Dosarul nr.3-634/2023
2-23037933-12-3-14032023-1

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

09.12.2025 mun.Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Centru,
Preşedintele şedinţei, judecător Liudmila Holeviţcaia,
Grefier Ana Maria Onica,

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SRL"Clima Autos" împotriva Primăriei or.Vatra privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

Reclamantă - SRL"Clima Autos", la data de 14.03.2023, prin avocatul Gandrabur Valeriu, s-a adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cu cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei or.Vatra privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, formulând următoarele cerințe:

- anularea refuzului nr.41 din 23.01.2023 emis de Primăria or.Vatra, mun.Chișinău;
- eliberarea certificatului de urbanizm pentru proiectare pentru construcția anexei ușoare la construcția existentă cu nr. cadastral *****;

În argumentarea acțiunii depuse, reclamanta a indicat că, la 28 iulie 2014, filiala firmei "Balcombe Investments Limited" din Irlanda în calitate de vînzător a înstrăinat SRL"Clima Autos" în calitate de cumpărător, în persoana administratorului Sîrbu Sergiu bunuri imobile, și anume: construcție/clădire de producere cu suprafața totală de 327,0 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 41,5 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 418,3 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție/depozit cu suprafața totală de 100,0 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 450,0 m.p., cu numărul cadastral *****; care se află pe un lot de pământ cu destinație pentru construcții, cu suprafața totală de 0,7243 ha, cu numărul cadastral ***** (fost nr.cadastral *****) situat pe adresa: mun.Chișinău, *****, care este proprietate a Administrației Publice Locale, lotul pe care sunt edificate construcțiile este transmis în locațiune reclamantului în temeiul contractului de locațiune din *****.

În legătură cu edificarea unei anexe(construcție ușoară demontabilă) la construcția existentă cu nr.cadastral *****, reclamantul s-a adresat cu o cerere prealabilă înregistrată la organul public local — Primăria Vatra cu nr.25 din 12.01.2023, privind eliberarea certificatului de urbanizm pentru proiectare, la care au primit refuzul cu nr.41 din 23.01.2023, pa care l-au recepționat prin intermediul oficiului poștal la 15.02.2023.

Refuzul este eliberat conform Regulamantului local de urbanizm al or.Vatra, aprobat prin

decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, iar cauza refuzului constă în faptul că terenul este amplasat în subzona funcțională UTR-5 cu codul Br-5-”Subzona de recreere”. Subzona examinată întră în zona de protecție sanitară a râului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenului în scop de agrement.

În legătură cu cele enunțate supra, reclamantul depune prezenta cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ nefiind de acord cu refuzul eliberării certificatului de urbanizm pentru proiectare, din următoarele considerente:

De la început face trimitere la prevederile legale unde obiectul Legii 163/2010 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție îl constituie reglementarea modului de autorizare, avizare și verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desființare a construcțiilor și amenajărilor în conformitate cu documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului prin aplicarea sistemului de documente normative în construcții în scopul asigurării transparenței și publicității la emiterea actelor administrative și al creării unor condiții favorabile mediului de afaceri. Prevederile acestei legi sînt obligatorii pentru autorizarea executării construcțiilor de orice gen, categorie, destinație și tip de proprietate, or, conform art.3 al Legii nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție prin Legea nr.3 din 06.02.2020, certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza cererii proprietarilor.

Termenul de depunere a cererii de chemare în judecată de 30 de zile a fost respectat, or, potrivit datei de pe plicul oficiului poștal cu răspunsul la cererea prealabilă depusă la adresa pîrîtului este 15.02.2023.

Prioritar, se bazează reclamanta pe principiul dreptului de proprietate care e inviolabilă, perpetuă, indivizibilă și garantată de stat, cît și „speranța legitimă” și nu iluzorie a persoanei în drepturile sale. Dezacordul cu poziția autorității publice pârâte a determinat reclamantul să înainteze prezenta acțiune de contencios administrativ, solicitând anularea refuzului și eliberarea certificatului de urbanizm pentru proiectare, deoarece opinează asupra caracterului neîntemeiat al refuzului.

Potrivit art.137 din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință, în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență 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 și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Conform art.207 din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) 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 părți s-

a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată. Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)-e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.f) - h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune. Potrivit art.208 din Codul administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.

Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual. O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni. O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare în corespundere cu art.209 din Codul administrativ, 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.

Noțiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația Republicii Moldova, cât și în Rezoluția(77) Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. în accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judicia

Grosso modo, art.1 al Protocolului 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului include trei norme generale de protejare a dreptului de proprietate: una care vizează dreptul unei persoane de a dispune de drepturile sale, una care interzice, ca și regulă, privarea de proprietate asupra unui bun și una care permite în anumite condiții reglementarea folosinței bunului. Prima normă este de ordin general și enunță principiul general al necesității respectării dreptului de proprietate. A doua normă dă posibilitatea organelor statului de a priva de proprietate pe titularul acestui drept în anumite condiții bine determinate, iar a treia normă reglementează modul de folosință a bunurilor în conformitate cu interesul general. Practic ultimele două norme sunt

aplicații ale celei dintâi. Această interpretare a articolului 1 al Protocolului 1 a fost enunțată prin hotărârea Sporrong și Lonnroth contra Suediei din 23 septembrie 1982.

În premieră, în hotărârea Pine Valley Developments și alții contra Irlandei din 29 noiembrie 1991, Curtea Europeană a făcut referire la speranța legitimă a reclamanților de a pune în practică planul lor de amenajare a unui teren ca element al dreptului de proprietate. În aceeași cauză, Curtea a arătat că reclamanții se întemeiau pe un asemenea act într-un mod rezonabil justificat, ceea ce le conferea o bază juridică solidă și o incidență asupra drepturilor de proprietate. În acest stadiu al jurisprudenței Curții, noțiunea de speranță legitimă era formulată în termeni foarte generali, nefiind încă clarificate condițiile ce se cer a fi îndeplinite pentru ca un reclamant să poată pretinde că deține speranța legitimă de a obține un bun. Mai mult decât atât, în unele spețe relativ timpurii ale jurisprudenței CEDO, deși instanțele interne conchiseseră că nu existase practic niciun drept în proprietatea reclamantului, Curtea a constatat violarea articolului 1 al Protocolului 1 pe baza existenței unui „interes patrimonial". Tot în jurisprudența timpurie într-o speță s-a arătat că reclamantul care încheiase cu autoritățile locale un contract pe o perioadă de 22 de ani cu plata unei rente funciare și cu garanția reînnoirii contractului la expirarea acestuia, pe baza căruia ridicase mai multe construcții, beneficia cel puțin de speranța legitimă de a exercita opțiunea de a reînnoi contractul, acest element fiind prevăzut ca un corolar al drepturilor de proprietate pe care el le deținea, deși nu beneficia de niciun drept care putea fi calificat ca un drept de proprietate.

