Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Victor Sîrbu)
Dosarul nr. 3a-982/24 (2-20129171-02-3a-05092024)

D E C I Z I E

18 februarie 2026 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Președintele ședinței, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică, apelul declarat de Primăria municipiului Chișinău împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 21 decembrie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Dabija Ludmila către Primăria municipiului Chișinău cu privire la anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020,

a c o n s t a t a t :

Argumentele părților:

La 15 octombrie 2020 Dabija Ludmila a depus cerere de chemare în judecată către Primăria municipiului Chișinău cu privire la anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că, lui Nicolae Dabija, la 15 iulie 1991, Comitetul Executiv al orașului Chișinău i-a repartizat un sector de pământ cu suprafața de 450 m^2, pe fosta stradă *****.

A indicat că, sectorul i s-a repartizat pe o costișă piezișă, la marginea unei râpi, în vecinătatea imediată a unui loc abrupt cu adâncimea de circa 10 metri, care despărțea sectoarele de parcul ***** și care se macină în permanență, flecare ploaie rupând din el porțiuni mari, astfel că în perioada anilor 1991-1993 surpătura ajunsese până aproape de fundamentul casei.

A menționat reclamanta că, erau necesare de urgență lucrări de fortificare, fapt pe care l-a comunicat în permanență primarului, arhitectului-șef, întrucât mai mulți specialiști cadastrali au făcut pronosticul că imobilul e așezat într-o zonă a alunecărilor de teren din cauza apelor subterane puternice, existând pericolul alunecărilor de teren cu tot cu casă, cu acceptul și consultația unor specialiști avizați, inclusiv din cadrul Comitetului Executiv Chișinău, a consolidat terenul adiacent, transformându-l dintr-o râpă într-o zonă de protecție, a umplut spațiul

dintre casă și locul accidentat cu blocuri și grinzi groase de beton și fier, peste care a turnat cantități uriașe de pământ, iar ulterior a ridicat un zid de protecție înalt de 8 metri, dintre care 6 metri sunt înfipte adânc în pământ, ce ar sprijini tot planul, a plantat peste 100 de arbori, pe sectorul propriu-zis și dincolo de gard, în parc, care au acum 25-30 de ani și care țin cu rădăcinile lor terenul.

În același scop, a construit de partea interioară a gardului de beton și piatră, de-a lungul lui, înspre ieșirea către strada ***** un bazin dreptunghiular de beton și fier (care n-a fost folosit niciodată) cu pereții groși de 1 metru și cu adâncimea de 3 metri.

La fel, a indicat că, din planul lotului, aprobat de arhitectul - șef, care se anexează, se poate vedea clar că lucrările de consolidare au vizat spațiul neutru, ocupat de locul accidentat și nu a depășit granița oficială a parcului. Ieșirea pentru sector a fost prevăzută de la bun început către actuala stradă a *****.

A mai indicat că, ulterior au fost repartizate lotul și în partea stângă a sectorului, i s-a rezervat special lor spre ieșire către actuala stradă a *****. Hotărârea nr. ***** din 15 iulie 1991 prevedea intrarea către casă de pe actuala stradă a *****. Acest lucru se vede din planul lotului eliberat de Primăria municipiului Chișinău, cu aprobarea arhitectului-șef, a șefului secției Direcției generale pentru arhitectură și urbanism și a arhitectului. A indicat că, este unica intrare prin care poate pătrunde în curte un camion.

De la bun început casa a fost prevăzută pentru două familii. La ora actuală, în afară de familia acestuia, în ea locuiește și familia feciorului, Dabija Dorin.

A relevat că, la cererea nr. ***** din 24 iulie 2020 privind privatizarea terenului adiacent, la 16 septembrie 2020, reprezentantul Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare, îi propune ca în termen de 30 de zile să demoleze casa, situată parțial pe terenul care a luat naștere în urma lucrărilor de consolidare a terenului adiacent și gardul edificat neautorizat, ca să elibereze terenul proprietate municipală.

Consideră că, actul administrativ contestat, și respectiv, scrisoarea Primăriei Chișinău a fost emisă cu încălcarea prevederilor legislației și urmează a fi anulat de către instanța de judecată din următoarele motive principale.

