Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător L.Holevițcaia)
Dosarul nr. 3a-3273/25
2-23144958-02-3a-21112025

D E C I Z I E

29 aprilie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de SC ”Inamstro” SRL împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 08 iulie 2025, în cauza de contencios administrativ a SC”Inamstro”SRL, SC”Win Capital”SRL împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Primarului general al municipiului Chișinău, persoane terțe Agenția Proprietății Publice, Centrul Republican pentru Copii și Tineret ”Artico” privind anularea actului administrativ individual defavorabil și a deciziei adoptate în procedura prealabilă, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 11 octombrie 2023, reclamantele SC „Inamstro” SRL și SC „Win Capital” SRL s-au adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Primăriei municipiului Chișinău, Primarului general al municipiului Chișinău, persoane terțe Agenția Proprietății Publice, Centrul Republican pentru Copii și Tineret ”Artico”, prin care au solicitat:

anularea refuzului nr. R-CU-03713 din 8 septembrie 2023 emis de Primăria mun. Chișinău, prin care s-a respins cererea depusă de SC „Inamstro” SRL, SC „Win Capital” SRL privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare;

anularea răspunsului nr. 2-03/1-2448 din 25 septembrie 2023 emis de Primăria mun. Chișinău, prin care s-a respins cererea prealabilă depusă de SC „Inamstro”SRL, SC „Win Capital” SRL;

*obligarea Primarului/Primăriei mun. Chișinău să elibereze reclamantelor, certificatul de urbanism pentru proiectarea reconstrucției obiectivului nefinalizat cu nr. cadastral *****;*

În argumentarea acțiunii depuse, reclamantele SC „Inamstro” SRL, SC „Win Capital” SRL au menționat că au depus la Primăria mun. Chișinău o cerere cu privire la eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare în privința construcției cu nr. cadastral *****.

La 11 septembrie 2023, au recepționat refuzul Primăriei municipiului Chișinău nr. R-CU-03713 din 8 septembrie 2023, prin care s-a respins cererea privind eliberarea certificatului de urbanism.

La 20 septembrie 2023, SC „Inamstro” SRL și „Win Capital” SRL au depus o cerere prealabilă prin care au solicitat anularea refuzului Primăriei municipiului Chișinău nr. R-CU-03713 din 8 septembrie 2023 și emiterea certificatului de urbanism solicitat.

La 27 septembrie 2023, SC „Inamstro” SRL și „Win Capital” SRL au recepționat răspunsul Primăriei municipiului Chișinău nr. 2-03/1-2448 din 25 septembrie 2023, prin care s-a respins cererea prealabilă depusă.

Reclamantele consideră refuzul Primăriei municipiului Chișinău de a elibera certificatul de urbanism ca fiind neîntemeiat și contrar legislației în vigoare, din următoarele motive de fapt și de drept: în baza contractului de vânzare-cumpărare nr.1-446 din 29 septembrie 2022, SC „Inamstro” SRL și SRL „Atlassian” au devenit coproprietari (câte ½ fiecare) ai bunului imobil cu nr. cadastral *****, situat în *****. Ulterior, cota de ½ din bunul imobil menționat a fost dobândită de către SC „Win Capital” SRL prin vânzare-cumpărare.

Respectiv, la momentul actual, SRL „Inamstro” deține ½ din bunul imobil, iar SC „Win Capital” SRL deține cealaltă ½ din bunul imobil cu nr. cadastral *****.

Prin urmare, pentru a dispune de propriul bun și pentru a efectua intervenții asupra acestuia, inclusiv în scopul prevenirii degradării sau modernizării prin reconstrucție, SRL „Inamstro” și SRL „Win Capital”, în conformitate cu legislația în vigoare, au solicitat de la Primăria municipiului Chișinău eliberarea certificatului de urbanism, în care urmau să fie indicate normele și condițiile în limita cărora este posibilă intervenția asupra bunului imobil (construcție, reconstrucție etc.).

Contrar prevederilor legale, Primăria municipiului Chișinău a respins cererea depusă de reclamante privind eliberarea certificatului de urbanism, invocând motive care, potrivit legislației, nu constituie temei de refuz.

În motivarea refuzului, Primăria a făcut trimitere la Raportul de expertiză tehnică nr. 488A/14 iulie 2023, fără a indica motivul pentru care acest raport ar putea constitui temei legal pentru refuzul eliberării certificatului de urbanism, întrucât legislația în vigoare nu prevede un asemenea temei. Mai mult decât atât, Primăria a interpretat greșit raportul de expertiză, indicând că acesta ar concluziona necesitatea demolării totale a obiectivului, pe când raportul doar recomandă demolarea, având în vedere starea deplorabilă a construcției.

Totodată, în raport este prevăzută modalitatea și condițiile de demolare, care nu ar aduce atingere construcției vecine. Raportul de expertiză stabilește că elementele structurii de rezistență ale construcției se află într-o stare nesatisfăcătoare, fiind depistate fisuri, deplasări, deformații și degradări inadmisibile. Aceste constatări demonstrează că imobilul se află într-o stare avariată, iar menținerea sa în această condiție poate genera consecințe grave și prejudicii considerabile.

În conformitate cu legislația în vigoare, proprietarul unei construcții are obligația de a o menține în stare de siguranță, fapt confirmat și prin raportul de expertiză. Astfel, SRL „Inamstro” și SRL „Win Capital” sunt obligate să efectueze lucrări asupra construcției, pentru a asigura stabilitatea și siguranța acesteia, ceea ce nu este posibil fără obținerea certificatului de urbanism.

