Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Cazacu Grigorii)
Dosarul nr. 3a-812/23
2-21049007-02-3a-26062023

D E C I Z I E

24 septembrie 2024 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Vascan Diana

examinând în ședință publică, cererea de apel declarată de Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con” către Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău privind constatarea nulității răspunsului, obligarea de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău și de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la vânzarea terenului și obligarea încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenului,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 1 aprilie 2021, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus acțiune în contencios administrativ către Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău, solicitând:

1) constatarea nulității răspunsului Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021;

2) obligarea includerii pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău a cererii S.R.L. „Gonvaro-Con” nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021 privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con” la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****;

3) obligarea Consiliului municipal Chișinău de a emite actul administrativ individual favorabil privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con” la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****;

4) obligarea Primarului General al municipiului Chișinău de a încheia contractul de vânzare-cumpărare cu S.R.L. „Gonvaro-Con” a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil individual, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** și *****, la preț normativ conform Legii privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997.

În motivarea acțiunii, partea reclamantă a indicat că la 27 ianuarie 2020, S.R.L. „Gonvaro-Con” s-a adresat către Primarul general și Consiliul municipal Chișinău, cu cerere privind procurarea terenului aferent la preţ normativ, înregistrată cu nr. 02-111/418. Termenul legal de examinare a acestei cereri a expirat. Un răspuns (act administrativ) la această cerere nu a primit.

Partea reclamantă a menționat că la 2 martie 2021, S.R.L. „Gonvaro-Con” s-a adresat cu cerere prealabilă către Primarul general și Consiliul municipal Chișinău, în condiţiile art. 162 alin. (2) din Codul administrativ, prin care a solicitat:

1) adoptarea unui act administrativ individual privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con” la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** şi *****, proprietate a S.C. „Gonvaro-Con” S.R.L., indicat în Planul anexat;

2) punerea pe ordinea de zi şi adoptarea de către Consiliul municipal Chişinău a deciziei privind vânzarea către S.C. „Gonvaro-Con” S.R.L. la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** și *****, proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con”;

3) încheierea de către Primarul mun. Chişinău a contractului de vânzare-cumpărare cu S.C. „Gonvaro-Con” S.R.L. privind vânzarea la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente (nr. cadastral ***** şi *****), proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Partea reclamantă a explicat că la 18 decembrie 2014, Consiliul mun. Chișinău a adoptat decizia nr. 11/20 prin care a aprobat Planul Urbanistic de Detaliu privind valorificarea cartierului cuprins între str. Cornului - Drumul Taberei - Râuleţul Durleşti. Urmare a acestei decizii, S.R.L. „Gonvaro-Con” a procurat mai multe terenuri private, pe care le-a comasat, a demolat toate casele de locuit din acest perimetru (cheltuind milioane de lei), în vederea construirii şi amenajării cartierului

locativ, conform Planului aprobat în anul 2014. Ulterior, S.R.L. „Gonvaro-Con” a reabilitat reţelele publice de apă, gaz, canalizare şi a lărgit drumul public (contribuţie irecuperabilă a societăţii de milioane de lei la infrastructura municipală). În perimetrul zonei menţionate, urmare a procurării terenurilor private şi comasării acestora, s-au identificat porţiuni de teren neprivatizate, adică rămase în proprietatea administraţiei publice locale. Aceste porţiuni de teren n-au fost şi nu sunt utilizate de către administraţia publică locală, şi în principiu, dat fiind că reprezintă nişte fâşii înguste sau au forme geometrice neregulate, ele nu pot fi utilizate separat. Pentru amenajarea cartierului, conform Planului general aprobat, a fost lărgit drumul public, au fost construite porţiuni de drumuri publice noi, din contul terenurilor proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro-Con”.

În acest sens, partea reclamantă a precizat că a fost elaborat proiectul de fezabilitate de către IMP „Chişinău-proiect” în luna august 2016 şi avizat de arhitectul-şef al mun. Chişinău la 26 august 2016, fiind acceptată propunerea pentru efectuarea unui schimb de terenuri cu suprafaţă similară în interes public. Porţiunea de teren a administraţiei publice locale cu suprafaţa de 0,0317 ha, până la procurarea terenurilor de către S.R.L. „Gonvaro-Con”, era folosită de către proprietarii terenurilor vecine din ***** şi 23, iar Primăria nu valorifica nici într-un fel acest teren, de parcă nici nu exista.

Partea reclamantă a afirmat că terenul municipal cu suprafața de 0,0317 ha nu reprezintă o funcție urbanistică de sine stătătoare şi nu poate fi format ca bun imobil separat, datorită configuraţiei geometrice necorespunzătoare pentru amplasarea unei construcţii. Trei laturi a acestui teren sunt înconjurate de teren proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro-Con”, iar a patra latură se învecinează cu drumul public. Conform art. 4 alin. (9) al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997, terenul care, după parametri şi amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitaţie deţinătorilor de teren adiacente. Această concluzie este menţionată în mai multe scrisori ale responsabililor din cadrul Primăriei municipiului Chişinău.

Partea reclamantă a relevat că la 23 martie 2021, Şeful adjunct al Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, Grigorițchi Adrian a remis scrisoarea nr. 01/1- 08-948, prin care a refuzat satisfacerea cererii S.R.L. „Gonvaro-Con” privind vânzarea terenului la preţ normativ. Astfel, constatând că procedura prealabilă a fost epuizată, fără soluţionarea efectivă şi legală a cererii S.R.L. „Gonvaro-Con”, a depus cerere de chemare în judecată.

Cu referire la pretenția privind constatarea nulităţii absolute a actului administrativ - scrisoarea Direcţiei Generale Arhitectură, Urbanism şi Relaţii Funciare nr. 01/1-08- 948 din 23 martie 2021, partea reclamantă a susținut că scrisoarea din 23 martie 2021 este adoptată cu încălcarea legii, fiind lipsită de temei factologic şi legal, urmând a fi anulată de către instanţă. În acest context, se invocă faptul că Şeful adjunct al Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, Grigorițchi Adrian, nu este autoritate competentă să soluţioneze şi să

respingă cererea de vânzare a terenului şi cererea prealabilă, adresată de S.R.L. „Gonvaro-Con”. Acesta nu întruneşte condiţiile legale privitoarea la autoritatea competentă de a examina cererea. Decizia privind înstrăinarea terenului la preţ normativ aparţine Consiliului municipal Chişinău, iar punerea pe ordinea de zi a acestei cereri ţine de competenţa Primarului General al mun. Chişinău. Respectiv, cererea nu a fost semnată de autoritatea emitentă. De asemenea, ultimul nu întruneşte nici condiţiile autorităţii superioare. Pentru aceste motive, autoritatea ierarhic competentă trebuie să abroge/retragă actul din 23 martie 2021, cu examinarea în fond a cererilor adresate de S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Partea reclamantă a afirmat că scrisoarea nr. 23 martie 2021 nu este motivată. Cererea de vânzare a terenului din 27 ianuarie 2021 şi cererea prealabilă din 4 februarie 2021 nu au fost examinate efectiv. Astfel, soluţionarea efectivă a unei cereri este o obligaţie legală a autorităţii publice. S.R.L. „Gonvaro-Con” s-a adresat cu cerere de vânzare a terenului la preţ normativ. Această cerere a făcut referire la prevederile legale şi la circumstanţele relevante care o întemeiază. Autoritatea locală nu a răspuns la această cerere şi nici nu a examinat-o efectiv. În scrisoarea din 23 martie 2021 se face referire la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 13/20 din 4 august 2020, prin care s-ar fi decis ca vânzarea terenului să se facă la un preţ nu mai mic de 1,5 milioane lei. Respectiv, aceasta ar servi impediment de examinare a cererii S.R.L. „Gonvaro-Con” privind vânzarea terenul la preţ normativ. Astfel, concluzia din scrisoare este eronată, or, suma la care se face referinţă nu are nici o argumentare şi justificare legală. Este obligaţia semnatarului Grigorițchi Adrian şi a şefului Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare de a elabora proiectul de decizie al Consiliului municipal Chișinău, aşa cum prevede legea. La caz, constată că această obligaţie legală s-a încălcat.