Jurisprudența decisivă în reglementarea noțiunii de speranță legitimă de a obține un bun a intervenit abia prin cauza Kopecky contra Slovaciei din 07 ianuarie 2003. Prin această hotărâre, Curtea a arătat că deși articolul 1 al Protocolului 1 trebuie să vizeze un drept de proprietate actual, cât timp Convenția nu garantează dreptul de a obține proprietatea unui bun, prin excepție Convenția garantează speranța legitimă de a obține un bun ori o creanță certă cu valoare patrimonială. Hotărârea menționată a fost atât o hotărâre de clarificare a acestei noțiuni cât și o hotărâre de sinteză, în sensul că spre deosebire de cauzele anterioare unde reclamanții nu îndeplineau condițiile necesare pentru restituire, nu se poate spune că aceștia aveau un drept de proprietate mai puțin important ca efect al consecințelor pe care le-au suportat datorită faptului că s-au întemeiat pe acte juridice, adică consfințește necesitatea existenței unei baze în dreptul intern, acesta reprezentând criteriul decisiv pentru constatarea existenței unei speranțe legitime. Prin hotărâre s-a restrâns raza de aplicare a articolului 1 al Protocolului 1, dându-se autorităților naționale o largă marjă de a aprecia din perspectiva dreptului intern care justifică o speranță legitimă de a obține un bun.

În accepțiunea jurisprudenței prezentate mai sus, instanța conchide că speranța legitimă de a obține un bun reprezintă o extindere a aplicării articolului 1 al Protocolului 1 și asupra unor bunuri care nu se află încă în patrimoniul reclamantului, dar acesta având un drept de a obține proprietatea asupra lor recunoscut de legislația statului.

Reclamantului SRL"Clima Autos"o asemenea speranță legitimă i-a fost conferită de cadrul legal abordat infra. În acest sens, temeiuri de inadmisibiiitate nu există, ceea ce impune incursiunea în substanța acțiunii de contencios administrativ.

În concordanță cu art.3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art.6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și

emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

În conformitate cu 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit art.11 din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat: b) acte favorabile - actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

În acord cu art.16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități 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.art.18, 19, 20 din Codul administrativ, interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții. Cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative. Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art.21 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

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

Conform art.30 din Codul administrativ, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în

care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Trecând litigiul dedus judecății prin lumina triplului test(principiul proporționalității) care deși nu este specificat expres în textul Convenției Europene pentru Drepturile Omului, este totuși aplicat de Curte, se atestă că în prezenta speță, autoritatea publică pârâtă nu a stabilit proporționalitatea măsurilor întreprinse în temeiul condiționării de edificare a centralei fotovoltaice ca construcție cu caracter provizoriu în lumina art.29 din Codul administrativ. În acord cu art.36 alin.(2) din Codul administrativ, instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului. Chestiunile ridicate în prezent cu privire la proporționalitate și securitate juridică trebuie abordate în această cheie, reiterându-se că anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Din spiritul și litera art.2 alin.(2) din Codul administrativ și în lumina caracterului uniform al jurisprudenței Curții Supreme de Justiție pe marginea reglementării legislative abordate, rezultă că numai anumite aspecte pot fi reglementate prin derogare de la Codul administrativ, dacă se întrunesc cumulativ patru condiții: a) domenii specifice de activitate; b) norme legislative speciale derogatorii; c) reglementarea derogatorie să fie absolut necesară; d) reglementarea să nu contravină esenței Codului administrativ.

Prevederile art.2 alin.(2) din Codul administrativ sunt de o importanță conceptuală atât pentru legiuitor, autoritățile publice ce realizează activitate administrativă cât și instanțele de judecată din raționamentul că, asigură caracterul uniform al procedurii administrative, dar și al Codului administrativ în întregime, atât pe orizontală cât și pe verticală.

Prin urmare, orice aplicare eronată a prevederilor art.2 alin.(2) din Codul administrativ este de natură să genereze un blocaj instituțional și o regresie serioasă în materia mijloacelor de protecție legală a drepturilor vătămate prin activitatea administrativă a autorităților publice.

Din perspectiva legislatorului este imperativă respectarea principiilor procedurii administrative și contenciosului administrativ, etapelor de inițiere, derulare și finalizare a procedurii administrative consacrate în Codul administrativ.

Ingerința în drepturile reclamantului este disproporționată și excesivă în raport cu scopul legitim urmărit, această concluzie se desprinde din impactul nefast generat prin condiționarea edificării unui astfel de proiect imens și costisitor, pentru o perioadă limitată. În concordanță cu art.31 din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate, or, reclamantul fiind investit cu drepturi de edificare a centralei fotovoltaice nu poate fi pus în situație de incertitudine, de a nu avea o garanție în viitor, să fie lipsit de o speranță reală și legitimă în folosirea dreptului său de proprietate, care este inviolabilă, perpetuă și garantată de stat.

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 și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit art.118 din Codul administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și

punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și 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 discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc..

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. În contextul certitudinii juridice, orice persoană care este afectată de un act administrativ individual sau 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. *A priori* enunțarea abstractă și evazivă a normei legale fără a o proiecta situației faptice nu îndeplinește dezideratele abordate mai sus.

Motivarea actelor administrative nu constituie o simplă formalitate lipsită de importanță ci constituie nucleul voinței autorității publice materializate în actul administrativ emis. Din motivare se desprind raționamentele autorității publice, temeiurile de fapt și de drept care au condus la reținerea acestora pentru fundamentarea concluziei, de asemenea, se degajă maniera de exercitare a dreptului discreționar, analiza proporționalității ingerinței în drepturile destinatarilor actului administrativ, precum și multe alte aspecte cruciale inerente procedurii administrative în ansamblu.

Motivarea *per se* este susceptibilă să excludă orice suspiciune vis-a-vis de abuzul sau arbitrariul în exercitarea de către autoritatea publică a competențelor conferite de lege. Atunci când prin actul administrativ se afectează drepturi fundamentale ale omului, motivarea completă, explicită și detaliată a actului administrativ devine imperioasă.

Motivarea actului administrativ nu rezidă doar în cantitatea ci și calitatea raționamentelor și concluziilor degajate de emitent, or, volumul vast al conținutului actului administrativ nu satisface dezideratul respectiv, esențial este ca să se desprindă voința certă a autorului actului administrativ și argumentele plauzibile și probate care o fundamentează. Totodată, partea motivată a actului administrativ trebuie să fie în concordanță cu partea dispozitivă.

Deși autoritățile publice sunt obligate, din oficiu, să cerceteze echidistant și imparțial circumstanțele de fapt și de drept ale cazului care face obiectul procedurii, în cazul eșuării exercițiului dat intervine instanța de judecată care este obligată să acționeze *ex officio* în vederea stabilirii și elucidării tuturor circumstanțelor importante ale speței judiciare, în asemenea manieră lichidând lacunele autorității publice pârâte și asigurând în mod practic dreptul de a fi auzit.

O motivare defectuoasă este echivalentă unei nemotivări sau unei motivări neconcludente, în ambele ipoteze ele nu pot fi viabile și rezista argumentelor formulate de reclamant în acțiunea de contencios administrativ.