Reclamantele remarcă că, la acest moment, au solicitat doar eliberarea unui act juridic – certificatul de urbanism, care, prin natura sa, nu conferă dreptul de a efectua acțiuni asupra bunului imobil. Raportul de expertiză tehnică la care face referire Primăria nu constituie un impediment, ci o probă suplimentară ce confirmă necesitatea efectuării lucrărilor asupra imobilului. În consecință, Primăria este obligată să elibereze certificatul de urbanism și să indice în acesta condițiile de securitate a construcției și măsurile pentru prevenirea prejudicierii construcțiilor învecinate.

Potrivit Legii nr. 835 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, certificatul de urbanism este un act cu caracter informativ și reglementativ, emis de autoritatea administrației publice locale, prin care se comunică solicitantului date privind regimul

juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al terenurilor și construcțiilor pentru care a fost solicitat.

Din conținutul normei legale menționate rezultă că eliberarea certificatului de urbanism nu poate fi refuzată, întrucât acesta are un caracter informativ și reglementativ. Primăria municipiului Chișinău era obligată să comunice solicitantului regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al terenului și construcției. Argumentele inserate de Primărie în refuzul emis urmau să fie indicate în certificatul de urbanism, unde se precizează toate rigorile legale necesare pentru executarea lucrărilor de reconstrucție.

Potrivit art. 6 alin. (3) al Legii nr. 835/1996, prin documentația de urbanism și amenajare a teritoriului cu caracter reglementator se stabilesc destinația terenurilor și regulile de utilizare a acestora, în temeiul cărora se eliberează certificatul de urbanism și autorizația de construire. Aceste prevederi reglementatoare sunt elaborate de autoritatea publică locală, iar certificatul de urbanism se emite în baza acestora. Din răspunsul Primăriei rezultă că refuzul eliberării certificatului de urbanism a fost emis fără temei legal.

Dreptul de a valorifica un teren sau o construcție în scopul realizării unei activități antreprenoriale este protejat de art.1 al Protocolului nr.1 adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În conformitate cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dreptul de a obține certificatul de urbanism constituie o speranță legitimă privind valorificarea unui bun. Reclamanții își pot valorifica investiția imobiliară și onora obligațiile față de investitori doar după obținerea certificatului de urbanism. Speranța legitimă de a obține acest bun cade sub incidența protecției prevăzute de art.1 al Protocolului nr.1 la CEDO (cauzele *Stretch c. Regatului Unit* și *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi c. Turciei*).

În situația în care o autoritate publică nu își îndeplinește obligațiile prevăzute de lege și, prin actele sale administrative, creează obstacole obiective în exercitarea drepturilor persoanelor fizice și juridice, se aduce atingere principiului securității raporturilor juridice, consacrat și prin dreptul reclamanților de a obține, cu bună-credință, certificatul de urbanism solicitat.

Codul administrativ limitează dreptul discreționar al autorităților publice, în sensul că activitatea acestora nu poate deveni arbitrară. Potrivit art.16 alin. (2) din Codul administrativ, exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art. 29 din același cod, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice care afectează drepturile persoanelor trebuie să corespundă principiului proporționalității, fiind potrivită, necesară și rezonabilă pentru atingerea scopului prevăzut de lege.

În speță, Primăria s-a limitat la emiterea unei soluții de refuz, fără a indica temeiul legal și motivarea corespunzătoare, depășind astfel limitele dreptului discreționar și acționând în mod arbitrar.

Caracterul arbitrar al refuzului contravine art.118 din Codul administrativ, care reglementează obligația autorității de a motiva orice act administrativ individual.

În conformitate cu art.118 alin. (1)-(3) din Codul administrativ, motivarea completă a unui act administrativ individual trebuie să includă temeiurile de fapt și de drept care au stat la baza deciziei, precum și argumentele analizate în cadrul procedurii de audiere. Lipsa acestor elemente afectează legalitatea actului emis.

Refuzul Primăriei municipiului Chișinău nu conține motivarea în fapt și în drept prevăzută de lege, iar mențiunile incluse în acesta nu au legătură cu cererea formulată de reclamanți, motiv pentru care actul contestat este ilegal.

De asemenea, argumentul invocat de Primărie potrivit căruia reclamantele nu ar avea dreptul de a solicita eliberarea certificatului de urbanism, întrucât nu sunt proprietari ai terenului și nu dețin un drept de superficie, este eronat.

Conform art. 29 și 31 ale Legii nr.1125 din 13 iunie 2002, prin efectul Legii nr.133/2018 din 1 martie 2019, se instituie dreptul de superficie asupra terenurilor proprietate publică în favoarea proprietarilor construcțiilor înregistrate separat în registrul bunurilor imobile, acest drept născându-se de plin drept, fără necesitatea înregistrării sale.

În consecință, SC „Inamstro" SRL și SC „Win Capital" SRL, fiind proprietare ale bunului imobil cu nr. cadastral *****, beneficiază de dreptul de superficie legală, născut de plin drept, în baza dreptului de proprietate deținut.

Astfel, SC „Inamstro" SRL și SC „Win Capital" SRL în calitate de titulari ai dreptului de superficie, au dreptul legal de a solicita eliberarea certificatului de urbanism, fără a fi necesar acordul scris al proprietarului terenului.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 8 iulie 2025, s-a respins ca neîntemeiată, acțiunea de contencios administrativ depusă de SC „Inamstro" SRL și SC „Win Capital" SRL.