Partea reclamantă atrage atenția că, cererea de procurare a terenului la preţ normativ, adresată de S.R.L. „Gonvaro-Con” la 27 ianuarie 2021, se întemeiază pe prevederile art. 4 alin. (9) al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997. O astfel de cerere, întemeiată pe această normă, nu a mai fost anterior adresată de S.R.L. „Gonvaro-Con”. Corespunzător, cererea trebuia examinată în fond. Prevederile art. 4 alin. (9) al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997 stabilesc obligaţia autorităţii locale de a vinde terenul la preţ normativ, atunci când beneficiarul adresează o asemenea cerere. Astfel, în condiţiile când legea stabileşte o obligaţia pozitivă expresă pe seama autorităţii publice, ultima nu are limită de discreţie. Or, exercitarea dreptului discreţionar acolo unde acesta nu este prevăzut de lege constituie un abuz din partea autorităţii publice.

Partea reclamantă a subliniat că cererea de vânzare a terenului a fost adresată Consiliului municipal Chişinău. Aceasta este o autoritate publică independentă. La caz, autoritatea respectivă nici nu a examinat cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” de înstrăinare a terenului, deoarece aceasta nu a fost nici pusă pe ordinea de zi. Atribuţia legală de a pune pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău o cerere

revine Primarului general al mun. Chişinău şi reprezentanţilor din cadrul Consiliului municipal Chișinău.

Partea reclamantă a reiterat prevederile art. 7 și 15 din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016 și a indicat că în virtutea normelor legale enunţate, ambele autorităţi pârâte urmează a fi obligate de a pune pe ordinea de zi, cu aprobarea corespunzătoare, cererea S.R.L. „Gonvaro-Con" din 27 ianuarie 2021 privind înstrăinarea terenului la preţ normativ, lipsa unei asemenea dispoziţii în hotărârea judecătorească ar putea face ineficiente celelalte cerinţe.

Cu referire la solicitarea privind obligarea Consiliul municipal Chişinău de a adopta un act administrativ individual privind vânzarea către S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L. la preţul normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. Cornului 22, partea reclamantă a declarat că acesta nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu nr. cadastrale ***** şi *****, proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con", indicat în Planul anexat (f.d. 3-13).

Poziția pârâtului pe marginea acțiunii:

La 20 mai 2021, reprezentantul pârâților, Primarului general al municipiului Chişinău și Consiliului municipal Chișinău, Tofan Alina, a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de S.R.L. „Gonvaro-Con" și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 40-46).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023, s-a admis acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con" către Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău privind constatarea nulității răspunsului, obligarea de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău și de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la vânzarea terenului și obligarea încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenului.

S-a constatat nulitatea răspunsului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021.

S-a obligat Consiliul municipal Chișinău de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău cererea S.R.L. „Gonvaro-Con" nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021 privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. Cornului, 22.

S-a obligat Consiliul municipal Chișinău de a emite actul administrativ individual favorabil privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, conform Legii.

S-a obligat Primarul General al municipiului Chișinău de a încheia contractul de vânzare-cumpărare cu S.R.L. „Gonvaro-Con" a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil individual, înconjurat de două terenuri adiacente nr. ***** și nr. *****, conform Legii.

Pentru a se pronunța astfel, prima instanță, în esență, a reţinut că „*verificând legalitatea răspunsului Direcției General Arhitectură, Urbanism şi Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23.03.2021, sub aspectul corespunderii cu exigențele instituite de Codul administrativ, instanța constată următoarele: - actul administrativ a fost adoptat în lipsa inițierii unei proceduri administrative şi cercetării din oficiu a faptelor; - actul administrativ a fost emis de către autoritatea publică cu încălcarea dreptului discreționar; - actul a fost adoptat cu încălcarea dreptului de a fi audiat, precum şi în lipsa motivării; - actul a fost adoptat cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice ignorând faptul că terenul cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chişinău, str. Cornului 22 nu poate fi format ca bun imobil separat, iar unicul proprietar al terenurilor adiacente este reclamantul S.R.L. „Gonvaro-Con”.*

Instanța conchide că dreptul S.R.L. „Gonvaro-Con” la procurarea la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chişinău, str. Cornului 22, a născut cel puțin, o speranță legitimă în realizarea atributelor dreptului de proprietate asupra terenurilor deținute, însă această speranță legitimă a fost ştirbită de autoritățile statale. Speranţa legitimă de a obţine un bun, în situația dedusă spre examinare exprimă dreptul reclamantului S.R.L. „Gonvaro-Con” inclusiv de desfăşurare a activității de întreprinzător conform genului de activitate, pe terenul adiacent cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chişinău, str. Cornului 22 care nu poate fi format ca bun imobil separat de terenurile proprietate a reclamantului, reprezintă o extindere a aplicării articolului 1 al Protocolului 1 şi asupra unor bunuri care nu se află încă în patrimoniul reclamantului, dar acesta având un drept de a obţine proprietatea asupra lor recunoscut de legislaţia statului.

Astfel, instanța reține că în contradicție cu normele indicate supra, autoritățile publice pârâte nu au prezentat careva înscrisuri confirmative cu privire la faptul că lotul de pământ cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chişinău, str. Cornului 22, poate fi administrat în calitate de bun imobil separate.

Răspunsul Direcției General Arhitectură, Urbanism şi Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021, nu cuprinde descrierea procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului actului adoptat, or, motivarea completă este obligatorie, fiind parte integrantă a actului administrativ individual, condiționînd legalitatea acestuia”.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 7 aprilie 2023, Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău, reprezentați de Tofan Alina, au declarat apel, solicitând casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea înaintată de S.R.L. „Gonvaro-Con” (f.d. 120).

La 19 iunie 2023, Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău, reprezentați de Tofan Alina, au prezentat instanței de apel motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, partea apelantă a indicat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/8-1 din 27 februarie 2014 au fost delimitate terenurile proprietate municipală din sectorul Buiucani. La pct. 2343 din anexa deciziei este aprobat terenul cu suprafața de 0,032 ha, sub nr. ***** din sectorul Buiucani ca proprietate municipală.

Partea apelantă a menționat că la cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” din 8 noiembrie 2017 a fost perfectat proiectul de decizie „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu nr. cadastral *****, proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro-Con” din str. *****, mun. Chișinău” și înaintat în procedura administrativă spre aprobare, de către Consiliul municipal Chișinău, conform prevederilor legale. Proiectul de deciziei stipula că terenul din str. Cornului cu suprafața de 0, 0317 ha, urma a fi vândut către S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Partea apelantă a precizat că potrivit raportului de evaluare din 2 martie 2017 efectuat de S.R.L. „Etalon Imobil” la cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” valoarea lotului de teren era de 384 758 lei. La 1 decembrie 2017, la cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” a fost emis certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 726/17, pentru construcția unui bloc de locuințe pe str. *****, cu condiția că documentația de proiect, în baza căreia se va solicita eliberarea autorizației de construire va fi însoțită de acte ce confirmă dreptul deținătorului de teren cu nr. cadastral *****.