A indicat că răspunsul e pripit, fără a se fi efectuat o examinare a circumstanțelor, a tuturor documentelor emise, fiind în acest caz necesară o deplasare a unei Comisii municipale care să examineze situația la fața locului.

A menționat că, terenul proprietate municipală vizat în scrisoare nu a existat la momentul repartizări sectorului, acesta a luat naștere ulterior, pe terenul accidentat situat între sector și granița parcului, ca rezultat al lucrărilor de consolidare, impuse de situație, prin eforturile și cheltuielile subsemnatului.

A specificat că, demolarea gardului de protecție de circa 8 metri (2 metri la suprafață și cel puțin 6 în adâncime), care sprijină terenul ca să nu alunece cu tot cu casă, înseamnă a demola casa în care locuiesc două familii, alcătuite din șase persoane, constituind o amenințare gravă și pentru casele edificate pe sectoarele

din preajmă, dar și un atentat flagrant la proprietatea privată ocrotită de Constituție.

A precizat că, o dovadă a faptului că zidul de protecție și bazinul din beton turnat de-a lungul acestuia sunt elemente de fortificare, este prezența prăpastiei care începe alături și care are o adâncime de circa 10 metri, care poate fi văzută și care a înaintat până sub gard, lăsând urme de crăpături considerabile și rupând în permanență părți din malul abrupt.

Așadar, a iterat că, Nicolae Dabija este proprietar și deține un drept dobândit în mod legal și cu bună-credință asupra rezervorului subteran, acceptat și autorizat legal de către autoritățile publice locale competente.

Deasemenea, a notat că, conform jurisprudenței CtEDO atunci când există un interes public autoritățile publice au obligația de a acționa într-o manieră promptă, potrivită și să dea dovadă de consecvență (*a se vedea cauza Beyeler c. Italiei [GC], 5 ianuarie 2000, par. 120, http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58832*). Or, în circumstanțele cauzei poate fi observat că autoritățile locale au acceptat și autorizat construcția gardului ca zid de protecție, iar prin Actul administrativ contestat în mod arbitrar încearcă să priveze pe Nicolae Dabija de drepturile sale prevăzute de legislația în vigoare.

A precizat că, Nicolae Dabija a recepționat actul administrativ contestat la 16 septembrie 2020. Reieșind din prevederile articolului 163 din Codul administrativ în cazul actului administrativ individual emis de un consiliul local efectuarea procedurii prealabile nu este necesară.

În final, a solicitat anularea actului administrativ nr. ***** din 16 septembrie 2020, emis de Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare a Primăriei mun. Chișinău.

La 4 februarie 2021, pârâta Primăria mun. Chișinău, a depus referință aferentă cererii de chemare în judecată, solicitând respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată. (f.d.33-34).

Poziția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 29 noiembrie 2023, s-a înlocuit partea reclamantă Dabija Nicolae cu succesorul în drepturi Dabija Ludmila, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Dabija Nicolae către Primăria municipiului Chișinău cu privire la anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020.

Prin hotărârea din 21 decembrie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Dabija Ludmila către Primăria mun. Chișinău cu privire la anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020.

S-a anulat scrisoarea nr. ***** din 16 septembrie 2020 a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 29 decembrie 2023, Primăria mun. Chișinău a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii

din 21 decembrie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu pronunțarea unei noi decizii, prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Dabija Ludmila, să fie respinsă integral.

La 5 septembrie 2024, potrivit fișei de repartizare a dosarului, cauza a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Sîrbu Victoria.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art. 232 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că, dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la 21 decembrie 2023, iar apelanta Primăria mun. Chișinău a respectat termenul prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ. Totodată, reieșind din momentul comunicării hotărârii motivate, se atestă că apelanta a respectat și termenul stabilit prin art. 232 alin. (2) din Codul administrativ pentru depunerea cererii de apel motivate.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a indicat că, instanța de judecată a încălcat principiul legalității (art. 21 din Codul administrativ), cercetării din oficiu (art. 22 din Codul administrativ), egalității de tratament (art. 23 din Codul administrativ), supremației dreptului (art. 36 CA), audierii juridice și dreptul la un proces echitabil (art. 38 din Codul administrativ), dreptul la apărare (art. 40 din Codul administrativ), contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces (art. 43 din Codul administrativ).