Calea de atac exercitată:

La 14 iulie 2025, SC „Inamstro" SRL și SC „Win Capital" SRL au declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 8 iulie 2025.

La 11 noiembrie 2025, SC „Inamstro" SRL a depus apel desfășurat asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 8 iulie 2025.

Prin încheierea Curții de Apel Centru din 23 februarie 2026, s-a declarat inadmisibil apelul depus de SC „Win Capital" SRL, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 8 iulie 2025, din motiv că apelanta nu a depus în termen legal motivarea cererii de apel.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă- SC „Inamstro" SRL a invocat că instanța de fond a interpretat și aplicat eronat dispozițiile Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, apreciind în mod greșit că lipsa acordului proprietarului terenului constituia un impediment absolut pentru emiterea certificatului de urbanism pentru proiectare. Aceasta a susținut că, în calitate de coproprietară a construcției înregistrate separat pe teren proprietate publică, beneficia de un drept de superficie născut de plin drept, în temeiul art. 29 alin. (1) lit. e) și art. 31 din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil, astfel încât acordul proprietarului terenului avea un caracter exclusiv procedural și nu putea împiedica emiterea certificatului. În opinia apelantei, certificatul de urbanism reprezenta un act administrativ cu caracter informativ și reglementator, care nu conferea dreptul de construire, ci doar stabilea regimul urbanistic aplicabil imobilului.

Apelanta a mai relatat că instanța de fond a ignorat efectele juridice ale dreptului de superficie legal și a adoptat o interpretare excesiv de formalistă, contrară principiilor proporționalității și bunei-credințe administrative. Totodată, aceasta a invocat faptul că, ulterior pronunțării hotărârii, Agenția Proprietății Publice, prin scrisoarea nr. 03-05-8245 din 29 octombrie 2025, a recunoscut expres existența dreptului de superficie legală, solicitând achitarea redevenței corespunzătoare titularilor acestui drept, împrejurare care, în opinia sa, confirma că dreptul de folosință asupra terenului exista independent de acordul formal al proprietarului.

Referitor la raportul de expertiză tehnică nr. 488A din 14 iulie 2023, apelanta a susținut că instanța i-a atribuit în mod nejustificat valoarea unei interdicții juridice de reconstrucție. Aceasta a notat că expertiza avea exclusiv caracter tehnic și consultativ, concluzionând doar asupra stării avansate de degradare a construcției și recomandând demolarea acesteia, fără a stabili imposibilitatea tehnică sau juridică a reconstrucției.

În opinia apelantei, legislația nu condiționa emiterea certificatului de urbanism de existența unei concluzii tehnice favorabile, iar recomandările expertului puteau fi valorificate prin includerea unor condiții tehnice în certificatul de urbanism, nu prin refuzul emiterii acestuia.

De asemenea, apelanta a invocat că atât actele administrative contestate, cât și hotărârea instanței de fond, erau insuficient motivate. Aceasta a susținut că autoritatea administrativă s-a limitat la invocarea lipsei acordului proprietarului terenului și a concluziilor raportului de expertiză, fără a explica în ce mod aceste împrejurări constituiau impedimente absolute pentru emiterea certificatului de urbanism și fără a indica temeiurile legale concrete care justificau refuzul. Totodată, a precizat că instanța de fond a preluat formal argumentele autorității administrative, fără a efectua propria analiză juridică și fără a verifica respectarea principiului proporționalității prevăzut de art. 29 din Codul administrativ.

În acest context, apelanta a susținut că autoritatea avea la dispoziție măsuri mai puțin restrictive pentru atingerea scopului urmărit, precum emiterea certificatului de urbanism cu stabilirea unor condiții speciale privind obținerea acordului proprietarului terenului la etapa autorizării lucrărilor, solicitarea completării documentației sau includerea cerințelor tehnice rezultate din raportul de expertiză. Prin urmare, în opinia sa, refuzul total al emiterii certificatului a constituit o măsură disproporționată și excesivă.

În susținerea argumentelor sale, apelanta a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, făcând referire la cauzele Sporrong și Lönnroth c. Suediei, Beyeler c. Italiei, Pine Valley Developments Ltd. c. Irlandei, Stretch c. Regatului Unit, Kopecký c. Slovaciei, Rysovskyy c. Ucrainei, Hirvisaari c. Finlandei și Tatishvili c. Rusiei, susținând că refuzul emiterii certificatului de urbanism a reprezentat o ingerință disproporționată în dreptul său de proprietate și în speranța legitimă de valorificare a bunului, fără o justificare suficientă și fără respectarea exigențelor de motivare și proporționalitate prevăzute de art. 1 din Protocolul nr. 1 și art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

În final, apelanta a conchis că instanța de fond nu a exercitat un control jurisdicțional efectiv asupra legalității actelor administrative contestate, limitându-se la reproducerea argumentelor autorității administrative și omițând să examineze argumentele referitoare la existența dreptului de superficie legal, natura juridică a certificatului de urbanism și respectarea principiului proporționalității. Aceasta a apreciat că o asemenea abordare a echivalat cu o denegare de justiție și cu încălcarea dreptului la un proces echitabil, solicitând instanței de apel casarea hotărârii atacate și admiterea integrală a acțiunii.