Partea apelantă a expus că la 20 decembrie 2017 prin cererea nr. 8470, S.R.L. „Gonvaro-Con” a solicitat Primăriei municipiului Chișinău, eliberarea autorizației de construire pentru terenul situat în str. *****, sectorul Buiucani, fără prezentarea actelor doveditoare de proprietate asupra terenului, fapt pentru care eliberarea actului a fost refuzată.

Partea apelantă a subliniat că la 16 ianuarie 2018, S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus la Primăria municipiului Chișinău declarație de începere a lucrărilor neautorizate din 17 ianuarie 2018, pe terenul din strada Cornului 22, ce constituie proprietate municipală. Pe terenul ocupat abuziv, în lipsa actelor permisive, autorizației de construire, contrar prevederilor Legii nr. 163 din 8 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție și Legii nr. 35 din 17 mai 1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, a fost edificat neautorizat un bloc locativ.

Partea apelantă a enunțat că având în vedere efectuarea lucrărilor de construire ilegală, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a emis prescripția seria AST nr. 000065 din 5 iulie 2018 privind sistarea executării lucrărilor de construcție neautorizate. S.R.L. „Gonvaro-Con” a contestat în instanța de judecată prescripția seria AST nr. 000065 din 5 iulie 2018, solicitând aplicarea măsurii de asigurare prin suspendarea prescripției. Prin încheierea instanței de judecată din 21 septembrie

2018 a fost suspendată prescripția până la examinarea cauzei, astfel edificarea construcției ilegale a continuat. Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 24 decembrie 2019 (dosarul nr. 3ra-1102/19) au fost admise recursurile Agenției pentru Supraveghere Tehnică, Primăriei municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău, fiind casată integral decizia din 3 iulie 2019 a Curții de Apel Chișinău și menținută hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, prin care s-a respins acțiunea înaintată de S.R.L. „Gonvaro-Con".

Partea apelantă a relevat că S.R.L. „Gonvaro-Con" a înaintat o acțiune în instanța de judecată privind obligarea Primăriei municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău să elibereze autorizația de construire în vederea edificării unui bloc de locuințe pe terenul din str. Cornului 22. Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 20 mai 2020 (dosarul nr. 3ra-170/2020) a fost admis recursul depus de Primăria municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău, casată integral decizia din 6 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău și s-a menținut hotărârea din 13 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, prin care s-a respins acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con".

Partea apelantă a relatat că S.R.L. „Gonvaro -Con" a declarat cerere de revizuire în temeiul unei pretinse circumstanțe noi, precum că a aflat că Consiliul municipal Chișinău nu este proprietar al terenului. Prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3rh-56/2021 din 26 mai 2021 s-a respins ca inadmisibilă cererea de revizuire. În partea motivată a încheierii menționate instanța conchide că argumentele invocate sunt declarative, iar terenul cu nr. cadastral ***** din str. Cornului a fost delimitat ca proprietate municipală prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-1 din 27 februarie 2014.

Partea apelantă a declarat că prin cererea nr. 0-157/8/18 din 4 mai 2018, Oriol Victor a solicitat procurarea terenului menționat din str. Cornului la prețul de 374 758 lei sau după caz, scoaterea la licitație a acestuia. Prin oferta nr. 0-157/11/18 din 28 septembrie 2018 a solicitat procurarea terenului la preț dublu în suma de 749 516 lei. Prin oferta nr. 0-157/13/18 din 22 octombrie 2018 a solicitat procurarea terenului la preț de 1 000 000 (un milion) lei. În urma acțiunilor ilicite ale S.R.L. „Gonvaro Con" privind ocuparea abuzivă a terenului și începerea lucrărilor ilegale de construcție, schimbarea situației de fapt a circumstanțelor, prin demersul nr. 01/1-07-3279 din 19 noiembrie 2018 proiectul de decizie a fost retras din procedura administrativă. S.R.L. „Gonvaro-Con" a înaintat o acțiune în instanța de judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, iar urmare a examinării litigiului, prin decizia Curții de Apel Chișinău din 5 februarie 2020 s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de S.C. „Gonvaro- Con" S.R.L. împotriva Primăriei mun. Chișinău și Consiliului municipal Chișinău și s-a obligat Primăria mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău să includă în ordinea de zi a ședinței Consiliului mun. Chișinău cererea despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu nr.

cadastral *****, proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro- Con” din str. Cornului 22, mun. Chișinău.

Partea apelantă a menționat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 13/20 din 4 august 2020 întru executarea hotărârii instanței a fost examinată cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” la ședința Consiliului municipal Chișinău și respinsă cererea S.R.L. „Gonvaro- Con” despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu nr. cadastral ***** din str. Cornului. Totodată, prin pct. 4 al deciziei menționate, s-a decis ca Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare să elaboreze un proiect de decizie privind înstrăinarea terenului ocupat abuziv în care să fie stipulat ca prețul să nu fie mai mic de 1,5 milioane lei.

Partea apelantă a evidențiat că prin decizia nr. 3/30 din 28 aprilie 2022, Consiliul municipal Chișinău a decis: Se acceptă vânzarea-cumpărarea, la preț de piață de 3 000 000 lei, a terenului cu numărul cadastral *****, cu suprafața de 0,0314 ha, din str. Drumul Taberei, suplimentar la terenurile proprietate privată ale S.R.L. „Gonvaro-Con”, cu numerele cadastrale ***** și ***** din str. ***** și din str. *****, conform planului anexat la prezenta decizie, cu condiția comasării ulterioare a acestora.

Reieșind din circumstanțele expuse, partea apelantă atrage atenția că prima instanță prin hotărârea din 30 martie 2023 a obligat autoritatea publică locală să emită actul administrativ de vânzare a terenului, deși acesta a fost deja emis la data de 28 aprilie 2022.

În materie de drept, apelanții Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău și-au întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 6, 42 din Codul funciar, art. 1 alin. (6) din Legea nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale, art. 16 alin. (1) din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2018 privind delimitarea proprietăţii publice, art. 9 alin. (5) din Legea nr. 91 din 5 aprilie 2007 privind terenurile proprietate publică şi delimitarea lor, art. 500 alin. (1) din Codul civil, art. 9 alin. (1) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice, art. 77 alin. (2) și (3) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administraţia publică locală, art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului, pct. 11 din Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare municipale, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/23 din 2 aprilie 2013 și art. 231-234, 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ (f.d. 140-142).

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 4 septembrie 2023, intimata S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023.

În susținerea poziției sale, partea intimată a reiterat circumstanțele de fapt și temeiurile de drept indicate în acțiunea de contencios administrativ, iar, suplimentar,

a menționat că prima instanță a examinat și elucidat corect circumstanțele relevante ale cauzei. Astfel, instanța de fond justificat a determinat că terenul din litigiu nu poate fi format ca bun imobil separat. Trei laturi ale acestui teren sunt înconjurate de teren proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro-Con", iar a patra latură se învecinează cu drumul public.

Partea intimată a afirmat că apelul este inadmisibil, deoarece apelanții au omis termenul de 30 de zile prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ. La caz, dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost pronunțat public la 30 martie 2023, astfel că termenul limită pentru depunerea apelului a expirat la 30 aprilie 2023. În urma analizei apelului, a constatat că, data pronunțării hotărârii împotriva căreia s-a depus apelul și numărul dosarului sunt indicate greșit. Prin urmare, în opinia părții intimate, apar dubii în privința respectării termenului legal de depunere a cererii de apel.