Inter alia, a atras atenția că prima instanță nu a cercetat inadmisibilitatea acțiunii invocată prin prisma art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, care prevede că, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

La caz, a specificat că, reclamanta eronat pretinde că răspunsul oferit de autoritatea publică locală, este un act administrativ defavorabil pentru ea. Conform art. 11 (1) lit. a) din Codul administrativ, acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Astfel, a precizat că, actul administrativ anulat de instanță nu impun nici o obligație, sarcină sau sancțiune pentru reclamantă și nu resping acordarea cărorva avantaje.

Deasemenea, apelantul a indicat că, în acțiune nu se probează nici într-un mod lezarea drepturilor/intereselor legitime ale reclamantei.

A reținut că normele legale nominalizate sunt de concept și aplicabile în mod sistemic cu prevederile articolelor 17, 20, 39 și 207 din Codul administrativ,

revendicarea dreptului încălcat și afectarea acestuia prin activitatea administrativă fiind condiția fundamentală nu numai pentru succesul acțiunii din punct de vedere al admiterii acțiunii, dar și din perspectiva îndeplinirii testului de admisibilitate a acesteia. Același raționament derivă și din prevederile art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Cu titlu de principiu a punctat că, reglementările Codului administrativ promovează acțiunile de contencios administrativ valorificate de persoane în apărarea drepturilor subiective și nicidecum nu admite *actio popularis* sau acțiuni menite să declanșeze un control judecătoresc obiectiv ale actelor administrative.

În concluzia celor menționate supra, a conchis cu certitudine lipsa elementului de drept vătămat conform art.17 din Codul administrativ, prin actul analizat la caz, pentru admiterea cererii. Din normele supra citate reiese că revendicarea dreptului încălcat și afectarea acestuia prin activitatea administrativă este condiția fundamentală pentru îndeplinirea testului de admisibilitate a acesteia.

A menționat că, reclamanta nu argumentează și nu probează dreptul personal încălcat. Atrage atenția că reclamantul confundă drepturile subiective cu drepturile obiective, mai mult, or, reclamantul a eșuat în argumentarea și prezentarea probelor concludente pentru demonstrarea dreptului personal încălcat. Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrative, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Reieșind din cele expuse supra, a reiterat cu certitudine că acțiunea înaintată este una inadmisibilă, ori nu se probează dreptului vătămat al reclamanților.

În continuare, a menționat că, prin răspunsul eliberat de Primărie, reclamantului i s-a adus la cunoștință despre faptul că, Dabija Nicolae gestionează în realitate (conform hotarelor îngrădite) un teren cu suprafața totală de aproximativ 1033 m^2 (proprietate municipală de domeniul privat), suprafața atribuită anterior prin act administrativ, a terenului fiind doar de 450 m^2. Conform schemei întocmite de subdiviziunea responsabilă de domeniul urbanistic și funciar, se poate autentifica dreptul de proprietate privată asupra unui teren cu suprafața de aproximativ 450 m^2, iar restul de 583 m^2, necesită a fi eliberat pentru a fi valorificat în conformitate cu prevederile planului urbanistic de detaliu al cartierului locativ respectiv cu demolarea construcțiilor accesorii edificate neautorizat. Modul de transmitere în proprietate a terenurilor aferente caselor de locuit este reglementat de Codul funciar la art. 42, care stipulează că, terenurile din intravilan se află în administrarea autorităților administrației publice locale, iar din municipii - în proprietate municipală.

Potrivit pct. 5 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.984 din 21 septembrie 1998, transmiterea

în proprietate a loturilor de pământ de pe lângă casă se efectuează din inițiativa autorității administrației publice locale, concomitent cu efectuarea înregistrării primare masive sau la cererea proprietarilor caselor de locuit”.

Deasemenea, art. 55 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală menționează că, administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile sectoriale, orășenești și sătești (comunale), ca autorități deliberative, și de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii sectoarelor, satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive.

În materie de drept, partea apelantă și-a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 231-234, 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

În ședința de judecată, participanții la proces nu s-au prezentat, însă în temeiul dispoziției art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestora, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată.