Poziția intimatului pe marginea apelului

La 29 aprilie 2026, reprezentantul intimatului Primarul general al municipiului Chișinău, Ursachi Andrian a prezentat explicații scrise asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 21 noiembrie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 8 iulie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 14 iulie 2025 (f. d. 175). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 5 noiembrie 2025 (f. d. 199), iar motivarea apelului a fost depusă la 11 noiembrie 2025 (f. d. 201-210), adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantei SC „Inamstro" SRL, avocatul Briceac Ion a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul declarat.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul persoanei terțe Centrul Republican pentru Copii și Tineret „Artico", Zghibarța Vadim a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Intimații Primăria municipiului Chișinău și Primarul general al municipiului Chișinău, persoana terță Agenția Proprietății Publice, în ședința de judecată a instanței de apel nu s-au prezentat, procedura de citare a fost respectată. Totodată, reprezentantul intimatului Primarul general al municipiului Chișinău, Ursachi Andrian a solicitat examinarea cauzei în lipsa sa.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile părților prezente în proces, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ

În conformitate cu 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

acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

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.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

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

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul 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 deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (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.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanță a ținut cont de aceste deziderate și a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din actele și înscrisurile anexate la dosar rezultă că, în baza contractului de vânzare-cumpărare nr.1-446 din 29 septembrie 2022, SC „Inamstro" SRL și SC „Atlassian" SRL au dobândit dreptul de proprietate comună pe cote-părți egale asupra bunului imobil cu numărul cadastral *****, situat în *****. Ulterior, cota-parte de ½ deținută de SC „Atlassian" SRL a fost transmisă, în temeiul unui contract de vânzare-cumpărare, către SC „Win Capital" SRL, astfel încât, la momentul inițierii litigiului, dreptul de proprietate asupra construcției nefinalizate aparținea reclamantelor, fiecare în cotă de ½.

Totodată, Colegiul judiciar constată că dreptul de proprietate al reclamantelor privește exclusiv construcția nefinalizată, nu și terenul pe care aceasta este edificată. Potrivit datelor din Registrul bunurilor imobile, terenul constituie proprietatea Republicii Moldova și este transmis în folosința Centrului Republican pentru Copii și Tineret în temeiul titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. ***** din 7 august 2008. Prin urmare, dreptul reclamantelor

asupra construcției coexistă cu dreptul de proprietate al statului asupra terenului, aspect care produce consecințe juridice directe asupra posibilității efectuării unor lucrări de construire, reconstruire sau edificare.

În vederea valorificării bunului imobil, reclamantele au solicitat Primăriei municipiului Chișinău emiterea certificatului de urbanism pentru proiectarea reconstrucției obiectivului nefinalizat, act administrativ individual prin intermediul căruia urmau să fie stabilite reglementările urbanistice, condițiile tehnice și cerințele legale aplicabile investiției propuse.

Colegiul judiciar reține că certificatul de urbanism nu reprezintă un act administrativ cu caracter discreționar, a cărui emitere depinde exclusiv de voința solicitantului sau a autorității publice. Dimpotrivă, acesta constituie un act administrativ emis în condițiile expres prevăzute de lege, numai după verificarea conformității solicitării cu regimul juridic al terenului, al construcției și cu documentația de urbanism aplicabilă. În consecință, autoritatea emitentă are obligația de a verifica dacă investiția propusă corespunde realității tehnice și juridice existente și dacă sunt întrunite toate condițiile impuse de legislația specială.

Sub acest aspect, Completul specializat apreciază că unul dintre motivele esențiale care au fundamentat refuzul autorității administrative îl constituie-concluziile Raportului de expertiză tehnică nr. 488A din 14 iulie 2023.

Din conținutul acestui raport rezultă că specialiștii au analizat posibilitatea tehnică de reconstruire a construcției nefinalizate cu nr. cadastral ***** într-o clădire de deservire socială cu regim de înălțime P+24E, iar conform proiectului-schiță anexat era prevăzută edificarea unei clădiri administrativ-locative cu același regim de înălțime. În urma investigațiilor tehnice efectuate, experții au concluzionat că starea construcției existente nu permite realizarea unei simple reconstrucții, fiind necesară demolarea integrală a suprastructurii existente, cu păstrarea și consolidarea exclusiv a elementelor de fundație, după efectuarea unor prospecțiuni tehnice suplimentare.

La caz, Colegiul specializat punctează că această concluzie prezintă o importanță determinantă pentru soluționarea cauzei, întrucât demonstrează că lucrările propuse de reclamante nu mai pot fi calificate, din punct de vedere tehnic și juridic, drept lucrări de reconstrucție ale unui obiectiv existent. În realitate, intervențiile preconizate presupun desființarea aproape integrală a construcției existente și edificarea unui nou obiectiv, utilizând doar anumite elemente de fundație ale edificiului actual.

Or, calificarea naturii lucrărilor nu poate fi realizată exclusiv în funcție de denumirea utilizată de solicitant în cererea adresată autorității administrative, ci trebuie să rezulte din conținutul efectiv al investiției propuse și din concluziile documentației tehnice prezentate. Autoritatea publică este obligată să examineze realitatea juridică și tehnică a proiectului și nu poate ignora concluziile unei expertize tehnice care demonstrează că investiția urmărită depășește limitele unei simple reconstrucții.