Partea intimată a mai susținut că pretențiile și motivele indicate de apelanți în textul cererii de apel sunt formale și neîntemeiate (f.d. 151-155).

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 7 iunie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor (PIGD), cauza de contencios administrativ a fost repartizată repetat spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa 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 Râșcani, a fost pronunțat public la 30 martie 2023, iar cererea de apel a fost depusă la 7 aprilie 2023. Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost declarat în termenul legal, deoarece cererea de apel a fost depusă înainte de expirarea termenului de 30 de zile pentru depunerea apelului, respectându-se prevederile art. 232 alin. (1) din Codul administrativ.

În acest context, Completul judiciar va respinge alegațiile părții intimate referitoare la nerespectarea termenului de 30 de zile prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ pentru depunerea cererii de apel, având în vedere că, din cererea de apel depusă la 7 aprilie 2023, rezultă cert faptul că apelanții și-au exprimat dezacordul față de hotărârea primei instanțe.

Completul judiciar precizează că argumentul părții intimate, precum că, apelul conține informații greșite referitoare la data pronunțării hotărârii, nu poate invalida apelul *per se*, în special având în vedere că există suficiente indicii pentru a

identifica hotărârea atacată. În conținutul cererii de apel se indică instanța care a pronunțat hotărârea contestată, părțile prezentului proces, obiectul litigiului și numărul dosarului.

În jurisprudența națională și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) s-a consacrat principiul că instanțele trebuie să evite formalismul excesiv care ar conduce la respingerea unor cereri întemeiate din motive pur tehnice. La caz, greșelile din cererea de apel nu afectează substanța și nu pot fi considerate motive suficiente pentru a exclude apelul de la soluționare.

Astfel, în opinia Completului judiciar, respectarea termenului de apel și claritatea esențială a cererii de apel justifică soluționarea acestuia pe fond, iar formalismul excesiv nu trebuie să constituie un impediment în soluționarea pe fond a cererii de apel.

În astfel de circumstanțe, Completul de judecată consideră că intimata pripit a considerat a fi incidente speței prevederile art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, or, acceptarea acestui argument în condițiile sus-enunțate, nu ar constitui pentru apelanți decât o îngrădire de a-și valorifica drepturile procedurale conform normelor în vigoare, care sunt garantate și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și îngrădirea accesului la justiție, garantat de art. 6 din Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăților Fundamentale.

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 apelanților Primarului general al municipiului Chişinău și Consiliului municipal Chișinău la 15 iunie 2023, iar motivarea apelului a fost depusă la 19 iunie 2023, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate de către Tofan Alina, ce acționează în interesele Primarului general al municipiului Chişinău și Consiliului municipal Chișinău, în baza procurilor anexate la materialele cauzei (f.d. 121, 122, 143, 144).

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 a instanței de apel, reprezentantul apelanților, Primarul general al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău, Tofan Alina, a pledat pentru admiterea apelului în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată, reprezentantul intimatei, S.R.L. „Gonvaro-Con”, avocatul Briceac Andrei, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința apelului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău consideră că apelul este admisibil şi urmează a fi admis, cu casarea hotărârii primei instanţe și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii ca fiind neîntemeiată, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanţei şi emite o nouă decizie*”.

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 iau fost prezentate.

Instanţa de apel menţionează 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 nu a ținut cont de aceste deziderate și a adoptat o hotărâre lipsită de fundament temeinic și contrară materialului probator administrat.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-1 din 27 februarie 2014 au fost delimitate terenurile aflate în proprietatea municipală din sectorul Buiucani. La punctul 2343 din anexa deciziei este aprobat terenul cu suprafața de 0,032 ha, cu nr. *****, situat în sectorul Buiucani, ca proprietate municipală.

La cererea S.R.L. „Gonvaro Con” din 8 noiembrie 2017, a fost elaborat proiectul de decizie privind operarea unor modificări în hotarele terenului cu nr. cadastral *****, proprietate privată a S.R.L. „Gonvaro Con” situat pe str. Cornului 22, mun. Chișinău, și înaintat în procedura administrativă spre aprobare, de către Consiliul municipal Chișinău, conform prevederilor legale. Proiectul de decizie stipula că terenul de pe str. Cornului, cu suprafața de 0,0317 ha, urma a fi vândut S.R.L. „Gonvaro Con”.

Conform raportului de evaluare efectuat de S.R.L. „Etalon Imobil” la cererea S.R.L. „Gonvaro Con”, valoarea lotului de teren era de 384 758 lei.

La 1 decembrie 2017, la cererea S.R.L. „Gonvaro-Con” a fost emis certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 726/17, pentru construcția unui bloc de locuințe pe str. Cornului 22, cu condiția ca documentația de proiect, în baza căreia se va solicita eliberarea autorizației de construire, să fie însoțită de acte ce confirmă dreptul deținerii terenului cu nr. cadastral *****.

La 20 decembrie 2017, prin cererea nr. 8470, S.R.L. „Gonvaro-Con” a solicitat Primăriei municipiului Chișinău eliberarea autorizației de construire pentru terenul situat pe str. Cornului 22, sectorul Buiucani, fără a prezenta actele doveditoare de proprietate asupra terenului, fapt pentru care eliberarea actului a fost refuzată.

La 16 ianuarie 2018, S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus la Primăria municipiului Chișinău o declarație privind începerea lucrărilor neautorizate, din 17 ianuarie 2018, pe terenul situat pe strada Cornului 22, care constituie proprietate municipală.

Prin răspunsul nr. 21/8470 din 18 ianuarie 2018, Direcția Generală Arhitectură Urbanism și Relații Funciare, examinând cererea privind elaborarea autorizației de

construire, a informat S.R.L. „Gonvaro-Con” despre necesitatea prezentării actelor de autentificare a dreptului deținătorului de teren cu numărul cadastral *****, conform prevederilor certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 726/17 din 1 decembrie 2017.

La 5 iulie 2018, Agenția pentru Supraveghere Tehnică a emis prescripția seria AST nr. 000065 prin care a fost sistată executarea lucrărilor de construcție până la înlăturarea neconformităților depistate, iar despre înlăturarea neconformităților urmând a fi informată Agenția pentru Supraveghere Tehnică.

La 9 iulie 2018, S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică cu privire la contestarea prescripției seria AST nr. 000065 din 5 iulie 2018.

Prin hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 3 iulie 2019 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat integral hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru și s-a adoptat o nouă decizie prin care a fost anulată prescripția seria AST nr. 000065 din 5 iulie 2018 a Agenției pentru Supraveghere Tehnică.

Prin decizia din 24 decembrie 2019 a Curții Supreme de Justiție, s-a casat integral decizia din 3 iulie 2019 a Curții de Apel Chișinău și s-a menținut hotărârea din 27 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru.

Tot la 9 iulie 2018, S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei mun. Chișinău și Consiliului mun. Chișinău cu privire la eliberarea autorizației de construire.

Prin hotărârea din 13 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con” a fost respinsă integral, ca fiind nefondată.

Prin decizia din 6 noiembrie 2019 a Curţii de Apel Chişinău a fost casată hotărârea primei instanțe, fiind adoptată o decizie nouă, prin care acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con” a fost admisă și s-a obligat Primăria mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău de a emite și a elibera S.R.L. „Gonvaro-Con” autorizația de construire, în vederea executării lucrărilor de construire a unui bloc locativ cu regimul de înălțime D+P+7E+M și a boxelor auto.

Prin decizia din 20 mai 2020 a Curții Supreme de Justiție, s-a casat integral decizia din 6 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău și s-a menținut hotărârea din 13 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani.