Răspunsul la cererea prealabilă privind refuzul de a elibera certificatul de urbanizm pentru edificare a construcției provizorii este lacunar, lipsit de un substrat factologic consistent și un material probatoriu concludent. Emitentul operează cu fraze generale, cu noțiuni incerte și emană concluzii subiective, părtinitoare și lipsite de echidistanță, or, decizia cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al or.Vatra din 29.09.2020 nu poate să afecteze proprietatea reclamantului și nu poate fi acceptată de fapt și de jure.

În concordanță cu art.27 din Codul administrativ, în cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente

trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Conform art.60 din Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Dispoziția art.69 din Codul administrativ prescrie că, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

În cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să inițieze o procedură administrativă.

Inițierea unei proceduri administrative din oficiu rămâne la discreția autorității publice. În cazurile prevăzute de lege sau în baza unei decizii a autorității publice ierarhic superioare, inițierea procedurii administrative din oficiu este obligatorie.

Din spiritul și litera art.60 din Codul administrativ, termenul stabilit de legislator pentru finalizarea procedurii administrative este unul imperativ, raționament consolidat inclusiv din interpretarea semantică, gramaticală și logică a normei vizate.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele condiții generale: conformitatea cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament și cu toate actele normative cu forță juridică superioară; competența emitentului; forma și 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.

Dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu exces de putere (*ultra vires*) ce poate fi cenzurat în instanța de judecată.

Chestiunea oportunității actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreționară) al organelor administrației de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecți de drept în alegerea soluțiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Curtea Europeană a arătat că dreptul la o procedură contradictorie implică posibilitatea pentru părțile unui proces de a lua cunoștință de toate piesele de natură să influențeze decizia autorității și de a le discuta. Instanța europeană a decis că legislația națională poate să realizeze această exigență în diverse moduri, metoda adoptată trebuie să garanteze ca „partea adversă” să fie înștiințată de depunerea observațiilor și să aibă posibilitatea să le comenteze (cauza Pellegrini vs. Italia, hotărârea din 20 octombrie 2001, §44; cauza Meftah și alții vs. Franța, hotărârea din 26 iulie 2002, §51).

Conform art.1 alin.(1) și (2) din Legea nr.121 din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, prezenta lege reglementează raporturile ce țin de administrarea și deetatizarea proprietății publice. Sub incidența prezentei legi cad: proprietatea publică a statului și proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale, cu excepția finanțelor publice și a locuințelor.

În acord cu art.3 din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, Administrarea proprietății publice se efectuează în scopul: a) armonizării proporțiilor și a structurii proprietății publice, precum și a modalităților de administrare a acesteia, cu funcțiile

statului și ale unităților administrativ-teritoriale; b) atragerii în sectorul public al economiei naționale de investiții și asigurării unui management eficient; c) dezvoltării concurenței în economia națională.

Administrarea proprietății publice se efectuează în conformitate cu principiile eficienței, legalității și transparenței și include în particular: eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare urmează să fie oferit fără careva condiții. În caz contrar, dreptul la gestionarea proprietății ar fi lipsit de substanță juridică și ar deveni iluzoriu, stoparea procesului la această etapă de către o entitate terță ar influența întreg lanțul decizional atribuit, însă Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reiterat principiul conform căruia scopul Convenției nu este de a proteja drepturile teoretice sau iluzorii ci cele concrete și efective.

În segmentul dat, sunt elocvente concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului care a menționat că, obiectul și scopul art.18 din Convenție îl constituie interzicerea abuzului de putere [Merabishvili împotriva Georgiei (MC), 2017, pct.303 și 306; Ilgar Mammadov împotriva Azerbaidjanului (procedură privind neîndeplinirea obligațiilor) (MC), 2019, pct.189]. În conformitate cu Travaux preparatoires [Lucrările pregătitoare] ale Convenției, aceasta prezintă o „aplicare a teoriei aplicării greșite a puterii" [CDH (75) 11, pag.8]. Acesta protejează împotriva reprimării de către stat a drepturilor și libertăților enunțate în Convenție „prin măsuri minore care, deși sunt aplicate sub pretextul organizării exercitării acestor libertăți pe teritoriul său, sau al protejării literei legii, au efectul opus" (ibidem, pag.3).

Susținerile privind existența unor motive necorespunzătoare sau scopuri ascunse aflate la baza restrângerilor aplicate drepturilor enunțate în Convenție sunt formulate uneori și examinate în temeiul normelor materiale ale Convenției. Cu titlu exemplificativ invocă cauzele: Organizația Macedoneană Unită Ilinden - PIRIN și alții împotriva Bulgariei (nr.2), Jordan împotriva Regatului Unit, Bqczkowski și alții împotriva Poloniei, Merabishvili împotriva Georgiei.

Din perspectiva jurisprudenței CEDO, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea și Hotărârea Amann împotriva Elveției). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunțată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscând consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o anumită măsură, precum și mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. In caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile.

A priori nu este admisibilă teza inerției juridice ce rezidă în aplicarea normelor juridice în vigoare rămase intacte, ajustate realităților juridice actuale, luând în considerare principiul legalității și supremației legii care impune tălmăcirea legii în maniera strict formulată în unison cu spiritul și litera ei, direct și necondiționat conferă reclamantului dreptul de a folosi terenul ce-i aparține cu drept de proprietate și care are statut de teren agricol să-l gestioneze după destinație

și fără careva condiționări.

Indică reclamanta că apreciată critic afirmația APL precum că imobilul nominalizat pe care se solicită construirea este situat în subzona de recreere care întră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc, având drept temei al înscrierii terenului Legea cadastrului bunurilor imobile, fapt ce presupune că bunurile imobile urmează a fi supuse delimitării după apartenență și pe domenii, or, sub auspiciul principiului acțiunii legii în timp, cauza deferită judecății se examinează reieșind din situația faptică și juridică actuală și nu ipotetică sau viitoare.

Catalogarea terenului care dispune de toate actele necesare în acest sens, ca fiind din domeniul public nu poate fi admisă pe motiv că, în accepțiunea definiției legale conținute în Legea nr.29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, bunuri ale domeniului public - bunurile care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz sau de interes public și care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale. Lege care ar declara terenul deținut în arendă ca fiind de domeniul public nu există, iar circumscrierea acestora la categoria reglementată de art.9 alin.(2) lit.r) din Legea privind delimitarea proprietății publice (clădirile, inclusiv încăperile izolate, și terenurile proprietate publică de stat în/pe care își desfășoară activitatea entitățile care efectuează înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a bunurilor, precum și alte entități care îndeplinesc în exclusivitate funcții ale statului) este criticabilă.

Într-o serie de cauze care priveau obligațiile pozitive care decurg din art.1 din Protocolul nr.1, Curtea a subliniat, în special, importanța principiului bunei guvernanțe. Acest principiu prevede că, atunci când este în joc o chestiune de interes general, în special atunci când afectează drepturile fundamentale ale omului, inclusiv dreptul de proprietate, autoritățile publice trebuie să acționeze în mod prompt și adecvat și, mai presus de toate, coerent [Beyeler împotriva Italiei (MC), pct.120; Megadat.com SRL împotriva Moldovei, pct.72; Rysovskyy împotriva Ucrainei, pct.71; Moskal împotriva Poloniei.