În acest context, Colegiul judiciar apreciază că autoritatea administrativă nu a procedat la o reinterpretare arbitrară a solicitării reclamantelor, ci a evaluat în mod obiectiv documentația depusă, constatând existența unei neconcordanțe între obiectul cererii formulate și natura reală a lucrărilor care urmau a fi executate.

Mai mult, concluziile raportului de expertiză tehnică nu au fost combătute prin administrarea unor probe tehnice contrare. Reclamantele nu au prezentat un alt raport de expertiză, o expertiză extrajudiciară ori alte înscrisuri de specialitate din care să rezulte că obiectivul existent poate fi reconstruit fără demolarea integrală a structurii sale. În aceste condiții, Completul specializat constată că autoritatea administrativă era îndreptățită să se

întemeieze pe concluziile expertizei tehnice existente, acestea reprezentând singurul mijloc probator cu caracter tehnic aflat la dispoziția sa în procedura administrativă.

Totodată, Colegiul judiciar remarcă că emiterea certificatului de urbanism nu poate avea drept efect validarea unei situații tehnice care nu corespunde realității constatate de specialiști. Autoritatea publică este obligată să emită acte administrative numai în concordanță cu datele obiective existente la momentul examinării cererii, iar nu în considerarea unor eventuale intenții investiționale ale solicitantului.

Sub acest aspect, concluzia autorității privind necesitatea reevaluării solicitării apare ca fiind una justificată și conformă principiului legalității, întrucât proiectul prezentat nu mai viza, în esență, reconstrucția unei construcții existente, ci realizarea unui obiectiv nou, cu caracteristici tehnice și funcționale substanțial diferite de cele ale construcției aflate pe teren.

Completul specializat mai reține că această împrejurare este de natură să influențeze întregul regim juridic al investiției, inclusiv documentația ce urmează a fi elaborată, actele ce trebuie prezentate autorităților competente și condițiile legale aplicabile. În consecință, autoritatea administrativă nu putea ignora concluziile raportului de expertiză și nici nu era obligată să emită un certificat de urbanism întemeiat pe o calificare formală a investiției, contrară situației tehnice reale.

În aceste condiții, Colegiul judiciar concluzionează că primul motiv al refuzului emis de Primarul general al municipiului Chișinău este legal, obiectiv și suficient fundamentat în raport cu documentele prezentate chiar de reclamante în procedura administrativă. Existența unei expertize tehnice care stabilește necesitatea demolării integrale a construcției și edificării unui nou obiectiv justifică pe deplin concluzia autorității privind necesitatea reevaluării solicitării formulate, neputându-se reține existența vreunui exces de putere sau a unei interpretări arbitrare a legislației în materie.

Prin urmare, contrar susținerilor apelantelor, Colegiul judiciar apreciază că prima instanță a reținut în mod corect că acest motiv, privit în mod individual, constituia un temei suficient pentru respingerea cererii privind emiterea certificatului de urbanism, independent de existența celuilalt impediment invocat de autoritatea administrativă, referitor la lipsa acordului proprietarului terenului, aspect care urmează a fi analizat distinct în continuare.

Cu privire la cel de-al doilea motiv de refuz -lipsa acordului scris al proprietarului terenului și competența autorității administrative.

Colegiul judiciar apreciază că și cel de-al doilea motiv care a stat la baza refuzului autorității administrative este legal, întemeiat și suficient pentru a justifica neemiterea certificatului de urbanism solicitat de apelante.

Astfel, din materialele cauzei rezultă fără echivoc că terenul pe care este amplasată construcția cu nr. cadastral ***** nu aparține reclamantelor, ci constituie proprietatea Republicii Moldova, fiind transmis în folosința Centrului Republican pentru Copii și Tineret în baza Titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr.***** din 07.08.2008.

În consecință, deși reclamantele sunt proprietarele construcției nefinalizate, acestea nu dețin nici dreptul de proprietate și nici un drept real asupra terenului care să le confere posibilitatea de a solicita, în mod autonom, emiterea certificatului de urbanism pentru lucrările preconizate, fără respectarea condițiilor expres instituite de lege.

Sub acest aspect, Colegiul judiciar reține că raporturile juridice deduse judecății sunt guvernate de dispozițiile speciale ale legislației în materia autorizării executării lucrărilor de construcție, iar autoritatea administrativă era obligată să verifice dacă cererea depusă întrunea toate condițiile prevăzute de lege.

Potrivit prevederilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție (cu modificări conform Legii nr. 323/2022, în vigoare din 16.01.2023), certificatul de urbanism pentru proiectare se emite de către primarul unității administrativ-teritoriale în baza cererii proprietarului, în baza cererii deținătorului dreptului de superficie asupra terenului, cu acordul scris al proprietarului terenului. La cerere se vor anexa mai multe documente, inclusiv actul care atestă dreptul de proprietate sau dreptul de superficie asupra terenului, acordul scris al proprietarului pentru lucrările de construcție planificate de superficiar.

Completul specializat subliniază că dispozițiile citate au caracter imperativ și nu lasă autorității publice nicio marjă de apreciere cu privire la necesitatea prezentării documentelor enumerate de legiuitor. Emiterea certificatului de urbanism este condiționată de existența actelor prevăzute expres de lege, iar lipsa acestora împiedică autoritatea administrativă să emită un act administrativ favorabil.