Prin cererea nr. 0-157/8/18 din 4 mai 2018, Oriol Victor a solicitat procurarea terenului menționat de pe str. Cornului la prețul de 374 758 lei sau, după caz, scoaterea acestuia la licitație.

Prin oferta nr. 0-157/11/18 din 28 septembrie 2018, Oriol Victor a solicitat procurarea terenului la prețul dublu, în suma de 749 516 lei.

Prin oferta nr. 0-157/13/18 din 22 octombrie 2018, Oriol Victor a solicitat procurarea terenului la prețul de 1 000 000 lei.

Prin decizia din 5 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a obligat Primăria mun. Chișinău și Consiliul mun. Chișinău să includă în ordinea de zi a şedinţei Consiliului municipal Chişinău cererea despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral *****, proprietate privată a S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L. din str. Comului nr. 22, mun. Chişinău.

Prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 13/20 din 4 august 2020, în vederea executării deciziei Curții de Apel Chișinău din 5 februarie 2020, a fost examinată cererea S.R.L. „Gonvaro-Con" în ședința Consiliului municipal Chișinău, iar cererea S.R.L. „Gonvaro-Con" privind operarea unor modificări în hotarele terenului cu nr. cadastral ***** de pe str. Cornului a fost respinsă. Totodată, prin punctul 4 al deciziei menționate, s-a decis ca Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare să elaboreze un proiect de decizie privind înstrăinarea terenului ocupat abuziv, în care să fie stipulat că prețul nu va fi mai mic de 1,5 milioane lei.

Prin actul de constatare nr. 26/2021 din 25 februarie 2021, s-a constatat că Postolachi Pavel, fără a efectua coordonările necesare cu serviciile abilitate și în lipsa deciziei Consiliului municipal Chișinău privind atribuirea terenului, a ocupat ilegal un lot de pământ, proprietate municipală, cu suprafața de circa 0,032 ha de pe str. Cornului, mun. Chișinău.

Prin raportul de evaluare nr. 48/20 al lotului de teren cu suprafața de 0,0317 ha, întocmit de S.R.L. „Capitalimobil", valoarea terenului este de 1 311 000 (un milion trei sute unsprezece mii) lei.

Prin petiţia nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021, S.R.L. „Gonvaro-Con" a solicitat punerea pe ordinea de zi, adoptarea unui act administrativ individual şi încheierea contractului de vânzare-cumpărare la preţ normativ a terenului.

La 4 februarie 2021, prin cererea nr. 02-111/418, S.R.L. „Gonvaro-Con" a solicitat Primăriei municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău desfășurarea procedurii administrative de înstrăinare a terenului nefuncțional cu suprafața de 0,0317 ha în conformitate cu legislația.

La 2 martie 2021, S.R.L. „Gonvaro-Con" s-a adresat cu cerere prealabilă către Primarul general și Consiliul municipal Chișinău, în condiţiile art. 162 alin. (2) din Codul administrativ, prin care a solicitat:

1) adoptarea unui act administrativ individual privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** şi *****, proprietate a S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L., indicat în Planul anexat;

2) punerea pe ordinea de zi şi adoptarea de către Consiliul municipal Chişinău a deciziei privind vânzarea către S.C. „Gonvaro-Con” S.R.L. la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** şi *****, proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con”;

3) încheierea de către Primarul mun. Chişinău a contractului de vânzare-cumpărare cu S.C. „Gonvaro-Con” S.R.L. privind vânzarea la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente (nr. cadastral ***** şi *****), proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Prin răspunsul nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a examinat cererile nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021, nr. 02-111/418 din 4 februarie 2021 și nr. 07-111/418 din 2 martie 2021 și le-a respins ca fiind neîntemeiate.

Nefiind de acord, la 1 aprilie 2021, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” a depus prezenta acțiune în contencios administrativ îndreptată către Primarul general al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a admis acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, consideră că soluția dată de către prima instanță, este una greșită, fiind adoptată cu aprecierea eronată a normelor materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa verifică din oficiu dacă sunt 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*”.

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

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de*

autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea".

Potrivit 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*".

Conform art. 206 alin.(1) lit. b), c) și d) din Codul administrativ, „*o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare)*".

La caz, identificând obiectul acțiunii, pornind de la stabilirea și analiza scopului urmărit de reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" prin cerințele formulate, Completul judiciar reține că, pretenția S.R.L. „Gonvaro-Con" privind constatarea nulității răspunsului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021, se relaţionează conceptului legal de acţiune în constatare prevăzut la art. 206 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ.

Totodată, Completul judiciar relevă că, prin acțiunea formulată, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" urmărește impunerea/obligarea Consiliului municipal Chișinău de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău cererea S.R.L. „Gonvaro-Con" nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021, privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha situat în mun. Chișinău, str. Cornului, 22, precum și impunerea/obligarea Primarului General al municipiului Chișinău de a încheia contractul de vânzare-cumpărare pentru terenul cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, teren ce nu poate fi considerat un bun imobil individual, fiind înconjurat de două terenuri adiacente, cu numerele cadastrale ***** și *****, conform Legii.

Prin urmare, impunerea unei autorități (de a include pe ordinea de zi chestiunea privind vânzarea la prețul normativ a terenului și de a încheia contractul de vânzare-cumpărare a terenului) denotă faptul că reclamanta a înaintat pretenții specifice acțiunii în realizare, prevăzută la art. 206 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

De asemenea, Completul judiciar menționează că reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" urmărește și obligarea Consiliului municipal Chișinău de a emite actul administrativ individual favorabil privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, conform Legii, pretenție ce se corelează cu conceptul legal de acțiune în obligare, prevăzută la art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

Astfel, din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, Completul de judecată, în conformitate cu prevederile art. 219 din Codul

administrativ, apreciază că acțiunea înaintată de reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” se relaţionează conceptului legal de acţiune în constatare, realizare și obligare, prevăzut la art. 206 alin. (1) lit. b), c) și d) din Codul administrativ.

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

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*”.

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art.191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con”, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*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*”.

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și (2) din Codul administrativ, prescrie că „*actele administrative individuale pot fi: a) 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. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*”.

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*”.

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*”.

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*”.

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

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Din circumstanțele expuse de reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” în acțiunea de contencios administrativ este evidentă revendicarea încălcării drepturilor sale prin activitate administrativă conform art. 20, 39 și 189 alin. (1) din Codul administrativ.

Totodată, în speță, se reține că prin acțiunea depusă, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, și anume, dreptul a cumpăra terenul aferent bunului imobil deţinut cu drept de proprietate, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (2) şi (9) din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997.

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, „*procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*”.

Conform art. 163 lit. a) 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*”.

Articolul 208 alin. (1) - (5) din Codul administrativ, prescrie că, „*până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege. Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deşi termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acţiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terţ. 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. O acţiune 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 acţiuni. O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare".

În speță, se reține că, S.R.L. „Gonvaro-Con" a înregistrat la 27 ianuarie 2021 la Primăria municipiului Chișinău cererea prealabilă, prin care a solicitat:

1) adoptarea unui act administrativ individual privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" SRL la preț normativ, conform art.4 alin.(9) din Legea nr.1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafața de 0,0317 ha, amplasat în municipiul Chișinău, str. Cornului 22, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu nr. cad. ***** și *****;

2) includerea pe ordinea de zi și adoptarea de către Consiliul municipal Chișinău a decizie privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha, amplasat în municipiul Chișinău, str. Cornului, 22;

3) încheierea de către Primarul municipiului Chișinău a contractului de vânzare cumpărare cu S.R.L. „Gonvaro-Con" privind vânzarea la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha, amplasat în municipiul Chișinău, str. Cornului 22.