Respectiv, în accepțiunea jurisprudenței prezentate mai sus, invocă că speranța legitimă de a obține un bun reprezintă o extindere a aplicării articolului 1 al Protocolului 1 și asupra unor bunuri care nu se află încă în patrimoniul reclamantului, dar acesta având un drept de a obține proprietatea asupra lor recunoscut de legislația statului.

Reclamantului SRL”Clima Autos” o asemenea speranță legitimă i-a fost conferită de cadrul legal abordat supra, a consolidat relații contractuale durabile cu autoritățile statale, a efectuat lucrări de reconstrucție în terenul deținut în arendă, la fel cu acordul autorităților statale competente, ca în cele din urmă, mizând pe întrunirea condițiilor legale și buna-credință a autorității competente în domeniu, această speranță legitimă să-i fie știrbită. În mod indubitabil, ingerința în drepturile legale recunoscute SRL”Clima Autos” nu au rezistat triplului test degajat din jurisprudența Curții Europene. Nu în ultimul rând, se va sublinia că atunci când persoana întrunește exigențele legii și solicită satisfacerea unui drept, autoritatea publică este obligată să satisfacă dezideratele acesteia, iar ultima nu poate evoca oportunitatea actului administrativ sau a se prevala de discreția decizională.

Pe altă undă de idei, practica judiciară uniformă care a fost conturată pe cauze similare cu cea dedusă judecății este aptă să confere reclamantului certitudine juridică și securitate în raporturile juridice sub auspiciile art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și siguranța ca în situații asemănătoare atitudinea și tratamentul autorităților publice să fie identică, conduita contrară ar constitui o discriminare inadmisibilă. Cu titlu de principiu, jurisprudența trebuie să fie unitară și constantă, în special la nivelul instanței supreme trebuie evitate deciziile contradictorii și asigurată coerența jurisprudenței (cauza Beian contra României, 2007). Prin urmare, elementele pe care se bazează principiul securității juridice sunt certitudinea și

predictibilitatea dreptului. Acestea sunt necesare pentru a menține încrederea legitimă a cetățenilor în activitatea instanțelor. Jurisprudența clară a instanțelor în sensul confirmării pentru alte persoane aflate într-o situație similară cu cea a reclamantei a unui drept prevăzut de legislația națională constituie o speranță legitimă (cauza ffleissman contra României, 2006).

În cadrul ședințelor judecătorești, reprezentantul reclamantului, avocatul Gandrabur Valeriu, împuternicit în baza mandatului avocațial seria MA nr.***** din 06.03.2023, a susținut acțiunea în contencios administrativ în sensul formulat și a solicitat admiterea acesteia, reiterându-și argumentele expuse în scris.

Pârâta – Primăria or.Vatra, prin referința prezentată(f.d.55-61) nu a recunoscut acțiunea reclamantei SRL"Clima Autos", a solicitat declararea inadmisibilității acțiunii în baza temeiul art.207 alin.(2) lit.lit.e) și f) din Codul administrativ sau respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată în baza art.224 alin.(1) lit.f) *idem*.

În argumentarea poziției sale procesuale, în referința prezentată instanței, pârâta a invocat următoarele contraargumente: la data de 12.01.2023 prin cererea nr.25, SC„Clima Autos"SRL a solicitat de la Primăria or.Vatra eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prin actul nr.41 din 23.01.2023 Primăria or.Vatra a refuzat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare din motivul că terenul este amplasat în subzona de protecție sanitară a râului Bîc și în această zonă se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement.

Prin cererea nr.94 din 13.02.2023 SC„Clima Autos"SRL a solicitat de la Primăria or.Vatra copia deciziei Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020.

Prin actul nr.110 din 15.02.2023 Primăria or.Vatra a remis copia deciziei Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020.

Prin cererea nr.725 din 16.11.2023 SC„Clima Autos"SRL a solicitat de la Primăria or.Vatra schița parte componentă a RLU care este parte componentă a deciziei Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020.

Prin actul nr.908 din 04.12.2023 Primăria or.Vatra a remis copia actelor solicitate.

La data de 12.01.2023 prin cererea nr.25 SC„Clima Autos"SRL a solicitat de la Primăria or.Vatra eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prin actul nr.41 din 23.01.2023 Primăria or.Vatra a refuzat eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare din motivul că terenul este amplasat îm subzona de protecție sanitară a râului Bîc și în această zonă se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement.

Ulterior, la data de 14.03.2023 SC„Clima Autos"SRL a depus o cerere de chemare în judecată.

În cadrul procesului, SC„Clima Autos"SRL a contestat direct actul emis de Primăria orașului Vatra, fără a fi parcursă procedura prealabilă, așa cum este reglementată de legislația în vigoare.

Conform art.19 din Codul administrativ: „Cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative".

Potrivit art.166 din Codul administrativ: „Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual".

Conform art.163 din Codul 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; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată".

Potrivit art.164 din Codul administrativ: „(1) Cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă. (2) Autoritatea publică emitentă este: a) în cazul prevăzut la art.162 alin.(3) lit.a) - autoritatea publică care a emis actul administrativ individual; b) în cazul prevăzut la art.162 alin.(3) lit.b) - autoritatea publică care a respins emiterea actului administrativ individual".

Conform art.165 din Codul administrativ: „(1) Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de Ia comunicarea sau notificarea actului administrativ ndividual ori a respingerii petiției. Daca autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului".

Potrivit art.208 din Codul administrativ al Republicii Moldova: „(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege".

Respectiv conform art.207 din Codul administrativ: „(1) Instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art.208".

În concluzie, se constată că SC„Clima Autos"SRL nu a respectat procedura prealabilă înainte de a depune acțiunea în contencios administrativ împotriva Primăriei orașului Vatra. Prin urmare, având în vedere neîndeplinirea acestei proceduri prealabile, consider că instanța urmează să emită o încheiere prin care se declare acțiunea inadmisibilă.

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.20 din Codul administrativ: „dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod."

Potrivit art.22 din Codul administrativ: „autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fî probate, până la proba contrarie."

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

Potrivit art.189 alin.(1) și (2) din Codul administrativ: „prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat in termen legal o cerere."

Aderent art.53 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova: „stabilește expres că persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin

nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.”

Potrivit art.195 din Codul administrativ al Republicii Moldova: „procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169-171.”

În conformitate cu art.207 alin.(1) din Codul administrativ: „instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.”

Potrivit art.207 alin. (2) lit.(e) din Codul administrativ: „acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17”.

Totodată alin.(3) al aceluiași articole prevede că: ”Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)-e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.”

Raportând la caz, prevederile menționate în cumul cu invocările reclamantului, rezultă că pentru admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ este necesar să fie revendecat de către reclamant un drept propriu și să existe o activitate administrativă desfășurată de către o autoritate publică. Or, pentru a contesta activitatea autorității publice, persoana trebuie să justifice un drept al său încălcat prin actele contestate, așa cum autoritățile acționează în regim de putere publică și asigură activitatea statului în domeniul pentru care a fost format. Din aceste considerente, pentru ca actul administrativ să poată fi contestat de o persoană se impune condiția de încălcare a unui drept, care la caz, lipsește.