Or, din actele dosarului nu rezultă că reclamantele ar fi prezentat autorității administrative acordul scris al proprietarului terenului -Republica Moldova, astfel cum impune norma legală menționată. De asemenea, acestea nu au făcut dovada existenței unui drept de superficie asupra terenului și nici a altui drept real care să le permită inițierea lucrărilor de construcție independent de voința proprietarului terenului.

În aceste condiții, Colegiul judiciar constată că lipsa acordului scris al proprietarului terenului nu reprezintă o simplă neregularitate formală, susceptibilă de a fi înlăturată prin interpretare extensivă sau prin aprecierea oportunității de către autoritatea administrativă, ci constituie o condiție legală esențială pentru emiterea certificatului de urbanism.

Mai mult, având în vedere concluziile raportului de expertiză tehnică analizate anterior, potrivit cărora investiția propusă presupune demolarea aproape integrală a construcției existente și edificarea unui nou obiectiv, necesitatea acordului proprietarului terenului dobândește o relevanță juridică și mai accentuată. Este evident că realizarea unor asemenea lucrări afectează în mod direct folosința și regimul juridic al terenului, motiv pentru care consimțământul proprietarului acestuia constituie o garanție legală menită să protejeze dreptul de proprietate publică.

Prin urmare, Colegiul judiciar apreciază că autoritatea administrativă nu avea posibilitatea legală de a suplini lipsa acordului proprietarului terenului și nici de a aprecia discreționar că această cerință poate fi ignorată în considerarea dreptului de proprietate al reclamantelor asupra construcției.

Contrar susținerilor reclamantelor, dreptul de proprietate asupra construcției nu conferă automat și prerogativa de a efectua orice intervenție asupra imobilului, indiferent de regimul juridic al terenului pe care acesta este amplasat. Exercitarea atributelor dreptului de proprietate este supusă limitărilor instituite de lege, inclusiv celor care reglementează autorizarea executării lucrărilor de construcție și protecția proprietății publice.

Completul specializat apreciază că, în mod întemeiat, prima instanță a reținut că autoritatea administrativă nu putea emite certificatul de urbanism în lipsa documentelor prevăzute de art. 3 alin. (1) din Legea nr.163/2010, întrucât o asemenea conduită ar fi reprezentat o încălcare a dispozițiilor imperative ale legii.

În continuare, Colegiul judiciar examinează dacă refuzul contestat a fost emis de o autoritate competentă și cu respectarea atribuțiilor conferite de cadrul normativ incident.

Conform art.109 alin.(1) și (2) al Constituției Republicii Moldova, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și

ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Aceste dispoziții constituționale consacră autonomia funcțională a autorităților administrației publice locale și legitimează exercitarea atribuțiilor conferite acestora prin lege, inclusiv în domeniul urbanismului și al autorizării lucrărilor de construcție.

Potrivit prevederilor art.112 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrativ autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe. Modul de organizare și funcționare a autorităților administrației se reglementează de Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006.

Rezultă că emiterea certificatelor de urbanism reprezintă o atribuție exercitată de primar în limitele și în condițiile stabilite de legislația specială, iar instanța nu poate substitui autoritatea administrativă în exercitarea acestor competențe.

În același sens, art.14 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436/2006 prevede că, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: f) decide asupra lucrărilor de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ în condițiile Legii cu privire la locuințe, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale, medicale și de agrement de interes local.

Această normă confirmă faptul că domeniul urbanismului și al dezvoltării teritoriale constituie un domeniu de competență proprie al autorităților administrației publice locale, exercitat în condițiile expres stabilite de lege.

De asemenea, art. 42 lit. a) al Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.1996 (în vigoare la data realizării procedurii administrative) prevede că, pentru utilizarea construcțiilor în conformitate cu prevederile documentației de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate, precum și cu alte reglementări în vigoare, autoritățile administrației publice locale emit: a) autorizație de construire, autorizație de desființare, certificat de urbanism pentru proiectare și certificat de urbanism informativ, eliberate în cazurile și în modul stabilit de Legea nr.163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție.

Norma citată evidențiază că emiterea certificatului de urbanism este supusă condițiilor stabilite de Legea nr.163/2010, ceea ce exclude posibilitatea autorității de a ignora cerințele prevăzute de aceasta.

În același context, art. 21 alin. (1) din aceeași Lege stabilește că certificatele de urbanism şi autorizația de construire/desființare se emit de către primarii municipiilor, orașelor, comunelor şi satelor pentru construcții (lucrări de construcție/desființare) de orice destinație şi tip de proprietate, iar art.22 alin.(1) prevede că certificatul de urbanism şi autorizația de construire/desființare se semnează de primar sau, după caz, președintele raionului, de secretarul consiliului local şi de arhitectul-șef.

Prin urmare, competența de emitere a certificatului de urbanism aparține exclusiv autorității administrației publice locale, însă exercitarea acesteia este condiționată de respectarea tuturor cerințelor impuse de lege.

Totodată, art. 6 din Legea nr. 835-XII din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului şi amenajării teritoriului prevede că documentația de urbanism şi amenajare a teritoriului include planurile de amenajare a teritoriului, planurile urbanistice şi regulamentele aferente acestora.

Documentația de urbanism şi amenajare a teritoriului se fundamentează pe studii preliminare şi pe cercetări ştiinţifice şi conţine prevederi cu caracter director şi cu caracter reglementator. Prin documentația de urbanism şi amenajare a teritoriului cu caracter reglementator se stabilesc destinația terenurilor şi regulile de utilizare a acestora. În temeiul ei, se eliberează certificatul de urbanism şi autorizația de construire. Modul de utilizare a terenurilor pentru orice fel de construcţii trebuie să fie reglementat prin planuri urbanistice şi planuri de amenajare a teritoriului.