Aprecierea instanței de apel:

Potrivit art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Potrivit art. 194 alin. (1) din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanței și emite o nouă decizie.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art. 219 alin. (1)-(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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. 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 limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând temeinicia și legalitatea hotărârii instanței de fond, constată că aceasta este neîntemeiată, motiv pentru care hotărârea urmează a fi casată și adoptată o decizie nouă, prin care acțiunea să fie respinsă, din raționamentele ce urmează.

Admisibilitatea acțiunii:

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

Potrivit art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.

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

Conform art. 11 alin.(1) - (2) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia.

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

Conform art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ". În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat 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 Dabija Ludmila cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

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

Potrivit art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, „orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ". Conform art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, „o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare)".

Conform art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, „instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17".

Reieșind din cerințele formulate în acțiunea de contencios administrativ – anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020 a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, rezultă că, acțiunea reclamantei este una în contestare.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, „cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative".

În același timp, art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, stipulează că „acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia".

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Analizând dispozițiile legale aplicabile și circumstanțele concrete ale cauzei, Completul judiciar constată că reclamanta are calitatea de persoană legitimă pentru a sesiza instanța de contencios administrativ, a respectat procedura și termenul de depunere a acțiunii, iar obiectul cererii nu se încadrează în situațiile exceptate de la controlul judiciar. În aceste condiții, nu se identifică motive de inadmisibilitate a acțiunii, iar instanța de fond a apreciat corect că sunt întrunite condițiile pentru admiterea acesteia.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Examinând materialele dosarului, actele procedurale și înscrisurile anexate, instanța de apel reține următoarele circumstanțe de fapt.

Din materialele cauzei se atestă că, prin decizia nr. ***** din 15 iulie 1991, emisă de Consiliul Municipal Chișinău al Deputaților Poporului Comitetul Executiv s-a dispus:

1. A se aloca un teren cu suprafața de 450 m², pe strada ***** pentru construcția unei case de locuit individuale.

2. A se obliga cetățeanul Ciobanu ***** (Dabija):

2.1. Să comande documentația de proiect și să o coordoneze pentru construcția casei individuale de locuit cu Direcția Principală de Arhitectură și Urbanism a comitetului executiv al Consiliului Municipal Chișinău, stația sanitar-epidemiologică și protecția contra incendiilor a districtului respectiv.

2.2. Să încheie un contract pentru cesionarea în folosință pe termen nelimitat a terenului pentru construcția casei individuale de locuit cu serviciul de cadastru al orașului.

2.3. Să obțină permisiunea pentru efectuarea lucrărilor de construcție de la Inspectoratul de Stat în Construcții al orașului Chișinău.

2.4. Construcția să se efectueze în strictă conformitate cu proiectul de dezvoltare a terenului, coordonat cu Direcția de Arhitectură Principală.

2.5. După construirea fundației casei de locuit, să se notifice inspecția GASK despre conformitatea construcției realizate cu proiectul și să se obțină concluzia corespunzătoare.

2.6. Construcția casei de locuit să înceapă în anul 1991 și să se finalizeze în anul 1993.

2.7. După finalizarea construcției, să se prezinte casa de locuit pentru recepția în exploatare de către comisia districtului respectiv și să se elibereze suprafața ocupată anterior.

3. Să se transfere terenul către Direcția de Arhitectură Principală conform actului de predare-primire.

4. Biroului Tehnic de Inventariere a Proprietății Chișinău (BTI Chișinău) să se efectueze înregistrarea proprietății după recepționarea acesteia în exploatare.

Consecvent, Colegiul remarcă că, prin răspunsul eliberat de Primăria mun. Chișinău, reclamantului i s-a adus la cunoștință despre faptul că, Dabija Nicolae gestionează în realitate (conform hotarelor îngrădite) un teren cu suprafața totală de aproximativ 1033 m^2 (proprietate municipală de domeniul privat), suprafața atribuită anterior prin act administrativ, a terenului fiind doar de 450 m^2, fapt ce rezultă și din conținutul deciziei nr. ***** din 15 iulie 1991, emisă de Consiliul Municipal Chișinău al Deputaților Poporului Comitetul Executiv s-a dispus alocarea unui teren cu suprafața de 450 m^2, pe strada ***** pentru construcția unei case de locuit individuale.