Conform art.3 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție: „(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează și se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, iar în cazul rețelelor inginerești și de comunicații electronice și elementelor de infrastructură asociată acestor rețele - în baza cererii investitorului/beneficiarului sau a furnizorului de rețele publice de comunicații electronice (anexa nr.11), în care se indică locul amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original și în copii, următoarele documente: b) buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică); c) raportul de expertiză tehnică, în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent, elaborat de către experți tehnici atestați. (2) Solicitarea altor documente decît cele prevăzute la alin.(1) nu se admite. (3) În cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin.(l), cererea este admisă și înregistrată, însă emitentul poate suspenda examinarea pe un termen de pînă la 30 de zile, cu înștiințarea obligatorie a solicitantului. Suspendarea termenului devine nulă din ziua în care solicitantul a prezentat toate documentele necesare. (4) După verificarea copiilor de pe documentele prevăzute la alin.(1), originalele se restituie solicitantului (beneficiarului). (5) Dovada privind achitarea plății se prezintă în momentul eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare”.

Potrivit art.4 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție: „(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului. (6) În cazul emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare pentru imobilele/terenurile amplasate în zonele asupra cărora s-a instituit prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului un regim special, emitentul va obține avizele prevăzute de legislație. (8) Certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în 2

exemplare. Un exemplar se eliberează solicitantului (beneficiarului), iar altul se păstrează în arhiva emitentului”.

Conform art.58 din Codul funciar nr.828 din 25.12.1991 al Republicii Moldova, se prevede expres: ”Terenuri destinate activității recreative sînt terenurile prevăzute și folosite pentu odihnă și turism. Din această categorie fac parte terenurile pe care se află case de odihnă, pensiuni, sanatorii, campinguri, baze turistice, tabere turistice și tabere de fortificare a sănătății, stații turistice, parcuri și tabere pentru copii, poteci didactico-turistice, trasee marcate. Pe asemenea terenuri este interzisă activitatea ce împiedică folosirea lor conform destinației speciale. Modul de folosire a acestor terenuri este stabilit de autoritățile administrației publice locale și de organele de ocrotire a naturii.”

Prin Decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020 cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al or.Vatra s-a decis: „aprobarea Planului Urbanistic General al or.Vatra pe un termen de 15 ani.”

Potrivit Regulamentului local de urbanism al orașului Vatra, aprobat prin decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, terenul cu nr. cadastral ***** este amplasat în subzona funcțională UTR-5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”. Subzona examinată intră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement.

Deși destinația terenului este pentru construcție, acesta are o destinație specială de agrement (activității recreative), totodată SC„Clima Autos”SRL are posibilitatea de a construi doar construcții cu destinații admisibile pe acest teren, conformându-se, inclusiv Planului Urbanistic General și Zonal. Motiv pentru care refuzul Primăriei or.Vatra este unul legal și întemeiat.

Cu privire la anularea ca neîntemeiat a refuzului nr.41 din 23.01.2023 al Primăriei or.Vatra, mun.Chișinău menționează că, potrivit art.143 din Codul administrativ: „ (1) Un act administrativ individual defavorabil ilegal poate fi retras în tot sau în parte cu efect pentru viitor sau trecut chiar și după ce a devenit incontestabil. (2) Aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ individual se face în funcție de situația la momentul emiterii lui, iar în cazul desfășurării unei proceduri prealabile - de situația la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă”.

Ca urmare a analizei Regulamentului local de urbanism al orașului Vatra, aprobat prin Decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, terenul cu nr. cadastral ***** este amplasat în subzona funcțională UTR - 5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”. Subzona examinată intră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement. Iar potrivit paginii 22 din Regulament, este indicat că în subzona funcțională UTR - 5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”, nu se permite autorizarea construcțiilor noi, de orice menire, în zona de protecție sanitară a rîului Bîc.

Respectiv, răspunsul Primăriei or.Vatra nr.41 din 23.01.2023 privind refuzul eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare este unul legal și întemeiat.

Cu privire la eliberarea certificat de urbanizm pentru proiectare pentru construcția anexei ușoare la construcția existentă cu nr. cadastral *****, menționează că potrivit art.206 din Codul administrativ: „(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ

(acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ)".

În acord cu art.16 din Codul administrativ: „dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare".

Conform art.21 din Codul administrativ: „autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege".

În conformitate cu art.225 alin.(l)-(2) 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".

Prin urmare, scopul urmărit de Codul administrativ este de a pune la dispoziția instanțelor judecătorești o cale procedurală de înlăturare a pasivității și inacțiunilor autorităților administrative, pentru a le obliga să se pronunțe asupra cererilor ce le sunt adresate, însă instanța nu va putea hotărî în privința conținutului actului cerut și nici în privința condițiilor în care organul administrativ ar urma să soluționeze cererea, deoarece s-ar încălca principiul separării puterilor în stat. Motiv pentru care consideră că acțiunea este una neîntemeiată.

În ședințele de judecată reprezentantul pârâtului, Prepeliță Mihail, acționând în baza procurii nr.*****din 27.01.2025, nu a recunoscut acțiunea reclamantei SC"Clima Autos", a solicitat respingerea acesteia, reiterându-și argumentele expuse în scris, în referința prezentată instanței.

Aprecierea instanței de judecată:

Examinând acțiunea în contencios administrativ a reclamantei SRL"Clima Autos", referința autorității publice pârâte, ascultând în cadrul dezbaterilor judiciare explicațiile ambelor părți, studiind probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea reclamantului privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, este admisibilă, însă neîntemeiată și pasibilă de respins, din următoarele considerente.

Conform art.22 alin.(1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art.207 alin.(1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contenciosul administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Alin.(2) al aceluiași articol stabilește că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) 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 părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Norma legală precitată enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ, care se rezumă la următoarele: - prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului; - competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ; - respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ; - respectarea procedurii prealabile; - respectarea termenului de înaintare a acțiunii; - prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Actele cauzei denotă că, reclamanta a solicitat autorității publice pârâte – Primăriei or.Vatra, eliberarea certificatului de urbanism, în baza cererii din 12.01.2023(f.d.14).

În conformitate cu 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.

La fel, art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, prevede că actele administrative individuale pot fi: acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor, obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care respins în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

În speță, actul contestat – refuzul Primăriei or.Vatra, afectează drepturile și/sau interesele reclamantei SC”Clima Autos”SRL, or, respinge în tot acordarea avantajului solicitat – eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare.

Prin urmare, este un act defavorabil reclamantei SC”Clima Autos”SRL în sensul art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, ceea ce denotă admisibilitatea acțiunii în baza temeiului prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Respectiv, actul defavorabil contestat de reclamant va fi supus de către instanța de judecată controlului de legalitate în corespundere cu art.art.20, 189 Cod administrativ, care statuează că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod. Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Opinia autorității publice pârâte privind inadmisibilitatea acțiunii în baza temeiului prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ(lipsa dreptului vătămat), este greșită.

