Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Liudmila Holeviţcaia)

Dosarul nr. 3a-821/23 (2-22056704-02-3a-28062023)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

10 octombrie 2023 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Chişinău

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore şi Bostan Angela
Grefier Tăbîrță Victoria

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de Semionov Aliona asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 03.04.2023, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Semionov Aliona împotriva Primăriei comunei Tohatin privind anularea actului, obligarea emiterii titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanţele cauzei.

La 21 aprilie 2022, Semionov Aliona a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Primăriei comunei Tohatin, prin care a solicitat anularea deciziei adoptate în procedură prealabilă – nr.99 din 01.04.2022, obligarea Primăriei comunei Tohatin să elibereze reclamantei Aliona Semionov titlu de autentificare a dreptului deținătorului de teren, cu suprafața de ***** (număr cadastral *****)

În argumentarea acțiunii reclamanta a indicat, că pe data de *****, a încheiat căsătoria cu Semionov Adrian, fiind înregistrat actul de căsătorie *****in aceiaşi zi, la Primăria comunei Tohatin, mun. Chişinău. După căsătorie, reclamanta a depus o cerere la Primăria din localitate, privind atribuirea unui sector de teren pentru construcţia casei de locuit, anexând la cerere toate documentele necesare.

Prin Decizia Consiliului comunal Tohatin nr. 4/16 din 04 aprilie 2019, care a fost adoptată în temeiul Legii nr.123/2003 privind administraţia publică locală, în conformitate cu art.11, sub aliniatul 1) din Codul Funciar şi în baza Regulamentului „Cu privire la atribuirea loturilor pentru construcţia individuală” aprobat prin Decizia Consiliului comunal Tohatin nr. 5/13 din 14.09.2017, ţinînd

cont de cererile înaintate, s-a decis de ai atribui reclamantei Semionov Aliona, cu titlu gratuit, un lot pentru construcţia individuală în comuna Tohatin, ţinînd cont de planul general de dezvoltare a localităţii.

Ulterior, după efectuarea lucrărilor cadastrale respective i-a fost repartizat lotul de teren cu suprafaţa de *****., cu nr. cadastral ***** şi reclamanta a solicitat eliberarea titlului de proprietate asupra terenului repartizat.

Însă, în conformitate cu Sesizarea *****, semnată de către Primarul comunei Tohatin, dl. Sergiu Cebotaru, care i-a fost comunicată pe 28.02.2022, aceasta a fost informată precum că conform prescripţiei Inspecţiei Financiare din 28.12.2021, Primăria urmează să încaseze de la ea costul lotului atribuit în mărime de 70918,00 lei, sau să returneze lotul atribuit. Totodată a fost informată că Primăria com.Tohatin examinează modalitatea încasării sumei menţionate sau revocarea deciziei de atribuire a lotului de teren.

Nefiind de acord cu cele invocate, pe data de 04 martie 2022, Semionov Aliona a depus o cerere prealabilă, care a fost înregistrată la Primărie sub nr. 130, prin care a solicitat să i se elibereze Titlul de proprietate asupra terenului atribuit prin Decizia nr. 4/16 din 04.04.2019.

Prin scrisoarea nr.99 din 01.04.2022, semnată de către Primarul comunei Tohatin dl. Sergiu Cebotaru, reclamantei i-a fost refuzată eliberarea titlului de autentificare a dreptului de proprietate, totodată fiind informată că: cerinţa privind achitarea costului terenului se bazează pe concluzia Inspecţiei financiare, expusă în raportul din decembrie 2021; pînă la clarificarea chestiunii în fond, Primăria comunei Tohatin a suspendat eliberarea titlurilor de proprietate persoanelor vizate în raport, inclusiv reclamantei.

Astfel, consideră neîntemeiat şi ilegal refuzul Primăriei comunei Tohatin de a elibera Titlul de autentificare a dreptului de proprietate asupra terenului, din motivul suspendării eliberării actelor administrative pînă la clarificarea chestiunii în fond, deoarece nu este careva decizie de suspendare, iar temeiul suspendării nu corespunde prevederilor legale.

Totodată, consideră că Titlul de autentificare a dreptului de proprietate asupra terenului, trebuie eliberat reclamantei întru executarea Deciziei Consiliului comunal Tohatin nr.4/16 din 04 aprilie 2019, care a fost adoptată în conformitate prevederile legislaţiei în vigoare şi în baza Regulamentului „Cu privire la atribuirea loturilor pentru construcţia individuală” aprobat prin Decizia Consiliului comunal Tohatin nr. 5/13 din 14.09.2017.