Din interpretarea sistemică a acestor dispoziţii rezultă că emiterea certificatului de urbanism este indisolubil legată de regimul juridic al terenului și de respectarea documentației de urbanism aplicabile. În lipsa îndeplinirii condițiilor expres prevăzute de lege, autoritatea administrativă nu numai că era îndreptățită, ci era obligată să respingă cererea formulată de apelante.

În consecință, Colegiul judiciar concluzionează că și cel de-al doilea motiv invocat de autoritatea administrativă este pe deplin întemeiat în fapt și în drept, fiind suficient, în mod independent, pentru a justifica refuzul emiterii certificatului de urbanism solicitat.

Cu privire la criticile reclamantelor referitoare la pretinsa încălcare a dreptului de proprietate și limitele exercitării acestuia în raport cu regimul autorizării lucrărilor de construcție, Colegiul judiciar le respinge ca neîntemeiate. Or, reclamantele confundă existența dreptului de proprietate asupra construcției cu întinderea prerogativelor pe care acest drept le conferă în raport cu obligația de respectare a normelor imperative privind urbanismul, autorizarea executării lucrărilor de construcție și regimul juridic al terenului.

Într-adevăr, Colegiul judiciar nu contestă faptul că SC „Inamstro” SRL și SC „Win Capital” SRL dețin un drept de proprietate asupra construcției nefinalizate cu nr. cadastral *****, fiecare în cotă de ½. Acest drept este recunoscut și confirmat prin înscrierile din Registrul bunurilor imobile.

Totodată, simpla existență a dreptului de proprietate asupra construcției nu poate conduce la concluzia că titularii acestuia sunt exonerați de obligația de a respecta procedurile și condițiile stabilite de legislația specială atunci când intenționează să efectueze lucrări de reconstrucție, demolare sau edificare a unui nou obiectiv.

Dreptul de proprietate, deși reprezintă un drept fundamental garantat de lege, nu este unul absolut, exercitarea acestuia realizându-se în limitele stabilite de cadrul normativ aplicabil. În domeniul construcțiilor, legiuitorul a instituit un mecanism special de autorizare, menit să asigure respectarea interesului public, a reglementărilor urbanistice, a regimului juridic al terenurilor și a drepturilor celorlalți titulari de drepturi reale.

Or, în cauza examinată, autoritatea administrativă nu a contestat și nu a lipsit apelantele de dreptul de proprietate asupra construcției. Refuzul emis nu are ca efect transmiterea, restrângerea sau anularea dreptului de proprietate al acestora, ci reprezintă exclusiv un act administrativ prin care s-a constatat că, la momentul formulării cererii, nu sunt întrunite condițiile legale pentru emiterea certificatului de urbanism solicitat.

Instanța de apel remarcă că certificatul de urbanism pentru proiectare nu constituie un act prin care se recunoaște sau se consolidează dreptul de proprietate asupra unui bun, ci este un act administrativ tehnico-juridic prin care sunt stabilite condițiile urbanistice și tehnice ce trebuie respectate la elaborarea documentației de proiect și executarea ulterioară a lucrărilor. Prin urmare, obținerea acestuia este condiționată de respectarea tuturor cerințelor prevăzute de lege, inclusiv de existența unui raport juridic corespunzător cu proprietarul terenului.

În acest sens, Colegiul judiciar apreciază că autoritatea publică nu a limitat exercitarea dreptului de proprietate al apelantelor, ci a aplicat principiul legalității, fiind obligată să refuze emiterea unui act administrativ favorabil atunci când solicitarea nu întrunește condițiile imperative stabilite de legiuitor.

Sub acest aspect sunt relevante prevederile art. 21 din Codul administrativ, potrivit cărora autoritățile publice sunt obligate să respecte principiul legalității, ceea ce presupune că orice activitate administrativă trebuie să fie realizată în conformitate cu Constituția, legile și celelalte acte normative aplicabile.

Aplicând această normă la situația de fapt constatată, Colegiul judiciar reține că autoritatea publică pârâtă nu putea emite un certificat de urbanism în lipsa acordului proprietarului terenului și în condițiile în care documentația tehnică prezentată indica necesitatea demolării obiectivului existent și edificării unei construcții noi.

O eventuală admitere a cererii apelantei, în lipsa acestor condiții, ar fi reprezentat nu o protejare a dreptului de proprietate, ci o încălcare a principiului legalității, întrucât ar fi permis inițierea unei proceduri de construire cu nesocotirea regimului juridic al terenului și a cerințelor stabilite de legislația specială.

Colegiul judiciar mai reține că protecția dreptului de proprietate presupune nu doar garantarea drepturilor titularului bunului, ci și respectarea obligațiilor legale care însoțesc exercitarea acestui drept. În materia construcțiilor, proprietarul unui edificiu nu poate pretinde realizarea unor intervenții asupra bunului în afara procedurilor administrative prevăzute de lege.

De asemenea, faptul că reclamantele dețin dreptul de proprietate asupra construcției nu le conferă un drept automat asupra terenului. În prezenta cauză există o separație între titularul dreptului asupra construcției și titularul dreptului de proprietate asupra terenului, acesta din urmă fiind Republica Moldova. Tocmai această împrejurare determină necesitatea respectării unor condiții suplimentare, inclusiv obținerea acordului scris al proprietarului terenului.