În acest context, la fel instanța de judecată va sublinia că declararea inadmisibilității acțiunii în circumstanțele relatate este de natură să încalce dreptul fundamental al reclamantei de acces la justiție și dreptul acesteia la un recurs efectiv.

Art.20 Cod administrativ statuează că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art.189 alin.(1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Iar, potrivit art.206 alin.(1) lit.lit.a), b) Cod administrativ, o acțiune în contenciosul administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare) și obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

Conform art.208 Cod administrativ, (1) în cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

În speță, în context, instanța de judecată va sublinia că, actul defavorabil – refuzul nr.41 din 23.01.2023, contrar prevederilor art.124 Cod administrativ, nu conține informația cu privire la exercitarea căilor de atac, prin urmare, potrivit art.209 alin.(2) Cod administrativ, acțiunea reclamantei SRL”Clima Autos” este admisibilă. Or, art.209 alin.(2) Cod administrativ prevede că, dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ. Asemenea reglementări sunt prevăzute și pentru depunerea cererii prealabile în art.165 alin.(2) Cod administartiv.

În speță, instanța reținând următoarele circumstanțe: i) actul administrativ contestat a fost notificat reclamantei la 15.02.2023(f.d.16); ii) actul administrativ nu conține informația cu privire la exercitarea căilor de atac; iii) la 15.02.2024 a expirat și termenul de un an de la data notificării actului defavorabil, în interiorul căruia reclamanta putea să-și valorifice drepturile pe calea depunerii cererii prealabile – instanța de judecată conchide că respectivele circumstanțe urmează a fi interpretate în favoarea reclamantei, deoarece autoritatea publică pârâtă, deși era obligată potrivit legii, nu a explicat reclamantei calea de atac împotriva actul emis, respectiv, acțiunea promovată de reclamanta trebuie examinată în fond, or, în caz contrar, reclamantei i se va încălca dreptul la un recurs efectiv, protejat de art.13 CEDO.

Potrivit art.209 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător.

Instanța atestă că reclamanta și-a realizat dreptul său la acțiune la 14.03.2023, adică în interiorul termenului de 30 de zile de la data notificării actului administartiv individual defavorabil.

Prin urmare, analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale refetitoare la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată constatând că reclamanta SC”Clima Autos”, este destinatara actului administrativ individual defavorabil contestat, și-a realizat dreptului său la acțiune în interiorul termenului prevăzut de lege, respectiv, temei de declarare a acțiunii ca fiind inadmisibilă pe motive de tardivitate sau nerespectare a procedurii prealabile, lipsa dreptului vătămat, precum și alte temeiuri, prevăzute de art.207 alin.(2) Cod administrativ, nu există - ceea ce condiționează soluționarea fondului cauzei.

Obiect al examinării prezentei cauze în ordinea contenciosului administrativ îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – refuzului nr.41 din 23.01.2023, emis de Primăria or.Vatra(în continuare, act contestat), precum și cerința subsecventă de obligare a emiterii actului administrativ individual favorabil.

Potrivit actului contestat, Primăria or.Vatra, examinând cererea reclamantei SC"Clima Autos"SRL, înregistrată cu nr.intrare 41 din 23.01.2023, privind "Proiectarea anexei ușoare la construcția existentă cu nr.cadastral *****, a comunicat reclamantei că, conform Regulamentului local de urbanism al orașului Vatra, aprobat prin decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, terenul este amplasat în subzona fincțională UTR-5 cu codul Br-5 – "Subzona de recreere". A menționat că, subzona examinată intră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement. Din aceste considerente, APL Vatra este în imposibilitatea de a elibera certificatul de urbanism solicitat.

Noțiunea de „act administrativ" este reglementată în legislația națională, cât și în Rezoluția (77) 31 Cu privire la protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale justiţiabililor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile Codului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. 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 și 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 legiuitorul 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 și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Instanța relevă că, la baza statului de drept, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituţie, stă principiul legalităţii.

Potrivit art.21 din Codul administrativ, principiul legalității, obligă autorităţile publice şi instanţele de judecată competente 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. Respectiv, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiţii de procedură privind edictarea normelor juridice.

Cercetarea stării de fapt denotă următoarele:

Reclamantă SRL”Clima Autos” este prorietar al construcțiilor cu suprafața totală de 327,0 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 41,5 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 418,3 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție/depozit cu suprafața totală de 100,0 m.p., cu numărul cadastral *****; construcție cu suprafața totală de 450,0 m.p., cu numărul cadastral *****, în baza contractului de vânzare-cumpărare a imobilului din 28.07.2014(f.d.27-30).

Terenul cu numărul cadastral 0112204.689, este transmis reclamantei SRL”Clima Autos” în folosință în baza deciziei Consiliului or.Vatra ***** ”Cu privire la transmiterea în arendă SRL”Clima Autos” terenul aferent cu suprafața de 0,06067 ha, situat în *****”(d.d.22) și contractului de locațiune a terenului din *****(f.d.17-21).

Intenționând edificarea unei anexe/construcții ușor demontabile la construcția existentă cu nr.cadastral *****, reclamantul s-a adresat cu o cerere prealabilă înregistrată la organul public local — Primăria Vatra cu nr.25 din 12.01.2023, privind eliberarea certificatului de urbanizm pentru proiectare, la care a primit refuzul cu nr.41 din 23.01.2023, pa care l-au recepționat prin intermediul oficiului poștal la 15.02.2023.

Pârâta a refuzat eliberarea actului permisiv solicitat de reclamanta, invocând prevederile Regulamantului local de urbanizm al or.Vatra, aprobat prin decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, iar cauza refuzului constă în faptul că terenul este amplasat în subzona funcțională UTR-5 cu codul Br-5-”Subzona de recreere”. Subzona examinată întră în zona de protecție sanitară a râului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenului în scop de agrement.

Art.3 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție(în vigoare, la data realizării procedurii administrative, abrogat: 30.01.2025) prevedea: „(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare (anexa nr.1) se elaborează și se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, iar în cazul rețelelor inginerești și de comunicații electronice și elementelor de infrastructură asociată acestor rețele - în baza cererii investitorului/beneficiarului sau a furnizorului de rețele publice de comunicații electronice (anexa nr.11), în care se indică locul amplasării imobilului/terenului și la care se anexează, în original și în copii, următoarele documente: b) buletinul de identitate (pentru persoană fizică) sau certificatul de înregistrare (pentru persoană juridică); c) raportul de expertiză tehnică, în caz de reconstruire, restaurare, modificare sau consolidare a imobilului existent, elaborat de către experți tehnici atestați. (2) Solicitarea altor documente decît cele prevăzute la alin.(1) nu se admite. (3) În cazul în care nu au fost anexate toate documentele prevăzute la alin.(l), cererea este admisă și înregistrată, însă emitentul poate suspenda examinarea pe un termen de pînă la 30 de zile, cu înștiințarea obligatorie a solicitantului. Suspendarea termenului devine nulă din ziua în care solicitantul a prezentat toate documentele necesare. (4) După verificarea copiilor de pe documentele prevăzute la alin.(1), originalele se restituie solicitantului (beneficiarului). (5) Dovada privind achitarea plății se prezintă în momentul eliberării certificatului de urbanism pentru proiectare”.