În aceeași ordine de idei, Colegiul reține că, prin scrisoarea ***** din 16 septembrie 2020, Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, a comunicat părții reclamante că, având în vedere folosirea ilegală terenului cu suprafața de circa 0.583 ha, care pe perimetru este îngrădit cu gard edificat neautorizat, a propus acesteia ca în termen de 30 zile să demoleze construcțiile neautorizate și să elibereze terenul proprietate municipală. În cazul în care nu se va conforma cerințelor stabilite, organele competente vor întreprinde măsuri de demolare a construcțiilor neautorizate, eliberarea terenului și aducerea lui în stare bună pentru folosință, inclusiv vor fi aplicate sancțiuni prevăzute de lege, iar autoritatea publică v-a constata renunțarea tacită la procedura administrativă.

În contextul celor expuse, Colegiul reține că obiect al examinării prezentei cauze îl constituie anularea scrisorii nr. ***** din 16 septembrie 2020 a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare.

Deasemenea, Colegiul evidențiază că, conform schemei întocmite de subdiviziunea responsabilă de domeniul urbanistic și funciar, se poate determina dreptul de proprietate privată asupra unii teren cu suprafața de aproximativ 450 m^2, iar restul de 583 m^2, necesită a fi eliberat pentru a fi valorificat în conformitate cu prevederile planului urbanistic de detaliu al cartierului locativ respectiv cu demolarea construcțiilor accesorii edificate neautorizat. (f.d.38).

În aceste condiții, Colegiul nu poate împărtăși concluziile instanței de fond și nici argumentele reclamantei potrivit cărora, terenul proprietate municipală vizat în scrisoare nu a existat la momentul repartizări sectorului, acesta luând naștere ulterior, pe terenul accidentat situat între sector și granița parcului, ca rezultat al lucrărilor de consolidare, executate de Nicolae Dabija, întrucât din conținutul deciziei nr. ***** din 15 iulie 1991 rezultă în mod neechivoc că autoritatea competentă a atribuit pentru construcția casei individuale de locuit exclusiv terenul cu suprafața de 450 m^2.

La caz, Colegiul constată că, niciun act administrativ prezentat la dosar nu confirmă transmiterea în folosință, posesie sau proprietate a unei suprafețe suplimentare de aproximativ 583 m^2 și nici extinderea ulterioară a limitelor

terenului atribuit inițial. Or, modul de transmitere în proprietate a terenurilor aferente caselor de locuit este reglementat de Codul funciar la art. 42, care prevede că, terenurile din intravilan se află în administrarea autorităților administrației publice locale, iar din municipii - în proprietate municipală.

Potrivit pct. 5 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 984 din 21 septembrie 1998, transmiterea în proprietate a loturilor de pământ de pe lângă casă se efectuează din inițiativa autorității administrației publice locale, concomitent cu efectuarea înregistrării primare masive sau la cererea proprietarilor caselor de locuit.

Deasemenea, art. 55 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală menționează că, administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către consiliul municipal, consiliile sectoriale, orășenești și sătești (comunale), ca autorități deliberative, și de către primarul general al municipiului Chișinău, primarii sectoarelor, satelor (comunelor) și orașelor, ca autorități executive.

Prin urmare, Colegiul precizează că, aspectul central al litigiului nu îl constituie legalitatea ori utilitatea lucrărilor de consolidare executate de Nicolae Dabija, ci existența sau inexistența unui drept legal asupra suprafeței suplimentare de teren ocupate și solicitate spre privatizare. Or, simpla executare a unor lucrări de amenajare, consolidare, nivelare sau fortificare a terenului adiacent nu poate constitui, prin ea însăși, temei juridic pentru dobândirea unui drept real asupra unui bun imobil aflat în proprietatea unității administrativ-teritoriale. Drepturile asupra terenurilor se nasc exclusiv în condițiile și modalitățile prevăzute de lege, prin acte administrative sau juridice corespunzătoare, iar nu prin exercitarea unilaterală a unor acte materiale asupra unui teren proprietate municipală.

Respectiv, Colegiul menționează că, potrivit art. 4 alin. (1)-(2) din Legea nr. 1308
din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, terenurile proprietate publică se împart în terenuri proprietate de stat și terenuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale, delimitarea cărora se stabilește prin lege. Vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale se efectuează de către autoritățile administrației publice locale la decizia consiliului respectiv, iar a terenurilor din domeniul privat al statului - de către Agenția Proprietății Publice […]. Iar, potrivit alineatul 6 al aceluiași articol, dreptul de proprietate asupra terenului se dobândește în momentul înregistrării în registrul bunurilor imobile.

