anulat.

Mai mult, instanța de judecată reține că, potrivit art. 123 din Codul administrativ, o încălcare a prevederilor de formă și procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este neînsemnată atunci când: a) cererea necesară emiterii actului administrativ se întocmește ulterior; b) motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică; c) audierea necesară a unui participant se face ulterior; d) decizia unei comisii, necesară pentru emiterea actului administrativ, se ia ulterior; e) colaborarea necesară a unei autorități publice are loc ulterior. Acțiunile prevăzute la alin. (1) pot fi recuperate până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță.

În contextul normei de drept enunțate, instanța de judecată remarcă că, deși autoritatea publică pârâtă a avut posibilitatea să recupereze motivarea actului administrativ defavorabil emis în privința reclamantei Sandu Liuba, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță, aceasta nu a făcut-o.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată.

Față de cele ce preced se impune soluția admiterii parțiale a acțiunii reclamantei, cu anularea deciziei Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024, prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în ***** și obligarea Consiliului or. Durlești să reexamineze cererea formulată de Sandu Liuba, întrucât instanța de judecată este în imposibilitate de a admite pretenția reclamantei privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, în sensul formulat, odată ce autoritatea publică Consiliul or. Durlești nu a indicat în decizia contestată, temeiurile de fapt și de drept care au condus la concluzia respingerii cererii înaintate de către Sandu Liuba și nu a dat apreciere tuturor circumstanțelor relevante acestei proceduri. Or, în caz contrar, instanța de judecată va substitui autoritatea publică, care prin prisma legislației în vigoare, ținând cont de împuternicirile și competențele oferite prin Lege, este obligată să să soluționeze cererea beneficiarului în conformitate cu legislația în vigoare.

În conformitate cu prevederile art. art. 224-229 din Codul administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e :

Se admite parțial acțiunea în contencios administrativ depusă de Sandu Liuba.

Se anulează decizia Consiliului or. Durlești din procesul-verbal nr. 3 din 30.05.2024, prin care s-a respins cererea înaintată de către Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în *****.

Se obligă Consiliul or. Durlești să reexamineze cererea formulată de Sandu Liuba privind permiterea înregistrării dreptului de proprietate asupra bunului imobil construcție accesorie (șură), cu suprafața 13,1 m.p., nr. cadastral *****, amplasat în *****, ținând cont de argumentele instanței de judecată.

În rest acțiunea în contencios administrativ se respinge, ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani.

Președintele ședinței,
Judecător Cristina Panfil