Completul specializat apreciază că o interpretare contrară ar conduce la situația în care proprietarul unei construcții amplasate pe terenul altuia ar putea dispune unilateral efectuarea unor lucrări majore de transformare a imobilului, inclusiv demolarea construcției existente și edificarea uneia noi, fără participarea sau acordul titularului dreptului asupra terenului. O asemenea abordare ar contraveni atât principiilor dreptului civil, cât și normelor speciale în materia urbanismului și autorizării construcțiilor.

Totodată, Colegiul judiciar nu reține existența unei încălcări a principiului proporționalității. Refuzul autorității administrative a fost determinat de lipsa unor condiții legale obiective, nu de o restrângere arbitrară a dreptului apelantelor. Măsura adoptată urmărește un scop legitim - respectarea regimului juridic al terenului, a disciplinei în construcții și a interesului public privind dezvoltarea urbanistică ordonată – și este proporțională cu situația constatată.

În ceea ce privește sarcina probării ilegalității actului administrativ contestat, Colegiul judiciar reține că simpla invocare a afectării dreptului de proprietate nu este suficientă pentru anularea unui act administrativ. Persoana care contestă un act administrativ trebuie să demonstreze existența unui viciu de legalitate concret, fie sub aspect material, fie sub aspect procedural, fie sub aspectul competenței autorității emitente.

În mod întemeiat prima instanță a reținut că reclamantele nu au indicat și nu au demonstrat care norme juridice au fost încălcate de autoritatea publică la emiterea refuzului. Acestea s-au limitat la invocarea generală a dreptului de proprietate și a interesului de valorificare a bunului, fără a demonstra că autoritatea ar fi aplicat greșit dispozițiile legale privind emiterea certificatului de urbanism.

Or, controlul judecătoresc exercitat în contencios administrativ nu presupune substituirea instanței în locul autorității administrative și nici aprecierea oportunității unei soluții administrative, ci verificarea legalității acesteia prin prisma competenței, procedurii și conformității cu normele juridice aplicabile.

În acest context, Colegiul judiciar constată că refuzul autorității administrative nu reprezintă o negare a dreptului de proprietate al apelantelor, ci o consecință juridică a neîndeplinirii unor condiții legale obligatorii pentru obținerea actului administrativ solicitat.

Prin urmare, criticile apelantei privind încălcarea dreptului de proprietate nu pot fi primite, deoarece acestea nu demonstrează existența unei ingerințe ilegale asupra patrimoniului ei, ci doar exprimă nemulțumirea față de faptul că autoritatea publică nu a emis un act favorabil în lipsa condițiilor prevăzute de lege.

În concluzie, Colegiul judiciar reține că dreptul de proprietate al apelantei asupra construcției este recunoscut și protejat, însă exercitarea atributelor acestui drept trebuie realizată în limitele stabilite de legislația urbanistică și de regimul juridic al terenului. Refuzul contestat a fost emis nu în scopul restrângerii dreptului de proprietate, ci în vederea asigurării respectării cadrului legal obligatoriu, motiv pentru care argumentele apelantelor în această privință sunt lipsite de temei juridic.

Analizând în ansamblu circumstanțele de fapt stabilite în cauză, argumentele invocate de apelantă, materialele dosarului și normele de drept aplicabile, Completul specializat constată că prima instanță a ajuns la o concluzie corectă privind netemeinicia acțiunii formulate de S.C. „Inamstro" S.R.L. și S.C. „Win Capital" S.R.L.

Colegiul reține că refuzul Primarului general al municipiului Chișinău de a emite certificatul de urbanism pentru proiectarea reconstrucției obiectivului nefinalizat cu nr. cadastral ***** a fost emis de o autoritate competentă, în limitele atribuțiilor conferite de lege, cu respectarea procedurii administrative și în aplicarea corectă a normelor materiale incidente.

În mod justificat, autoritatea publică a avut în vedere, pe de o parte, concluziile Raportului de expertiză tehnică nr.*****, care indică faptul că lucrările propuse nu reprezintă o simplă reconstrucție a construcției existente, ci presupun demolarea acesteia și edificarea unui nou obiectiv, iar, pe de altă parte, lipsa acordului scris al proprietarului terenului - Republica Moldova, condiție obligatorie prevăzută de art. 3 alin. (1) din Legea nr.163/2010 „Privind autorizarea executării lucrărilor de construcție".

Completul specializat reține că dreptul de proprietate al apelantelor asupra construcției este recunoscut și nu a fost contestat de autoritatea publică, însă exercitarea acestui drept este supusă limitărilor prevăzute de lege, inclusiv obligației de a respecta regimul juridic al terenului și procedurile speciale de autorizare în domeniul construcțiilor.

Totodată, apelantele nu au demonstrat existența unor vicii de legalitate ale actului administrativ contestat, nefiind identificate încălcări ale competenței autorității emitente, ale procedurii administrative sau ale normelor de drept material aplicabile. Simplul dezacord cu soluția autorității publice și invocarea generală a dreptului de proprietate nu constituie temei suficient pentru anularea actului administrativ.

În final, Colegiul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este

legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de SC „Inamstro" SRLşi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de SC "Inamstro" SRL.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 08 iulie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Caşcaval Andrei

Bagrin Lucia