În contextul celor expuse, Colegiul observă că reclamanta confundă situația de fapt creată prin utilizarea îndelungată a unei suprafețe de teren cu existența unui drept subiectiv recunoscut de lege asupra terenului vizat cu suprafața de 583 m². Folosirea efectivă a terenului, suportarea unor cheltuieli pentru amenajarea acestuia ori efectuarea unor investiții nu sunt de natură să genereze, în lipsa unui

titlu juridic, un drept opozabil proprietarului terenului, care din circumstanțele cauzei rezultă că se află în proprietate municipală de domeniul privat.

Consecvent, mu poate fi reținut nici argumentul privind existența unui pretins acord tacit al autorităților publice locale. În dreptul administrativ, transmiterea terenurilor proprietate publică sau privată a unității administrativ-teritoriale nu poate avea loc prin toleranță, pasivitate sau lipsa intervenției autorității competente, ci numai în baza unor acte administrative exprese adoptate cu respectarea procedurilor prevăzute de lege. Pasivitatea unei autorități publice, chiar manifestată pe o perioadă îndelungată, nu poate produce efecte translative de proprietate și nu poate substitui procedurile legale de atribuire sau privatizare a terenurilor proprietate municipală. Deasemenea, documentele invocate de reclamantă, inclusiv planurile urbanistice și schițele anexate la dosar, nu atestă transmiterea în proprietate sau în folosință a suprafeței suplimentare de teren și nici autorizarea edificării construcțiilor pe terenul municipal. Aceste înscrisuri confirmă exclusiv amplasarea și parametrii construcției autorizate în limitele terenului atribuit prin actul administrativ din anul 1991 și nu constituie titluri juridice asupra terenului ocupat suplimentar.

Colegiul apreciază ca fiind lipsite de relevanță juridică și susținerile referitoare la necesitatea menținerii construcțiilor pentru protejarea versantului și prevenirea alunecărilor de teren. Chiar și în ipoteza în care lucrările executate au avut un asemenea scop și că au contribuit la stabilitatea terenului, această împrejurare nu conferă persoanei care le-a realizat un drept de proprietate sau de folosință asupra terenului pe care acestea sunt amplasate. Eventualele considerente tehnice privind stabilitatea terenului urmează a fi examinate de autoritățile competente în cadrul procedurilor specifice de urbanism și construcții, fără ca acestea să poată justifica ocuparea neautorizată a terenului municipal.

Din aceeași perspectivă, Colegiul nu poate împărtăși concluzia instanței de fond potrivit căreia autoritatea publică ar fi fost obligată să efectueze o evaluare suplimentară și aprofundată a lucrărilor de consolidare realizate de reclamant.

Astfel, Colegiul notează că, instanța de fond a deplasat analiza de la obiectul real al litigiului către aspecte care nu prezentau relevanță juridică pentru soluționarea cauzei. Or, cererea adresată autorității avea ca obiect privatizarea și autentificarea dreptului asupra terenului, iar nu evaluarea tehnică a riscurilor geologice, verificarea eficienței lucrărilor de consolidare sau autorizarea acestora. În consecință, legalitatea răspunsului emis de autoritate urma să fie apreciată prin raportare la regimul juridic al terenului și la existența unui titlu valabil care ar atesta dreptul de proprietate asupra acestuia, iar nu prin raportare la utilitatea sau necesitatea lucrărilor executate pe teren.

În acest context, Colegiul constată că instanța de fond a aplicat în mod eronat prevederile art. 22 din Codul administrativ, or la caz, autoritatea dispunea de informațiile necesare pentru a constata că terenul atribuit prin decizia nr. ***** din 15 iulie 1991 avea suprafața de 450 m², iar terenul efectiv îngrădit și

utilizat depășea considerabil această suprafață. Această împrejurare era suficientă pentru examinarea cererii privind autentificarea dreptului asupra terenului și pentru formularea concluziilor cu privire la imposibilitatea privatizării suprafeței ocupate suplimentar.