În acelaşi timp menţionează că prevederile art.224 alin.(1) lit. a) şi b) stabilesc că examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele

reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată.

Ulterior, în cadrul ședinței de judecată din 20.03.2022, reclamanta a prezentat cererea de concretizare potrivit căreia a solicita anularea actului, sesizarea ***** emis de Primarul com. Tohatin prin care s-a refuzat eliberarea titlului de proprietate asupra terenului repartizat, anularea deciziei Primăriei com. Tohatin nr. 99 din 01.04.2021 și obligarea Primăriei com. Tohatin să elibereze titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren (f.d.30).

Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediu Râșcani) din 03.04.2023, acţiunea în contencios administrativ a reclamantei Aliona Semionov împotriva Primăriei comunei Tohanin privind anularea deciziei adoptate în procedură prealabilă – nr.99 din 01.04.2022, obligarea Primăriei comunei Tohatin să elibereze reclamantei Aliona Semionov titlu de autentificare a dreptului deținătorului de teren, cu suprafața de **(număr cadastral *****), s-a respins ca fiind neîntemeiată.***

Verificarea admisibilităţii apelului.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 07.04.2023, Semionov Aliona a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediu Râșcani) din 03.04.2023.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz hotărîrea instanţei de fond a fost pronunţată public la 03.04.2023, iar cererea de apel a fost depusă la 07.04.2023, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost comunicată reprezentantului apelantei, avocatului Bobu Ghenadie la data de 21.06.2023, iar motivarea apelului a fost

depusă la 03.07.2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.

În susținerea apelului, Semionov Aliona, a reiterat argumentele de fapt și de drept indicate în cererea de chemare în judecată. A solicitat admiterea apelului, casarea hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care pretențiile reclamantei să fie admise integral în modul în care au fost formulate.

Argumentele părții intimate vis-avis de apelul depus:

Prin referința depusă partea intimată Primăria comunei Tohatin a indicat că apelanta Semionov Aliona în cererea de apel nu a prezentat careva probe și argumente suplimentare, iar asupra acestora prima instanță s-a expus și le-a dat apreciere. Avînd în vedere cele expuse, partea intimată a lăsat la discreția instanței emiterea soluției asupra cererii de apel.

Argumentele participanților la proces:

Apelanta Semionov Aliona și reprezentantul său, avocatul Bobu Ghenadie, în ședința instanței de apel au susținut integral argumentele expuse în motivarea apelului, au solicitat admiterea acestuia în sensul formulat

Partea intimată Primăria comunei Tohatin - în şedinţa instanței de apel nu s-a prezentat din motive necunoscute, deşi a fost înştiinţată legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezenței nu au informat instanța de apel, nu a înaintat cerere de amînare a ședinței sau de examinare în lipsa sa, motiv din care, pornind de la reglementările art.231 alin. (2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absenţa acesteia.

Audiind participanții prezenți la proces, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău conchide că apelul declarat de Semionov Aliona urmează a fi admis, casată integral hotărîrea instanței de fond, cu pronunțarea unei noi decizii, din considerentele ce succed.

Aprecierea instanței de apel a argumentelor părților şi cadrului legal aplicabil speței:

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

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin.(1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanţa 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. (3) Instanţa de judecată nu are*

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

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanţe şi emite o nouă decizie.*

Potrivit dispoziţiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin.(1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor şi concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu

prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239 – 241, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor procesual-materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt;</u>

Materialele cauzei atestă că, prin Decizia Consiliului comunal Tohatin nr. 4/16 din 04 aprilie 2019, s-a decis de ai atribui reclamantei Semionov Aliona, cu titlu gratuit, un lot pentru construcţia individuală în comuna Tohatin, ţinînd cont de planul general de dezvoltare a localităţii.(f.d.10)

La 26.01.2022, Primăria com. Tohatin a emis sesizarea nr.30, prin care a informat reclamanta Semionov Aliona că potrivit concluziilor Inspecţiei Financiare din luna decembrie 2021, reclamantei neîntemeiat i-a fost atribuit lot pentru construcţia individuală. Conform prescripţiei din 28.12.2021, Primăria com.Tohatin urmează să încaseze de la reclamantă costul lotului atribuit în mărime de 70918,00 lei, sau reclamanta să returneze lotul atribuit. În acest context, a informat reclamanta că Primăria com.Tohatin examinează modalitatea încasării sumei sus indicate sau revocarea deciziei de atribuire a lotului (f.d.11).

La 04.03.2022, reclamanta Semionov Aliona, a înaintat Primarului primăriei com. Tohatin cerere intitulată „prealabilă” prin care și-a exprimat dezacordul cu sesizarea nr.30 a Primăriei com. Tohatin și a solicitat obligarea eliberării titlului de proprietate a terenului atribuit la 04.04.2019 (f.d.12).

Prin răspunsul/decizia nr.99 din 01.04.2022, Primăria orașului Tohatin a respins cererea prealabilă înaintată de reclamantă, menționînd că, cerința privind achitarea costului terenului este bazată pe concluzia Inspecției Financiare, expusă în raportul din luna decembrie 2021, iar până la clarificarea chestiunii în fond, Primăria com.Tohatin a suspendat eliberarea titlurilor de proprietate persoanelor vizate în raport, inclusiv și a reclamantei (f.d. 13).

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, *o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);*

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, *examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;*

Manifestînd dezacordul cu răspunsul primit, Semionov Aliona a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune prin care a solicitat anularea actului- sesizarea ***** emisă de Primarul com. Tohatin, anularea deciziei Primăriei com. Tohatin nr. 99 din 01.04.2021 și obligarea Primăriei com. Tohatin să elibereze titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren.

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantei este una în obligare.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediu Râșcani) din 03.04.2023, acţiunea în contencios administrativ a reclamantei Aliona Semionov împotriva Primăriei comunei Tohanin privind anularea deciziei adoptate în procedură prealabilă – nr.99 din 01.04.2022, obligarea Primăriei comunei Tohatin să elibereze reclamantei Aliona Semionov titlu de autentificare a dreptului deținătorului de teren, cu suprafața de *****(număr cadastral *****), s-a respins ca fiind neîntemeiată.

Judecând cauza în ordine de apel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău conchide că soluția fondului este una neîntemeiată, urmînd a fi casată, din considerentele ce vor fi expuse încontinuare.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr- un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.*

Potrivit art. 20 Cod 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.*

Conform art. 21 alin. (1) Cod administrativ, *autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative.*

Potrivit art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, *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.*

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

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1) Cod administrativ, *instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios*

administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, *acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;*

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ*, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea 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.*

Potrivit art. 209 alin. (1) lit. a) 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* ***deciziei cu privire la cererea prealabilă*** *sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;*

Cu raportare la speța în cauză, Completul judiciar atestă că, Semionov Aliona nu a respectat procedura prealabilă anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

Or, după cum rezultă din materialele cauzei, la 04.03.2022, reclamanta Semionov Aliona, a înaintat Primăriei com. Tohatin cerere intitulată „prealabilă” prin care și-a exprimat dezacordul cu sesizarea nr.30 a Primăriei com. Tohatin **și a solicitat obligarea eliberării** titlului de proprietate a terenului atribuit la 04.04.2019 (f.d.12).

Prin răspunsul/decizia nr.99 din 01.04.2022, Primăria orașului Tohatin a respins cererea înaintată de reclamantă, menționînd că, cerința privind achitarea costului terenului este bazată pe concluzia Inspecției Financiare, expusă în raportul din luna decembrie 2021, iar până la clarificarea chestiunii în fond, Primăria com.Tohatin a suspendat eliberarea titlurilor de proprietate persoanelor vizate în raport, inclusiv și a reclamantei (f.d. 13).

În conformitate cu art. 162 alin. (1) Cod administrativ, *procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.*

Conform art. 164 alin. (1) Cod administrativ, *cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă.*

În conformitate cu prevederile art. art. 167 alin. (1) -(3) Cod administrativ, *(1) Dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă şi întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat. (2) Dacă respinge în tot sau în parte cerearea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele*

autorităţii publice ierahic superioare. (3) Autoritatea publică emitentă soluţionează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art. 60 alin. (2) -(5) se aplică corespunzător.

Totodată, potrivit art. 143 alin. (2) Cod administrativ, *aprecierea legalităţii sau ilegalităţii unui act administrativ individual se face în funcţie de situaţia la momentul emiterii lui, iar în cazul desfăşurării unei proceduri prealabile – de situaţia la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă.*

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reiterează că potrivit art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;

Prin urmare, în ce privește aplicabilitatea temeiului de inadmisibilitate prevăzut de art.207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, instanța de apel subliniază că, norma respectivă se aplică sistemic și în coraborare cu prevederile art.art.208, 162-169 și 19 din Codul administrativ.

Înaintarea acțiunii în contencios este condiționată de respectarea procedurii prealabile. Potrivit art.162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Conform art.162 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ, cererea prealabilă este îndreptată spre emiterea unui act administrativ individual respins expres sau prin omisiune potrivit art.64 alin. (2) din Codul administrativ.

Astfel, în cazul când cererea reclamantului cu privire la emiterea actului administrativ individual este respinsă, atunci cererea prealabilă are ca scop impunerea autorității emitente obligației de a revedea și reevalua o data în plus concluzia de respingere, sub prisma argumentelor aduse de persoană în cererea prealabilă, ultima aducînd argumentele și obiecțiile de rigoare contînd a obține totuși actul administrativi individual favorabil solicitat pe cale extrajudiciară. Totodată, în acest scop autoritatea publică emitentă, și eventual cea ierarhic superioară, este investită cu obligația de a verifica repetat și dacă este necesar efectuând investigarea suplimentară a stării de fapt, și după caz, fie emite actul administrativ individual solicitat, sau î-și consolidează poziția expusă în actul administrativ individual de respingere a cererii reclamantului. Prin urmare, procedura prealabilă în nici un caz nu reprezintă o formalitate impusă de legiuitor, ea reprezintă e o garanție de apărare suplimentară a persoanei afectate print-un act administrativ individual, și totodată o modalitate de auto-corecție a autorității publice din perspectiva respectării conform art.21 din Codul administrativ a principiului legalității administrației publice, fiind și o șansă pentru autoritatea publică de a evita o procedură litigioasă de contencios administrativ. Astfel încât, cererea prealabilă ca instituție juridică nu apare doar ca o simplă formalitate, de aceea orice autoritate publică este obligată să examineze cererea ca un mijloc legal

și efectiv de protecție a persoanei împotriva intervențiilor puterii publice prin intermediul actului administrativ individual afectat de ilegalitate. De fiecare dată instanța de judecată verificând legalitatea activității administrative a autorităților publice, efectuează un control judecătoresc efectiv și asupra legalității deciziilor de soluționare a cerilor prealabile, care în esență constituie un tot întreg cu actul administrativ individual.

În context, Completul judiciar atrage atenţia, că potrivit jurisprudenţei constante a dreptului intern, care este în concordanţă cu jurisprudenţa Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului, instituirea prin lege a unei proceduri prealabile nu este de natură să îngrădească liberul acces la justiţie, neputând fi vorba nici despre o încălcare a dispoziţiilor art.53 alin.(1), 54 din Constituţia Republicii Moldova, conform cărora persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei şi nici despre încălcarea art. 20 din Constituţie, întrucât nu este vorba despre o restrângere a dreptului de acces la justiţie, ci această procedură prealabilă obligatorie reprezintă, în fapt, condiţionarea exerciţiului dreptului de a sesiza instanţa de contencios administrativ, de respectarea unei anumite proceduri şi a unor termene procedurale.

Mai mult, Completul specializat în examinarea cauzelor în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reiterează că, accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (*Guerin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37*). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33*). Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conţinutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit.

În condițiile speței, Semionov Aliona urma a contesta răspunsul/decizia nr.99 din 01.04.2022, emis de Primăria orașului Tohatin cu cerere prealabilă, după care să sesizeze instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

Prin urmare, Completul judiciar concluzionează că, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Semionov Aliona este inadmisibilă, or reclamanta, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, nu a respectat procedura prealabilă.

Cercetând cu maximă diligență materialele prezentate, Colegiul notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă

concluzie în prezenta cauză.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

D E C I D E :

Apelul declarat de Semionov Aliona, ***se admite.***

Se casează hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 03.04.2023, ***și se emite o decizie nouă potrivit căreia***:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Semionov Aliona împotriva Primăriei comunei Tohatin privind anularea actului, obligarea emiterii titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, ***se declară inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ.***

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul /semnat/ Mîra Ghenadie

Judecătorii /semnat/ Dașchevici Grigore

/semnat/ Bostan Angela