Potrivit art.4 din Legea nr.163 din 09.07.2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție: „(1) Certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în baza documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului. (6) În cazul emiterii certificatului de urbanism pentru proiectare pentru imobilele/terenurile amplasate în zonele asupra cărora s-a instituit prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului un regim special, emitentul va obține avizele prevăzute de legislație. (8) Certificatul de urbanism pentru proiectare se elaborează în 2

exemplare. Un exemplar se eliberează solicitantului (beneficiarului), iar altul se păstrează în arhiva emitentului”.

Art.58 din Codul funciar nr.828 din 25.12.1991 al Republicii Moldova, prevede: ”Terenuri destinate activității recreative sînt terenurile prevăzute și folosite pentu odihnă și turism. Din această categorie fac parte terenurile pe care se află case de odihnă, pensiuni, sanatorii, campinguri, baze turistice, tabere turistice și tabere de fortificare a sănătății, stații turistice, parcuri și tabere pentru copii, poteci didactico-turistice, trasee marcate. Pe asemenea terenuri **este interzisă** activitatea ce împiedică folosirea lor conform destinației speciale. Modul de folosire a acestor terenuri este stabilit de autoritățile administrației publice locale și de organele de ocrotire a naturii.”

Prin Decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020 cu privire la aprobarea Planului Urbanistic General al or.Vatra s-a decis: „aprobarea Planului Urbanistic General al or.Vatra pe un termen de 15 ani.”

Potrivit Regulamentului local de urbanism al orașului Vatra, aprobat prin decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, terenul cu nr. cadastral ***** este amplasat în subzona funcțională UTR-5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”. Subzona examinată intră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc și **se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement**.

Respectiv, ținând cont de Regulamentul local de urbanism al orașului Vatra, aprobat prin Decizia Consiliului or.Vatra nr.3.9 din 29.09.2020, terenul cu nr. cadastral ***** este amplasat în subzona funcțională UTR - 5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”. Subzona, care intră în zona de protecție sanitară a rîului Bîc și se permite doar amenajarea și organizarea terenurilor în scop de agrement.

Potrivit paginii 22 din Regulament, este prevăzut că în subzona funcțională UTR - 5 cu codul Br - 5 ”Subzona de recreere”, **nu se permite autorizarea construcțiilor noi**, de orice menire, în zona de protecție sanitară a rîului Bîc.

Astfel, instanța de judecată se raliază concluziei autorității publice pârâte referitoare la faptul că refuzul contestat este unul legal, a fost emis cu respectarea prevederilor legii și a actelor normative subordonate legii, ceea ce denotă că actul administrativ contestat este legal în fond, fiind emis cu respectarea legii materiale. Iar instanța de judecată nu a identificat vreo probă sau circumstanță determinată ce ar demonstra pretinsul abuz al autorității publice pârâte, în acest sens.

Raportând normele legale precitate la circumstanțele faptice stabilite, instanța de judecată constată că actul administrativ contestat a fost emis de către organul competent, în baza procedurii prestabilite și a temeiului prevăzut de lege care instituie criterii clare care interzic edificarea a careva construcții noi în zona de protecție a râului Bîc, norme care corespund criteriilor de claritate și previzibilitate a legii.

Alegațiile reclamantei consemnate în textul cererii de chemare în judecată și expuse în cadrul dezbaterior judiciare, nu pot fi reținute de către instanța de judecată ca temei de anulare a actului defavorabil contestat, deoarece reclamantul interpretează *lato sensu* normele pe cale le consideră relevante, iar scopul primordial al instituției contenciosului administrativ, după cum s-a invocat și *supra*, este prestabilit de legiuitor și presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, ordonarea activităţii autorităţilor publice. Respectiv, ca acțiunea în contencios administrativ promovată de reclamant să fie pasibilă de admis, reclamantul urma să identifice pretinse ilegalități și/sau abuzuri admise de către pârât la emiterea actului contestat, ceea ce nu s-a identificat în speță. Or, actul emis și activitatea administrativă

desfășurată de către autoritatea publică pârâtă sunt conforme legii, nefiind identificat de către instanța de judecată nici un abuz din partea autorității publice pârâte în desfășurarea activității administrative care s-a finalizat cu emiterea refuzului nr.41 din 23.01.2023.

Alegațiile părții reclamante referitoare la aplicabilitatea principiului speranței legitime, nu pot fi acceptate de către instanța de judecată, deoarece respectivul principiu oferă protecție doar drepturilor legitime, iar în cazul în care legea și actele subordonate legii, interzic edificarea construcțiilor în alt scop decât cel de agrement, speranța reclamantei nu este legitimă, respectiv, nu cade sub protecția principiului speranței legitime.

Pretinsa lipsă a motivării actului contestat, nu poate fi reținută de către instanța de judecată ca temei de ilegalitate a actului contestat, deoarece din conținutul acestuia se identifică toate elemente de fapt și de drept, pe care s-a bazat autoritatea publică pârâtă la emiterea actului contestat, iar motivarea acestuia în sensul art.art.118-120 Cod administrativ, *stricto sensu*, a fost recuperată de către autoritatea publică pârâtă, prin referința depusă, până la finalizarea cercetării judecătorești așa cum prevede legiuitorul în art.123 alin.(1) lit.b), alin.(2) din Codul administrativ, respectiv, nu afectează legalitatea procedurii administrative și nu duce la ilegalitatea actului administrativ individual contestat.

În acest sens, se impune a fi specificat că, în conformitate cu prevederile art.16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art.137 al Codului administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar şi doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență 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 discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

În esență dreptul discreționar al autorității publice este de a permite administrației să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, autoritatea publică poate lua decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract şi circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate şi echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

Autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură, în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere şi trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Termeni precum „poate" sau „este autorizat" în normele legale indică o astfel de latitudine. Respectiv, autoritatea trebuie să-şi exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul.

Potrivit art.225 alin.(2) Cod 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.

Prin prisma prevederilor Codului administrativ, instanțele de judecată nu doar verifică legalitatea unui act administrativ, ci realizează verificarea exercitării de către autoritatea publică a întregii activități, a dreptului discreționar. Prin dreptul discreționar al autorității publice se subînțelege puterea de care dispune autoritatea publică, în baza legii, să hotărască fie necesitatea actului însuși, fie cuprinsul lui, fie momentul adoptării lui, în funcție de interesul general pe care trebuie să-l satisfacă continuu și permanent serviciul public.

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanţele faptice stabilite, precum și criticele aduse actului contestat de către reclamant întru anularea acestuia în coraport cu contraargumentele aduse de către autoritatea publică pârâtă întru justificarea legalității actului emis, instanța de judecată conchide că, actul defavorabil contestet, este legal și temei de anulare a acestuia, nu există.

În esență dreptul discreționar al autorității publice este de a permite administrației să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, autoritatea publică poate lua decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract şi circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate şi echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

Autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură, în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere şi trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Termeni precum „poate” sau „este autorizat” în normele legale indică o astfel de latitudine. Respectiv, autoritatea trebuie să-şi exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul.