Totodată, Colegiul apreciază ca fiind eronată și concluzia primei instanțe potrivit căreia actul contestat ar constitui o ingerință disproporționată în dreptul de proprietate al reclamantei. Pentru a putea fi invocată protecția dreptului de proprietate este necesară existența unui drept de proprietate recunoscut de lege. În speță, reclamanta nu a demonstrat existența unui drept asupra terenului ocupat cu suprafața de 583 m², care *de iure* aparține proprietății municipale de domeniul privat și nici existența unui titlu juridic care să îi permită utilizarea acestuia. În fapt, instanța de fond a pornit de la premisa eronată că investițiile efectuate pe un teren municipal generează, prin ele însele, o protecție juridică echivalentă unui drept real, abordare care contravine regimului juridic al proprietății unităților administrativ-teritoriale și principiului legalității dobândirii drepturilor asupra terenurilor.

Subsecvent, Colegiul respinge și argumentele întemeiate pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Protecția conferită de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană presupune existența unui „bun” sau cel puțin a unei speranțe legitime suficient de bine întemeiate în dreptul intern. Reclamanta nu a demonstrat existența unui titlu juridic asupra terenului proprietate municipală, cu suprafața de 583 m² și nici existența unei creanțe sau a unei așteptări legitime recunoscute de legislația națională privind dobândirea acestuia în proprietate. În lipsa unui asemenea drept patrimonial protejat, nu poate fi reținută existența unei ingerințe în dreptul de proprietate.

Colegiul observă, totodată, că prima instanță nu a analizat efectele juridice ale deciziei nr. ***** din 15 iulie 1991 și nici nu a identificat vreun act administrativ ulterior prin care suprafața inițială de 450 m² să fi fost extinsă. Deși acesta reprezenta aspectul central al cauzei, hotărârea atacată nu conține argumente juridice prin care să fie explicată proveniența dreptului pretins asupra terenului proprietate municipală cu suprafața de 583 m². Totodată, faptul că eliberarea terenului sau eventualele măsuri ulterioare privind construcțiile existente ar putea genera anumite consecințe practice nu demonstrează nelegalitatea actului contestat. Legalitatea unui act administrativ se apreciază prin raportare la competența autorității emitente, procedura urmată, temeiul juridic și situația de fapt constatată, iar nu prin raportare la inconvenientele pe care executarea acestuia le poate produce destinatarului.

În aceste condiții, Colegiul constată că instanța de fond a substituit analiza legalității actului administrativ cu o apreciere predominantă asupra oportunității și utilității lucrărilor executate de reclamant, depășind astfel limitele controlului judecătoresc prevăzute de art. 225 alin. (1) din Codul administrativ. O asemenea abordare a determinat aplicarea eronată a normelor de drept material și pronunțarea unei soluții neîntemeiate.

Prin urmare, scrisoarea nr. ***** din 16 septembrie 2020 reprezintă răspunsul autorității publice la demersul reclamantei privind privatizarea terenului și reflectă constatările administrației referitoare la situația juridică a terenului utilizat. Autoritatea a indicat expres imposibilitatea autentificării dreptului de proprietate asupra suprafeței ocupate suplimentar și necesitatea eliberării terenului municipal. Aceste constatări corespund situației de fapt stabilite și cadrului normativ incident.

Respectiv, Colegiul concluzionează că reclamanta nu a demonstrat caracterul ilegal al actului contestat, nu a prezentat probe care să confirme existența unui drept asupra suprafeței suplimentare de teren și nu a răsturnat constatările autorității publice privind ocuparea terenului municipal peste limitele stabilite prin actul de atribuire din anul 1991.

Prin prisma acestor constatări, Colegiul, având în vedere faptul că, circumstanțele cauzei au fost incorect apreciate de către instanța de fond, normele de drept material fiind aplicate eronat, reiterează concluzia de a casa hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 21 decembrie 2023 și a pronunța o nouă decizie prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de Dabija Ludmila către Primăria mun. Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, urmează a fi respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ și articolelor 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e :

Apelul declarat de Primăria municipiului Chișinău, se admite.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 21 decembrie 2023, și se emite o nouă decizie prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Dabija Ludmila către Primăria municipiului Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Președintele ședinței,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/