La 4 februarie 2021, S.R.L. „Gonvaro-Con" a mai înregistrat o petiție la Primarul General al mun. Chişinău şi Consiliul mun. Chişinău în care a specificat că a înregistrat la 27 ianuarie 2021 cererea prealabilă. Astfel atenționând suplimentar asupra anumitor fapte a solicitat desfășurarea procedurii administrative de înstrăinare a terenului nefuncțional cu suprafața de 0,0317 ha în conformitate cu legislația.

La 2 martie 2021, S.R.L. „Gonvaro-Con" s-a adresat cu cerere prealabilă către Primarul general și Consiliul municipal Chișinău, în condiţiile art. 162 alin. (2) din Codul administrativ, prin care a solicitat:

1) adoptarea unui act administrativ individual privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** şi *****, proprietate a S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L., indicat în Planul anexat;

2) punerea pe ordinea de zi şi adoptarea de către Consiliul municipal Chişinău a deciziei privind vânzarea către S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L. la preţ normativ, conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** și *****, proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con";

3) încheierea de către Primarul mun. Chişinău a contractului de vânzare-cumpărare cu S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L. privind vânzarea la preţ normativ,

conform art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997, a terenului cu suprafaţa de 0,0317 ha (indicat în Planul anexat), amplasat în mun. Chişinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, înconjurat de două terenuri adiacente (nr. cadastral ***** şi *****), proprietate a S.R.L. „Gonvaro-Con".

Prin urmare, Completul judiciar reține că, intimata S.R.L. „Gonvaro-Con" a respectat procedura prealabilă, în prezenta cauză, adresând în acest sens Primarului General al municipiului Chișinău și Consiliului municipal Chișinău la 2 martie 2021 cererea prealabilă.

Prin răspunsul nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021, Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații funciare a examinat cererile nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021, nr. 02-111/418 din 4 februarie 2021 și nr. 07-111/418 din 2 martie 2021. Cererile depuse de S.C. „Gonvaro-Con" S.R.L. au fost respinse. De asemenea, s-a indicat că prezentul răspuns poate fi contestat cu cerere de chemare în judecată la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în termen de 30 de zile de la comunicare.

Nefiind de acord, la 1 aprilie 2021, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" a depus prezenta acțiune în contencios administrativ.

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din Codul administrativ, stipulează că „*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. Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*".

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Referitor la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, „*examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e)*".

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

La acest capitol, se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că, „*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".

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că, reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con" înaintând prezenta acțiune în contencios administrativ, a solicitat:

1) constatarea nulității răspunsului Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021;

2) obligarea includerii pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău a cererii S.R.L. „Gonvaro-Con" nr. 02-111/418 din 27 ianuarie 2021 privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****;

3) obligarea Consiliului municipal Chișinău de a emite actul administrativ individual favorabil privind vânzarea către S.R.L. „Gonvaro-Con" la preț normativ a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****;

4) obligarea Primarului General al municipiului Chișinău de a încheia contractul de vânzare-cumpărare cu S.R.L. „Gonvaro-Con" a terenului cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. *****, ce nu poate fi format ca bun imobil individual, înconjurat de două terenuri adiacente cu numărul cadastral ***** și *****, la preț normativ conform Legii privind prețul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997.

Deci, cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău reține că, potrivit art. 3 din Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, „*Administrarea publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor publice locale şi consultării cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit. Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Aplicarea principiilor enunţate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar şi indivizibil al statului*".

Conform art. 29 alin. (1) lit. a), a[1]) și alin. (2) din Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, „*pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuţii de bază: a) asigură executarea deciziilor consiliului local; a[1]) încheie, în baza deciziei consiliului local şi în condiţiile legii, acte juridice de administrare sau de dispoziţie privind bunurile domeniului public sau privat al satului (comunei), oraşului (municipiului) respectiv. Primarul, în calitatea sa de autoritate publică locală executivă, exercită şi alte atribuţii prevăzute de legislaţia în vigoare sau încredinţate de consiliul local*".

În conformitate cu art. 14 alin. (1), (2) lit. b) și d) din Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, „*Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice. Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe: b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului); d) decide în privinţa actelor juridice de administrare sau de dispoziţie privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii*”.

Conform art. 6 alin. (1) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 privind statutul municipiului Chișinău, „*Consiliul municipal are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local în teritoriul orașului Chișinău și în cele de interes municipal – în teritoriul municipiului, cu excepția problemelor ce țin de competența altor autorități publice*”.

Articolul 6 alin. (2) pct. 3 lit. d) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, prevede că „*Consiliul municipal exercită următoarele competențe de bază: 3) în domeniul administrării patrimoniului și a finanțelor publice municipale: d) decide, în condițiile legii, vânzarea, privatizarea, concesionarea sau darea în arendă, în comodat ori în locațiune a bunurilor domeniului privat al municipiului*”.

Conform art. 10 din Codul funciar, „*de competenţa consiliilor săteşti (comunale) şi orăşeneşti ţin: atribuirea terenurilor şi înstrăinarea lor fără schimbarea destinaţiei acestora, în modul stabilit de lege; autentificarea drepturilor deţinătorilor de terenuri, în modul stabilit de lege; asigurarea perceperii impozitului funciar; exercitarea controlului de stat asupra folosirii şi protecţiei terenurilor, inclusiv asupra combaterii şi prevenirii răspîndirii buruienilor; ţinerea cadastrului funciar în teritoriul din subordine; privarea de drepturi a deţinătorilor de terenuri în condiţiile prevăzute de lege; determinarea şi atribuirea terenurilor pentru construcţii şi amplasarea lor, în conformitate cu legea; soluţionarea litigiilor funciare în limitele competenţei lor; organizarea evaluării terenurilor conform metodicii unice, elaborate de Guvern; stabilirea suprafeţelor care rămîn în proprietatea statului în limita teritoriilor satelor (comunelor); stabilirea şi modificarea hotarului intravilanului localităţilor*”.

În acord cu art. 42 din Codul funciar, „*terenurile din intravilan se află în administrarea autorităţilor administraţiei publice locale, iar din municipii – în proprietate municipală*”.

În conformitate cu art. 1 lit. a) din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997, „*prezenta lege se aplică în cazurile: a) vânzării-cumpărării terenurilor, inclusiv a terenurilor aferente*

obiectivelor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente obiectivelor private, precum şi a terenurilor aferente construcţiilor nefinalizate".

Potrivit art. 3 alin. (1) din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997, „*vânzarea-cumpărarea pământului se efectuează prin contractul de vânzare-cumpărare la preţ normativ, prin concurs sau la licitaţie. Pentru perfectarea tranzacţiei de vânzare-cumpărare se prezintă documente în care sunt indicaţi parametrii cantitativi şi calitativi ai terenului, precum şi dreptul deţinătorului asupra terenului, eliberate, după caz: a) de organul cadastral teritorial în a cărui rază este situat terenul – pentru vânzare-cumpărare de terenuri proprietate privată; a[1]) de Agenţia Proprietăţii Publice – pentru terenurile proprietate publică a statului; b) de primăria municipiului, oraşului, satului (comunei) în al cărei teritoriu este situat terenul – pentru vânzare-cumpărare de terenuri proprietate publică a unităţii administrativ-teritoriale*".

Conform art. 4 alin. (2) din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997, „*vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităţilor administrativ-teritoriale se efectuează de către autorităţile administraţiei publice locale la decizia consiliului respectiv, iar a terenurilor din domeniul privat al statului - de către Agenţia Proprietăţii Publice. Vânzătorul soluţionează toate problemele referitoare la construcţiile, instalaţiile inginereşti, plantaţiile multianuale şi la alte bunuri imobile amplasate pe aceste terenuri*".