Din coroborarea prevederilor Codului administrativ rezultă că, actul administrativ individual constituie un act juridic, adoptat sau emis de către o autoritate/instituție publică constituită în condițiile legii, prin care se asigură realizarea sarcinilor ce revin acesteia.

Definiția actului administrativ individual, așa cum este prevăzut în Codul administrativ, face trimitere la puterea de care se bucură autoritatea publică pentru a emite acte administrative individuale, în realizarea competenței sale. Aceasta presupune că, organele administrative își desfășoară întreaga activitate prin prisma regimului de putere publică, în virtutea căreia, pentru realizarea competențelor și sarcinilor impuse administrației publice prin prevederile legale, pot adopta/emite acte administrative individuale cu forță juridică obligatorie.

Regimul de putere publică, respectiv, toate competențele și prerogativele stabilite în sarcina administrației de stat prin normele constituționale și infra constituționale, în scopul promovării și ocrotirii interesului public, este acceptată ca o condiție definitorie a actului administrativ individual. Or, așa cum rezultă din prevederile legale menționate supra, regimul de putere publică al actelor administrative individuale nu este unul arbitrar, ci unul de legalitate.

Pe cale de consecință, actul administrativ individual, emis de către o autoritate publică, în temeiul și pentru realizarea puterii publice, are ca finalitate executarea în concret a legii, pentru satisfacerea unui interes public, care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor sociale, realizarea competențelor autorităților publice.

Prin definiție, actul administrativ se caracterizează printr-o triplă prezumție: prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate, trăsături ce îi conferă forță juridică de a fi executat în mod obligatoriu.

Referindu-se la prezumția de legalitate, se reține că conform prevederilor Constituției, Republica Moldova este un stat de drept. Exigențele statului de drept, în principal, presupun asigurarea legalității, securității juridice, interzicerea arbitrariului. Un stat de drept este un stat guvernat de lege, iar o caracteristică esențială a statului guvernat de lege este axat pe principiul legalității activității autorităților publice.

La rândul său, principiul legalității este unul dintre fundamentele autorității publice și față de care se subordonează autoritatea publică. Respectarea acestui principiu, de către autorități, presupune supunerea acestora ierarhiei normelor juridice.

Prin principiul legalității se subînțelege regula fundamentală a dreptului, în virtutea căreia toate organele statului, organizațiile obștești, funcționarii și cetățenii sunt obligați să respecte strict legile și celelalte acte normative adoptate/emise de către autorități, ce reglementează/instituie raporturile sociale la care participă.

Subsecvent, legalitatea actului administrativ individual presupune atât supremația legii pentru subiecții de drept vizați, cât și temeiul legal de acțiune în limitele legii a acestor subiecți.

Astfel, pentru a fi legal, un act administrativ individual trebuie să fie emis de către autoritatea responsabilă, prin procedura legală prescrisă și în formă corectă și nu poate să conțină nici un defect de substanță. Dacă una din aceste cerințe nu este îndeplinită, actul administrativ este ilegal. Legalitatea actului administrativ se apreciază în raport cu dispozițiile legale existente la momentul emiterii actului administrativ.

Ca și concluzie se poate menționa că, prezumția de legalitate este acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea *lato sensu*. În consecință, administrația nu poate acționa arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite de lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate și urmate.

Din cele menționate supra, condițiile de legalitate ale actelor administrative sunt: - actul administrativ individual trebuie emis/adoptat în baza și în vederea executării legilor (Constituția, legile organice, legile ordinare, hotărârile de Guvern, actele administrative emise de alte autorități ale administrației publice cu forță juridică superioară); - actul administrativ individual trebuie emis/adoptat doar în limitele competenței conferite de lege respectivelor organe sau autorități publice; competența reprezintă ansamblul atribuțiilor delegate prin lege; - actul administrativ trebuie emis/adoptat cu respectarea operațiunilor administrative, condițiilor de formă și procedură prescrise de lege; - actul administrativ trebuie emis/adoptat în vederea realizării unui scop licit; - actul administrativ trebuie să fie oportun, adică să corespundă situației de fapt.

Astfel, principiul legalității actului administrativ individual și a autorității publice, ca atare, generează cel puțin două obligații evidente: obligația de conformare la lege și obligația de a asigura aplicarea legii.

În contextul celor relatate, instața subliniază că natura juridică a actelor administrative individuale este guvernată, a priori, de principiul legalității. În cazul nerespectării condițiilor de legalitate la emiterea actului administrativ individual, ca sancțiune intervine nulitatea sau ilegalitatea acestora.

Astfel, nulitatea/ilegalitatea unui act administrativ individual, intervine în situațiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalității. Cauzele nulității vizează nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condițiilor de fond, formă și procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum și netemeinicia actului, adică aplicarea eronată a legii la situația de fapt stabilită prin actul administrativ. Deci, actul administrativ individual nul se caracterizează prin lipsa unuia, unora sau tuturor elementelor sale esențiale, fără de care actul nu

poate exista.

Prezumția de autenticitate reprezintă trăsătura actului administrativ care prezumă calitatea actului de a fi emis de autoritate evocat prin forma sa exterioară (ștampilă, antet, semnături etc.).

Prezumția de veridicitate exprimă calitatea actului administrativ de a corespunde adevărului, de a corespunde, prin fondul său, întrutotul voinței emitentului.

Prin urmare, instanța subliniază că înlăturarea prezumției de legalitate, de care beneficiază actul contestat de către reclamanta SRL"Clima Autos", ca și toate actele administrative, doar în baza dezacordului reclamantului, în lipsa unor temeiuri și probe relevante(art.93 alin.(1) Cod administrativ), este contrară principiului legalității, deoarece este de natură să submineze însăși autoritatea actului administrativ.

Legalitatea actului administrativ individual defavorabil contestat, lasă fără conținut cerința reclamantei de obligare a emiterii actului administrativ individual favorabil solicitat, deoarece doar constatarea de către instanța de judecată a ilegalității unui act administrativ, condiționează obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil solicitat de reclamant.

Ca consecință, instanța de judecată conchide asupra netemeiniciei acțiunii în contencios administrativ promovate de reclamantă SC"Clima Autos"SRL, ceea ce contituie temei de respingere a acțiunii în baza art.224 alin.(1) lit.f) din Codul administrativ, care statuează că, examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e).

Conform prevederilor art.art.224 alin.(1) lit.f), 232 din Codul administrativ al Republicii Moldova; art.art.236-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, instanța de judecată,

H O T Ă R Ă Ş T E:

Acţiunea în contencios administrativ a reclamantei SRL"Clima Autos" împotriva Primăriei or.Vatra privind anularea actului administrativ individual defavorabil – refuzului nr.41 din 23.01.2023, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil – certificatului de urbanism pentru proiectare pentru construcția anexei la construcția existentă cu numărul cadastral *****, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Centru (adresa: mun.Chișinău, bd.Ștefan cel Mare și Sfânt, 162).

Judecător Liudmila Holeviţcaia