Potrivit art. 4 alin. (5) din aceeași Lege, „*vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică se efectuează astfel: a) cumpărătorul (persoană fizică sau persoană juridică) depune la primăria municipiului, oraşului, satului (comunei) sau, după caz, la organul împuternicit de Guvern o cerere de cumpărare a terenului; b) primarul municipiului, oraşului, satului (comunei), în baza deciziei prevăzute la alin. (2), sau, după caz, organul împuternicit de Guvern examinează, în termen de o lună, cererea cumpărătorului, aprobă planul geometric al terenului, elaborat în modul stabilit de legislaţie, în baza schemei terenului, de către serviciul specializat al autorităţii administraţiei publice locale sau, după necesitate, de întreprinderea licenţiată în domeniul urbanismului, determină preţul terenului (sectorului de teren), încheie contractul de vânzare-cumpărare şi stabileşte termenul de achitare a plăţii; c) cumpărătorul achită, în termen de o lună, suma egală cu preţul normativ al pământului prevăzut pentru destinaţia respectivă în cazul vânzării-cumpărării terenului prin concurs sau la licitaţie, preţul acestuia nu poate fi mai mic decât preţul normativ al pământului; d) contractul de vânzare-cumpărare se autentifică notarial; e) noul deţinător de teren prezintă contractul de vânzare-cumpărare şi planul geometric al terenului la organul cadastral teritorial în a cărui rază de activitate este situat terenul pentru înregistrarea dreptului de proprietate asupra lui*".

Alineatul 9 din norma enunțată, prescrie că, „*vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor privatizate sau supuse privatizării, aferente obiectivelor private, precum şi celor aferente construcţiilor nefinalizate, se efectuează la preţul normativ al pământului. Terenul care, după parametri şi amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitaţie deţinătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deţinător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la preţul normativ al pământului. Această prevedere se aplică şi relaţiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitaţie, cu excepţiile prevăzute de lege*”.

În conformitate cu articolul 10 alin. (1) – (7) din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997, „*Preţul normativ al pământului se stabileşte la vânzarea-cumpărarea terenurilor, la arendarea lor, precum şi în alte cazuri ce ţin de activitatea economică. În cazul încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenurilor aferente necesare pentru activitatea obiectivelor şi construcţiilor nefinalizate specificate la alin.(1) lit.a), contractul de arendă a terenurilor respective, încheiat anterior cu autoritatea administraţiei publice locale, devine nul din momentul intrării în vigoare a contractului de vânzare-cumpărare.*

Pentru calcularea preţului normativ al pământului este necesar de a primi caracteristica lui cadastrală, după caz: a) de la organul cadastral teritorial în a cărui rază de acţiune este situat terenul – pentru vînzarea-cumpărarea terenurilor proprietate privată; a[1]) de la Agenţia Proprietăţii Publice – pentru vînzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică a statului; b) de la primăria municipiului, oraşului, satului (comunei) pe al cărei teritoriu este situat terenul – pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică a unităţii administrativ-teritoriale.

Tarifele pentru calcularea preţului normativ al pământului sunt indicate în anexă. Preţul normativ al terenurilor cu destinaţie agricolă, al loturilor de pământ de pe lîngă casă şi al loturilor pomicole se calculează pornind de la tarifele specificate la poziţia I din anexă.

În cazul când nu au fost efectuate cercetări pedologice suplimentare, drept grad de fertilitate a lotului de pămînt de pe lîngă casă (lotului pomicol) propus spre vînzare-cumpărare se consideră gradul mediu de fertilitate din unitatea administrativ-teritorială (întovărăşirea pomicolă).

Preţul normativ la vânzarea-cumpărarea terenurilor destinate construcţiilor, inclusiv a terenurilor aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente obiectivelor private, precum şi a terenurilor aferente construcţiilor nefinalizate, se calculează pornind de la tarifele specificate la poziţia a IV-a din anexă”.

După cum rezultă din materialele cauzei, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-1 din 27 februarie 2014 au fost delimitate terenurile aflate în proprietatea municipală din sectorul Buiucani. La punctul 2343 din anexa deciziei este aprobat terenul cu suprafața de 0,032 ha, cu nr. *****, situat în sectorul Buiucani, ca proprietate municipală.

Prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 13/20 din 4 august 2020, s-a decis ca Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare să elaboreze un proiect de decizie privind înstrăinarea terenului ocupat abuziv, în care să fie stipulat că prețul nu va fi mai mic de 1,5 milioane lei.

Prin decizia nr. 3/30 din 28 aprilie 2022, Consiliul municipal Chișinău a acceptat vânzarea-cumpărarea, la preț de piață, în valoare de 3 000 000 lei, a terenului cu numărul cadastral *****, cu suprafața de 0,0314 ha, situat pe str. Drumul Taberei, suplimentar la terenurile aflate în proprietatea privată a S.R.L. „Gonvaro-Con", cu numerele cadastrale ***** și ***** de pe str. Drumul Taberei, 23 și str. Cornului, 22, conform planului anexat la decizie, cu condiția comasării ulterioare a acestora.

Analizând circumstanțele cauzei, raportate la normele legale pre citate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ punctează că, autoritatea publică locală, în calitate de proprietar al terenului ce se solicită a fi vândut la prețul normativ conform Legii privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997, în condițiile legii, dispune de bunul deținut cu titlu de proprietar.

În acest context, cu titlu primordial, Completul judiciar menționează prevederile art. 127 alin. (1)-(3) din Constituția Republicii Moldova, conform cărora, „*statul ocroteşte proprietatea. Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicţie cu interesele societăţii. Proprietatea publică aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale*".

În conformitate cu prevederile art. 500 alin.(1) – (2) din Codul civil, „*proprietarul are drept de posesiune, de folosinţă şi de dispoziţie asupra bunului. Dreptul de proprietate este perpetuu*".

În această ordine de idei, reieșind din conținutul normelor legale indicate mai sus, Completul de judecată notează că, ține de competența Consiliului municipal Chișinău de a decide vânzarea, privatizarea, concesionarea sau darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului privat al municipiului.

Vânzarea bunurilor unității administrativ teritoriale la prețul normativ conform Legii privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997, se realizează în baza deciziei organului reprezentativ și reprezintă un atribut al principiului autonomiei locale.

Principiile de bază ale administrației publice locale sunt consfințite și prin prisma prevederilor art.109 din Constituția Republicii Moldova, potrivit cărora,

„*administraţia publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale şi ale consultării cetăţenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia priveşte atât organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale, cât şi gestiunea colectivităţilor pe care le reprezintă. Aplicarea principiilor enunţate nu poate afecta caracterul de stat unitar*”.

Astfel, principiul autonomiei locale este unul din principiile fundamentale ale oricărui regim democratic. El guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia, semnificând dreptul colectivităților de a-și satisface propriile interese legale fără amestecul autorităților centrale. Acest principiu constituțional oferă unităților administrativ-teritoriale posibilitatea de a se autoguverna la nivel local sub rezerva de a nu aduce atingere autonomiei altor colectivități locale și intereselor generale ale națiunii și statului, propriile interese de a nu fi mai largi și în contradicție cu acestea.

Totodată, prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

În acest context, instanța de apel menționează că, în virtutea principiului autonomiei locale, Consiliul mun. Chișinău, prin decizia nr. 13/20 din 4 august 2020, a decis înstrăinarea terenului la un preț care nu va fi mai mic de 1,5 milioane lei.

Decizia menționată nu a fost contestată și produce efecte juridice, având în vedere că aceasta a fost adoptată în conformitate cu competențele prevăzute de lege autorităților locale. Conform principiului autonomiei locale, autoritățile publice locale sunt împuternicite să administreze bunurile publice, inclusiv prin înstrăinarea acestora, în condițiile legii și în interesul comunității locale. Astfel, având în vedere că decizia Consiliului municipal Chișinău nu a fost contestată, aceasta produce efecte juridice, fiind obligatorie atât pentru autoritățile publice implicate, cât și pentru intimata S.R.L. „Gonvaro-Con”.

În această ordine de idei, Completul judiciar consideră necesar să precizeze faptul că soluționarea pretenției ce vizează reglementarea relațiilor funciare ține de competența autorităților administrației publice locale, iar instanțele de judecată prin hotărâri judecătorești nu vor substitui atribuțiile autorităților administrației publice locale.

Tot aici, instanța de apel menționează că, deși intimata S.R.L. „Gonvaro-Con” manifestă dorința și interesul în procurarea lotului de teren, aceasta urmează a fi corelată cu expresia de voință a proprietarului terenului, la caz, Consiliul mun. Chișinău. Or, în caz contrar, în lipsa voinței și bazei legale, obligarea de a vinde un teren la prețul normativ, va fi privită ca o imixtiune în dreptul de proprietate al Consiliului mun. Chișinău.

În continuare, cât privește concluzia primei instanțe privind nulitatea răspunsului Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021, Completul judiciar reține că, potrivit art. 141 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*un act administrativ individual este nul dacă conţine un viciu deosebit de grav şi acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanţelor care se iau în considerare. Un act administrativ individual este, de asemenea, nul: a) dacă executarea lui cere săvârşirea unei fapte ilegale, care constituie o componenţă de contravenţie sau de faptă penală; b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa; c) dacă contravine bunelor moravuri; d) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă conform art.49 alin.(1); e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă; f) în alte cazuri prevăzute de lege*”.

Completul de judecată reiterează că, prima instanță a constatat nulitatea actului administrativ, reținând următoarele aspecte: „*actul administrativ a fost adoptat în lipsa iniţierii unei proceduri administrative şi cercetării din oficiu a faptelor; actul administrativ a fost emis de către autoritatea publică cu încălcarea dreptului discreţionar; actul a fost adoptat cu încălcarea dreptului de a fi audiat, precum şi în lipsa motivării; actul a fost adoptat cu încălcarea principiului securităţii raporturilor juridice ignorând faptul că terenul cu suprafaţa de 0,0317 ha din mun. Chişinău, str. Cornului 22 nu poate fi format ca bun imobil separat, iar unicul proprietar al terenurilor adiacente este reclamantul S.R.L. „Gonvaro-Con*”.

Instanța de apel constată că în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanţelor nu s-a dovedit că actul administrativ individual contestat este nul pe motiv că conţine un viciu deosebit de grav. Mai mult ca atât, instanța de apel menționează că temeiurile de ilegalitate invocate de reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con”, preluate de prima instanță, nu pot fi invocate în acţiunea în constatare a nulității actului administrativ, or, în conformitate cu art. 206 alin. (2) din Codul administrativ, acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin. (1).

Conform prevederilor art. 225 alin.(1) din Codul administrativ, „*instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreţionar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar; d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege*”.

Prevederile art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, descriu dreptul discreționar al autorității publice ca fiind posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

Iar, potrivit art. 137 din Codul administrativ, „*în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale. Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare*”.

Astfel, prin prisma normelor legale menționate, instanța de contencios administrativ nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ și a operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii acestuia.

Prin urmare, instanța de judecată nu poate discuta conținutul unui răspuns la o cerere adresată unei autorități publice, deoarece petiționarul nu poate să pretindă ca răspunsul la cerere să fie dat conform propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală, stabilirea conținutului răspunsului fiind atributul exclusiv al autorității publice competente.

Conform prevederilor art. 118 din Codul administrativ, „*motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia. Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiţie în totalitate fără ca prin decizia de soluţionare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane; b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de acelaşi fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanţelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare*”.

Ținând cont de prevederile expuse *supra* în raport cu materialele cauzei, contrar celor constatate de prima instanță, Completul de judecată atestă că, răspunsul Direcției General Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 01/1-08-948 din 23 martie 2021 este motivat în conformitate cu normele legale, fiind indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei.

Completul judiciar subliniază că din motivarea actului administrativ pot fi recunoscute punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar, iar prin prisma prevederilor art. 123 din Codul administrativ, motivarea a fost realizată și ulterior, prin referința dată, de către autoritatea publică în susținerea deciziei emise.

De altfel, se impune a fi precizat faptul că, în acest sens, contrar articolului 93 alin. (1) din Codul administrativ, nu au fost prezentate înscrisuri care să confirme argumentele de nulitate invocate de S.R.L. „Gonvaro-Con”.

Completul de judecată apreciază critic constatările instanței de fond cu referire la faptul că „*speranţa legitimă de a obţine un bun, în situația dedusă spre examinare exprimă dreptul reclamantului S.R.L. „Gonvaro-Con” inclusiv de desfășurare a activității de întreprinzător conform genului de activitate, pe terenul adiacent cu suprafața de 0,0317 ha din mun. Chișinău, str. Cornului 22 care nu poate fi format ca bun imobil separat de terenurile proprietate a reclamantului, reprezintă o extindere a aplicării articolului 1 al Protocolului 1 şi asupra unor bunuri care nu se află încă în patrimoniul reclamantului, dar acesta având un drept de a obţine proprietatea asupra lor recunoscut de legislaţia statului*”, or, faptul că reclamanta S.R.L. „Gonvaro-Con” a executat construcția unui bun imobil pe terenul cu suprafața de 0,0317 ha, proprietate municipală în baza deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 2/17-1 din 27.02.2014, în lipsa autorizației de construire, decade reclamanta de a invoca „speranța legitimă” de a obține proprietatea asupra acestui teren, care nu face încă parte din patrimoniul acesteia. Aceasta contravine principiilor fundamentale ale dreptului de proprietate și nu respectă cerințele procedurale impuse de lege pentru dobândirea acestui drept.

În opinia Completului judiciar, acceptarea soluției instanței de fond este lipsită de temei legal și ar constitui de fapt o ingerință nejustificată în dreptul de proprietate al administrației publice locale, garantat de art. 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și art. 46 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova.

Astfel, în circumstanţele de fapt şi de drept stabilite, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău conchide că, instanţa de fond neîntemeiat, cu aplicarea eronată a normelor de drept material și cu aprecierea eronată a probelor administrate, a ajuns la concluzia de admitere a acțiunii.

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ, conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din

Codul administrativ, concluzionează că acțiunea depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con” către Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău privind constatarea nulității răspunsului, obligarea de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău și de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la vânzarea terenului și obligarea încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenului, este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere faptul că, circumstanțele cauzei au fost incorect apreciate de către instanța de fond, normele de drept material fiind aplicate și interpretate eronat, reiterează concluzia de a casa integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de S.R.L. „Gonvaro-Con”, se respinge ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c), 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 Chişinău,

D E C I D E :

Se admite apelul declarat de Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 30 martie 2023 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Gonvaro-Con” către Primarul general al municipiului Chişinău și Consiliul municipal Chișinău privind constatarea nulității răspunsului, obligarea de a include pe ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău și de a emite actul administrativ individual favorabil cu privire la vânzarea terenului și obligarea încheierii contractului de vânzare-cumpărare a terenului.

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 Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore