Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Bolocan Elena)
Dosarul nr. 3a-1017/25
2-24038040-02-3a-24032025

D E C I Z I E

09 septembrie 2025 municipiul Chişinău

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

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

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona împotriva Consiliului or. Stăuceni, terț Primăria or. Stăuceni, privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil, precum și încasarea prejudiciului moral și material, compensarea cheltuielilor de judecată,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 5 aprilie 2024, Stroganov Serghei și Stroganova Aliona au depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului or. Stăuceni, terț Primăria or. Stăuceni, solicitând:

1) anularea deciziei Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii depuse de Stroganov Serghei referitoare la schimbarea destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, *****, *****;

2) obligarea Consiliului comunal Stăuceni să emită decizia de schimbare a destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, *****, ***** în terenuri „pentru construcții”;

3) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului material cauzat;

4) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului moral în sumă de 384 170 lei;

5) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a taxei de stat achitate pentru depunerea acțiunii.

În motivarea acțiunii, reclamanții au indicat că, sunt proprietarii a patru terenuri cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, amplasate în comuna Stăuceni, mun. Chișinău, extravilan (la str. *****). Terenurile cu numerele cadastrale ***** și ***** au modul de folosință „neproductive", iar terenurile cu numerele cadastrale ***** și ***** au modul de folosință „grădină".

Reclamanții au menționat că, ținând cont de existența unor construcții și clădiri comerciale în imediata vecinătate a terenurilor pe care le dețin, reclamanții, având în vedere intenția de a dezvolta o afacere în această zonă și de a contribui la bugetul local prin investiții, au început să se informeze cu privire la procedura de schimbare a destinației terenurilor în categoria „pentru construcții". Pe parcursul consultațiilor cu Arhitectul-șef al Primăriei Stăuceni, domnul Cucereanu Igor, reclamantul a fost informat că terenul vecin, situat în același masiv, având numărul cadastral *****, a fost schimbat în statutul „pentru construcții". În cadrul discuțiilor, Arhitectul-șef i-a explicat procedura necesară pentru schimbarea destinației terenului, documentele ce trebuie întocmite și obligația efectuării studiilor pedologice de la Î.S. „I.P.O.T.". Astfel, reclamantul a urmat cu exactitate toate recomandările primite pentru pregătirea cererii de schimbare a destinației terenurilor sale. Iar la data de 25.09.2023, a efectuat studiile pedologice solicitate, conform cărora evaluarea bonității terenurilor a rezultat în valoarea de -37,9. De asemenea, a fost calculată o taxă de 384 170,00 lei pentru scoaterea terenului din circuitul agricol, sumă ce urma să fie achitată în bugetul local al comunei Stăuceni. Totodată, a fost realizată și prezentarea proiectului preliminar, care respectă criteriile de construcție specifice primei linii de terenuri din aceeași zonă.

Reclamanții au specificat că, ulterior, la 23 octombrie 2023, după finalizarea tuturor demersurilor necesare pentru schimbarea destinației terenurilor, Stroganov Serghei a depus la Consiliul comunal Stăuceni cererea nr. 02/1-25/1583, prin care a solicitat transferarea terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** în categoria „pentru construcții". Întru argumentarea cererii, reclamantul a anexat studiile pedologice realizate de Î.S. „Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului", care au stabilit bonitatea solului la -37,9, calculată ca medie pentru toate cele patru terenuri. Pe baza acestei evaluări, s-a constatat că terenurile pot fi scoase din circuitul agricol, iar pentru schimbarea destinației acestora urma să fie încasată suma de 384 170,00 lei în bugetul Primăriei Stăuceni, imediat după aprobarea Consiliului local. De asemenea, reclamantul a anexat un proiect arhitectural finalizat, care prezenta modul aproximativ în care intenționează să utilizeze terenurile. Acesta a subliniat că proiectul este „ecologic pur" din punct de vedere al integrării în zonă, include un „buzunar" pentru parcarea

autovehiculelor, astfel încât să nu afecteze traficul de pe drumul principal, și dispune de spații generoase de parcare, asigurând o organizare corectă a locației. În plus, clădirile planificate respectă tipologia construcțiilor deja existente pe aceeași stradă, având un caracter similar sau analog.

Reclamanții au argumentat că, deși prin răspunsul nr. 02/1-24/1321 din 2 noiembrie 2023, Primăria Stăuceni l-a informat pe Stroganov Serghei că cererea sa va fi examinată la următoarea ședință a Consiliului comunal Stăuceni, în perioada 24.11.2023–22.12.2023 aceasta a fost ignorată, fără un motiv întemeiat și fără ca reclamantul să fie notificat, încălcând astfel prevederile art. 17 alin. (4) lit. a), b), c), d) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, care garantează dreptul la informare. Mai mult, la data de 2 februarie 2024 a avut loc ședința Consiliului comunal Stăuceni, în cadrul căreia a fost examinată cererea reclamantului privind schimbarea destinației terenurilor, fără ca acesta să fie anunțat în prealabil de către autoritatea publică, inclusiv prin intermediul executorului Tatar Cristina. De asemenea, nu a fost publicată nicio informație despre desfășurarea ședinței pe pagina Primăriei sau pe rețelele sociale, încălcând astfel principiile de transparență a procesului decizional, prevăzute de art. 67 alin. (2) lit. a), b), c) din Codul administrativ. Reclamantul a aflat întâmplător despre desfășurarea ședinței, prin intermediul localnicilor.

Astfel, reclamanții au relevat că, deși au fost prezenți în sală, iar raportorul Tatar Cristina cunoștea despre aceasta, nu li s-a oferit cuvântul în timpul dezbaterii subiectului. La insistențele reclamantului Stroganov Serghei, acestuia i s-a permis să vorbească, însă consilierii i-au comunicat că votul fusese deja exprimat. Mai mult decât atât, în înregistrarea video a ședinței Consiliului din 2 februarie 2024 (minutul 51:05–51:23), se poate observa clar cum Primarul comunei Stăuceni intervine în procesul decizional, gesticulând către raportorul Cristina Tatar pentru a o descuraja să dezvolte subiectul și să ofere prea multe detalii consilierilor.

Reclamanții au menționat că, la 2 februarie 2024, Consiliul comunal Stăuceni a emis Decizia nr. 1/17, prin care s-a dispus respingerea perfectării dosarului cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, precum și perfectarea dosarului pedologic, în lipsa reglementărilor urbanistice stabilite în planul de amenajare a teritoriului, care să corespundă cu obiectul solicitat pentru amplasare.

Reclamanții au precizat că au recepționat copia deciziei Consiliului comunal Stăuceni la data de 8 februarie 2024, iar la 27 februarie 2024, având în vedere faptul că în decizia autorității publice nu era specificată informația privind modul de contestare a acesteia, Stroganov Serghei s-a adresat cu cerere prealabilă către Consiliul comunal Stăuceni și Primăria Stăuceni, solicitând anularea deciziei nr. 1/17 din 2 februarie 2024. Însă, prin răspunsul nr. 02/1-24/400 din 4 martie 2024, cu referire la prevederile art. 163 lit. a) din Codul administrativ, Primăria Stăuceni l-a

informat pe reclamant că este în drept să se adreseze în instanța de judecată pentru a contesta decizia Consiliului Comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024.

Reclamanții au susținut că sunt prejudiciați prin decizia autorității publice menționată *supra*, prin care li s-a refuzat în mod nejustificat schimbarea destinației terenurilor. Ori, această decizie le restricționează în mod discriminatoriu dreptul de folosință a proprietății, în comparație cu alte terenuri din același masiv, cărora li s-a aprobat schimbarea destinației. Consideră că autoritatea publică, absolut neîntemeiat, a refuzat schimbarea destinației terenurilor prin decizia nr. 1/17 din 2 februarie 2024.

În susținerea argumentelor sale, reclamanții invocă prevederile art. 127 din Constituție, art. 71 din Codul funciar, pct. 27 și 30 din Hotărârea Guvernului nr. 1170/2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri.

În continuare, reclamanții au afirmat că, contrar prevederilor art. 31, 118, 120 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, decizia autorității publice nu conține nicio motivare de fapt și de drept care să justifice refuzul schimbării destinației terenurilor din speță. În special, nu există nicio referire la actele normative pe care se bazează această decizie. Mai mult ca atât, lipsește orice descriere a procedurii administrative care a stat la baza emiterii sale, cum ar fi: investigații efectuate, probe analizate, audieri desfășurate sau opinii contrare conținutului final al deciziei. Or, absența acestor elemente esențiale demonstrează că decizia contestată este un act administrativ nemotivat, emis cu încălcarea principiilor legalității și transparenței.

În opinia reclamanților, mențiunea din decizia contestată, conform căreia schimbarea destinației terenurilor este respinsă „în lipsa reglementărilor urbanistice stabilite în planul de amenajare a teritoriului care să corespundă cu obiectul solicitat pentru amplasare”, reprezintă un argument nelegal, incert și abuziv. Or, un astfel de motiv nu este prevăzut de lege sau de Regulamentul nr. 1170/2016 ca temei pentru refuzul schimbării destinației terenurilor.

Reclamanții au subliniat că, potrivit pct. 30 al Regulamentului menționat, odată ce proprietarul depune cererea și toate actele necesare, Primăria are obligația de a prezenta spre aprobare decizia privind schimbarea destinației terenurilor agricole. Iar în cazul din speță, au fost respectate toate cerințele legale, fiind depusă documentația conform Regulamentului nr. 1170/2016, inclusiv studiul pedologic, care atestă că terenurile lor sunt de calitate inferioară, având o bonitate sub 40,00. Această clasificare permite, conform legii, retragerea terenurilor din circuitul agricol, iar refuzul autorităților nu are un fundament juridic valid.

Subsecvent, reclamanții consideră că invocarea de către autoritatea publică a lipsei unor reglementări urbanistice drept motiv pentru refuzul schimbării destinației terenurilor este un argument abuziv și nefondat. Or, în primul rând, comuna Stăuceni dispune de un Plan de amenajare a teritoriului, cumulat cu Planul Urbanistic General al satului Stăuceni, aprobat prin decizia nr. 8/19 din 30.10.2012. Acest document nu

conține nicio interdicție privind schimbarea destinației terenurilor clasificate drept „grădini” sau „neproductive” în „terenuri pentru construcții”. În al doilea rând, Consiliul comunal Stăuceni a aprobat anterior schimbarea destinației unor terenuri situate în aceeași zonă, în baza acelorași reglementări urbanistice existente. Prin urmare, aplicarea unui tratament diferit în cazul reclamanților este discriminatorie și lipsită de temei legal.

Reclamanții au explicat că, chiar și în ipoteza în care reglementările urbanistice necesare nu ar exista, obligația de a le aproba revine autorităților locale, iar cetățenii nu trebuie să fie prejudiciați din cauza omisiunii acestora. Conform pct. 33 din Regulamentul nr. 1170/2016, autoritățile administrației publice locale sunt responsabile de inițierea și aprobarea modificării Planului Urbanistic General sau, în lipsa acestuia, de elaborarea unui Plan Urbanistic Zonal, astfel încât terenurile să fie incluse în intravilanul localității. Această prevedere subliniază clar că responsabilitatea existenței reglementărilor urbanistice cade exclusiv asupra autorităților locale. Lipsa acestora nu poate fi invocată ca temei legal pentru refuzul schimbării destinației terenurilor solicitate.

Cu referire la prevederile art. 23 și 137 din Codul administrativ, reclamanții au invocat tratamentul inechitabil și discriminatoriu aplicat în cazul cererii lor de schimbare a destinației terenurilor. Subliniază faptul că există o diferență semnificativă de tratament între cererea lor și alte cereri similare depuse de alți proprietari de terenuri din aceeași zonă, ceea ce sugerează o încălcare a principiului egalității de tratament și o discriminare în aplicarea legii. Or, au identificat mai multe terenuri situate în apropierea celor ale lor, cu destinația „grădină” și „neproductive”, care au fost acceptate pentru schimbarea destinației în „pentru construcții” de către autoritățile locale. În acest sens, reclamanții fac trimitere la datele de pe geoportal.md, care arată că terenurile respective (nr. cadastrale *****; *****; *****; *****; *****; *****; *****) au beneficiat de schimbarea destinației, în timp ce cererea lor a fost respinsă.

Reclamanții au menționat că, la 12 martie 2024, s-au adresat cu demers către Consiliul comunal Stăuceni pentru a obține copiile deciziilor prin care au fost aprobate schimbările de destinație ale terenurilor specificate. Prin răspunsul primit la 21 martie 2024, autoritatea publică le-a furnizat informația doar pentru două terenuri pentru care a fost schimbată destinația în teren „pentru construcții”, terenurile cu nr. cadastral ***** și ***** (decizia nr. 4/19 din 15.05.2020 și decizia nr. 7/8 din 08.10.2018), care se află în aceeași zonă cu terenurile reclamanților și sunt situate pe aceeași stradă (*****), lângă drum, fapt ce demonstrează diferența de tratament și încălcarea principiului egalității de tratament, or, ambele terenuri sunt vecine cu terenurile reclamanților.

De asemenea, reclamanții au mai invocat și lipsa de transparență în adoptarea actului administrativ contestat. Argumentează că ședința Consiliului comunal Stăuceni, la care a fost examinată cererea privind schimbarea destinației terenurilor,

a avut loc pe 2 februarie 2024, fără ca reclamantul să fi fost informat prealabil, deși solicitase expres acest lucru în cererea sa din 23 octombrie 2023. La fel, autoritatea nu a publicat informații despre ședință pe pagina Primăriei sau pe Facebook, încălcând astfel principiile de transparență ale procesului decizional, conform art. 67 din Codul administrativ. Totodată, deși decizia pe marginea cererii reclamantului din 23 octombrie 2023 trebuia să fie adoptată în termen de 30 de zile (conform art. 60 din Codul administrativ), aceasta a fost adoptată abia pe 2 februarie 2024, după 102 zile, fiind încălcat termenul de procedură și termenul rezonabil de examinare a cererii depuse. Or, întârzierea și nerespectarea termenelor legale subminează principiile de legalitate, bună-credință și respectarea termenului rezonabil, conform art. 21, 24 și 27 din Codul administrativ, ceea ce face ca actul administrativ să fie ilegal și să necesite anularea acestuia.

Cu referire la prejudiciul cauzat prin actul administrativ contestat, reclamanții au susținut că autoritatea publică locală a fost informată că proiectul lor a atras mai mulți agenți economici investitori, care și-au exprimat intenția de a investi, semnând oferte scrise. Totuși, prin Decizia Consiliului sătesc Stăuceni nr. 1/17 din 02.02.2024, autoritatea a limitat drepturile reclamanților de a construi și dezvolta afaceri pe terenurile lor, în condițiile în care acestea nu sunt adecvate pentru agricultură și ar fi fost mai potrivite pentru construcții. Această limitare a generat prejudicii materiale și pierderi financiare, inclusiv venituri ratate, care urmează a fi detaliate pe parcursul examinării cauzei.

Reclamanții au relevat că, potrivit art. 97 din Codul funciar, pagubele pricinuite prin retragerea sau ocuparea temporară a terenurilor, precum și prin limitarea drepturilor deținătorilor sau prin înrăutățirea calității terenurilor ca urmare a activității întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor și cetățenilor, trebuie reparate integral (inclusiv avantajul ratat) deținătorilor de terenuri care au suportat aceste pagube. Articolul 19 din Codul civil prevede că persoanele lezate pot solicita repararea integrală a prejudiciilor patrimoniale și nepatrimoniale, inclusiv profitul ratat, care, în acest caz, rezultă din imposibilitatea de a valorifica terenurile pentru obținerea de venituri, suma concretă a acestui profit ratat urmând a fi stabilită pe parcursul procesului.

Reclamanții au invocat că acțiunile ilegale ale autorității publice au generat un prejudiciu moral considerabil, pe care îl estimează la suma de 384 170 lei, sumă care reprezenta valoarea pe care autoritatea publică urma să o primească din schimbul destinației terenurilor. Lipsa posibilității de a folosi terenurile ce le aparțin a dus la stres și suferințe psihice, iar necesitatea de a se adresa instanțelor pentru a-și demonstra dreptatea a generat un disconfort psihologic constant și îndelungat, care continuă până în prezent.

La 12 iulie 2024, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, prin intermediul avocatului Sîrbu Iulia, au depus cerere de concretizare a acțiunii.

În motivarea cererii reclamanții au indicat faptul că denumirea pârâtului și a terțului s-a modificat în Consiliul orașului Stăuceni și Primăria orașului Stăuceni. Suplimentar, la cele indicate în acțiunea inițială, reclamanții au menționat că, atât pârâtul, cât și terțul, în general, refuză orice cerere depusă de către reclamanți referitor la terenurile acestora, fiind emise următoarele acte administrative: răspunsul nr. 02/1-24/20 din 10.01.2024 - refuz pentru spălătorie auto/cafenea; decizia nr. 1/17 din 02.02.2024 – respingerea schimbării destinației terenurilor; răspunsul nr. 02/1-24/698 din 07.05.2024 - refuz pentru instituirea amplasamentului. Aceste refuzuri sunt emise în condițiile în care terenurile vecine, aflate în aceleași condiții, au avut destinațiile schimbate de către aceiași funcționari. De exemplu, după ce cererea reclamantului pentru proiectarea unei spălătorii auto din construcții metalice a fost respinsă, pe terenul vecin, cu același statut, a apărut o spălătorie auto, ceea ce sugerează un tratament discriminatoriu.

Reclamanții au invocat că acțiunile administrației locale sunt menite să le restricționeze deliberat drepturile și să creeze suspiciuni că ar putea exista tentative de acaparare a terenului, prin încălcarea dreptului acestora de a desfășura activități economice și prin forțarea vânzării terenurilor. În acest context, au depus o plângere la Procuratura Anticorupție pe 31 mai 2024. Prin urmare, reclamanții consideră că, inclusiv în cazul admiterii acțiunii lor și obligării Consiliului local Stăuceni să emită decizia de schimbare a destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** în terenuri „pentru construcții”, pârâtul și terțul vor continua să împiedice eliberarea actelor necesare pentru construcție, cum ar fi certificatele de urbanism sau autorizațiile de construcție.

Astfel, pentru a evita refuzurile ulterioare ale pârâților, precum și conducându-se de textul altor decizii de schimbare a destinației terenurilor eliberate altor persoane terțe, în care se indică scopul pentru care se schimbă destinația terenurilor, de exemplu „pentru construcția parcului auto de taxi” (a se vedea decizia Consiliului local Stăuceni nr. 7/8 din 08.10.2018), în baza art. 23 alin. (2) din Codul administrativ, reclamanții concretizează cerința de la pct. 3 după cum urmează: obligarea Consiliului orașului Stăuceni să emită decizie de schimbare a destinației terenurilor cu nr. cadastrale *****, *****, *****, ***** în terenuri „pentru construcții”, în scopul construcției obiectelor comerciale (spălătoriei auto, cafenelei/drive cafe și altor spații comerciale).

În final, prin înaintarea prezentei acțiuni în contencios administrativ, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona au solicitat următoarele:

1) anularea deciziei Consiliului orașului Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii depuse de Stroganov Serghei privind schimbarea destinației terenurilor cu nr. cadastrale *****, *****, *****, *****;

2) obligarea Consiliului orașului Stăuceni să emită decizie de schimbare a destinației terenurilor cu nr. cadastrale *****, *****, *****, ***** în terenuri

„pentru construcții”, în scopul construcției obiectelor comerciale (spălătoriei auto, cafenelei/drive cafe și altor spații comerciale);

3) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului material cauzat;

4) încasarea de la Consiliul orașului Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului moral în suma de 384 170 lei;

5) încasarea de la Consiliul orașului Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a taxei de stat achitate pentru depunerea acțiunii.

Poziția pârâtului pe marginea acțiunii:

La 30 decembrie 2024, pârâții Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, reprezentați de avocatul Croitoru Pavel, au depus referință, prin care și-au exprimat dezacordul față de acțiunea înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona și au solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 170–174, vol. I).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024, s-a admis parțial acțiunea în contencios administrativ înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona.

S-a anulat decizia Consiliului Stăuceni mun. Chișinău nr. 1/17 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii depuse de Stroganov Serghei privind schimbarea destinației terenurilor cu nr. cadastrale *****, *****, *****, *****.

S-a obligat Consiliul Stăuceni mun. Chișinău să emită act administrativ favorabil privind schimbarea destinației terenurilor cu nr. cadastrale *****, *****, *****, *****, amplasate în mun. Chișinău, Stăuceni, extravilan, în terenuri „pentru construcții”.

S-a încasat din contul Consiliul Stăuceni, mun. Chișinău în beneficiul lui Stroganov Serghei și al Alionei Stroganova, suma de 200 (două sute) lei cu titlu de taxă de timbru achitată la depunerea cererii de chemare în judecată, în rest acțiunea s-a respins ca neîntemeiată.

S-a respins ca fiind inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona către Consiliul comunal Stăuceni, terț Primăria comunei Stăuceni, privind despăgubirea prejudiciului moral și material cauzat.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 30 decembrie 2024, apelanții Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, reprezentați de avocatul Croitoru Pavel, au declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona.

La 13 aprilie 2025, apelanții Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, reprezentați de avocatul Croitoru Pavel, au prezentat instanței de apel motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, partea apelantă a indicat că, prima instanță, în mod eronat, a constatat că reclamanții au întrunit toate condițiile legale pentru emiterea deciziei de schimbare a destinației terenurilor. Astfel, prin decizia Consiliului local Stăuceni nr. 1/17 din 02.02.2024 s-a respins perfectarea dosarului cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor cu nr. cadastral *****, *****, *****, ***** și perfectarea dosarului pedologic din următoarele considerente:

1) Terenurile reclamanților au destinație agricolă, se află în extravilanul localității, adică nu sunt incluse în intravilan, fapt confirmat prin extrasele din registrul bunurilor imobile anexate la dosar.

2) Lipsa reglementărilor urbanistice stabilite în planul de amenajare a teritoriului, care să stabilească modul de amplasare a rețelelor, calea de acces către terenurile intimatului, precum și modul de acces al autospecialelor (ambulanță, pompieri etc.) la obiectivul solicitat.

3) Configurația terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, *****, ***** nu corespunde folosirii acestora ca terenuri pentru construcții, având configurații neregulate.

4) Lipsa schemei de amplasare a imobilului și a rețelelor edilitare avizate de către autoritățile responsabile (Arhitectul-șef al localității, Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Serviciul de salvatori și pompieri, Institutul Municipal de Proiectări „Chișinăuproiect”).

Partea apelantă a menționat că, anterior, terenurile litigioase au fost atribuite în proprietate privată fără existența unui plan urbanistic de amenajare a teritoriului, or pentru terenurile agricole nu sunt prevăzute aceleași exigențe urbanistice ca pentru terenurile destinate construcțiilor, amplasate în intravilanul localității.

Partea apelantă a informat că la momentul atribuirii terenurilor din cartierul Bucovinei, autoritatea publică nu avea cum să cunoască că acest teritoriu, ulterior, va fi destinat unui cartier locativ sau comercial. Prin urmare, este evident că amplasarea și configurația actuală a terenurilor proprietate privată nu corespund condițiilor urbanistice ale unui cartier locativ/comercial, deoarece aceste terenuri au fost proiectate ca terenuri pentru scopuri agricole.

Partea apelantă a susținut că, reieșind din art. 33 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25.10.2016, rezultă că, pentru schimbarea destinației terenurilor, este necesar ca terenurile să fie incluse în intravilanul localității, în baza Planului Urbanistic General al localității sau în baza Planului Urbanistic Zonal. Însă, la caz, terenurile cu nr. cadastral *****, *****, *****, ***** nu sunt incluse în intravilanul localității, precum și lipsește documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, care să conțină, inclusiv, rețelele de drumuri și obiectele de infrastructură comună. Autoritatea publică apelantă este în imposibilitate să perfecteze dosarul cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor.

În acest context, partea apelantă a invocat că, prima instanță, în mod eronat, a constatat că terenurile reclamanților se includ în Planul Urbanistic General al orașului Stăuceni, aprobat prin decizia nr. 8/19 din 30.10.2022. Or, Planul Urbanistic General menționat se extinde doar asupra intravilanului localității, iar terenurile reclamanților se află în afara hotarului intravilanului. Astfel, în pofida faptului că Consiliul orașului Stăuceni a comunicat lipsa reglementărilor urbanistice asupra terenului reclamanților, iar reclamanții nu au prezentat probe care ar dovedi contrariul (care, de altfel, nici nu pot exista), instanța de judecată, în mod vădit arbitrar, a concluzionat că terenurile în litigiu se includ în Planul Urbanistic General și în Planul de amenajare a teritoriului localității.

Totodată, partea apelantă a explicat că având în vedere că reclamanții solicită modificarea destinației terenurilor din agricol în construcții, este necesară respectarea condițiilor prevăzute de cadrul normativ pentru terenurile destinate construcțiilor. Astfel, este obligatorie aprobarea schemei străzilor, care presupune resistematizarea teritoriului preconizat a fi inclus în intravilan. Sub acest aspect, trebuie luate în considerație nu doar drepturile reclamanților, dar și drepturile și interesele legitime ale celorlalți proprietari de terenuri care se află în partea din spate. Or, acești proprietari, de asemenea, au dreptul să pretindă ca terenurile acestora să fie incluse în intravilanul localității și, respectiv, să obțină loturi construibile.

Partea apelantă a evidențiat că, în speță, reieșind din modul de amplasare și parametrii terenurilor existente în masivul în care se află terenurile reclamanților, este evidentă necesitatea proiectării drumurilor publice și a altor spații de infrastructură comună, care va presupune și reparcelarea terenurilor. Conform imaginii video prezentate de reclamanți, se poate constata că, în cadrul ședinței Consiliului or. Stăuceni din 02.02.2024, Primarul localității a explicat în mod detaliat motivele pentru care executivul a elaborat un proiect de decizie privind respingerea cererii reclamanților. Și anume, Primarul a informat că schimbarea destinației terenurilor reclamanților poate fi făcută doar în condițiile elaborării documentației de urbanism și amenajării teritoriului pentru întreg masivul, care va presupune, în mod obligatoriu, aprobarea schemei drumurilor. În acest caz, în mod evident, va fi necesară efectuarea reparcelării terenurilor și asigurarea căilor de acces public către toate terenurile, conform normativelor în construcții. Dacă toți proprietarii de terenuri amplasate în aliniamentul stradal vor obține schimbarea destinației terenurilor în construcții și, respectiv, vor edifica construcții, aceasta va genera imposibilitatea proiectării și construirii drumurilor publice de acces către terenurile amplasate în spatele terenurilor din aliniamentul stradal.

Partea apelantă a enunțat că, reparcelarea reprezintă o consecință firească a aprobării documentației de urbanism în cazul extinderii hotarului intravilanului localității și al insuficienței infrastructurii. Totodată, atât reclamanții, cât și alți proprietari de terenuri amplasate la stradă au adoptat o poziție egoistă în raport cu

ceilalți membri ai societății. Or, pe reclamanți îi interesează doar realizarea intereselor lor, ignorând în mod vădit interesele altor proprietari de terenuri. Admiterea cererii reclamanților va periclita interesul public și va îngreuna esențial sarcina autorității publice locale de a crea un nou cartier al localității, cu drumuri și infrastructură adecvată. Astfel, la emiterea deciziei contestate, autoritatea a abordat cererea reclamanților într-un mod echilibrat și proporțional. Or, scopul autorității este de a crea condiții de trai și de muncă nu doar pentru reclamanți, ci pentru întreaga comunitate.

Partea apelantă a afirmat că, indiferent de faptul cine este responsabil de elaborarea documentației de urbanism sau cine este vinovat pentru lipsa documentației de urbanism pentru cartierul Bucovinei, pretenția reclamanților cu privire la schimbarea destinației terenurilor nu poate fi satisfăcută, din motivul lipsei documentației de urbanism și de amenajare a teritoriului. Autoritatea publică locală a or. Stăuceni își manifestă intenția de a soluționa problema ridicată de reclamanți, în conformitate cu legislația. Însă, trebuie avut în vedere că, la emiterea oricăror acte administrative, autoritatea publică locală este responsabilă pentru exercitarea interesului public în localitatea sa, precum și este obligată să respecte drepturile și interesele cetățenilor.

La acest aspect, partea apelantă a notat că trebuie luat în considerație că, înainte de a solicita schimbarea destinației terenului din agricol în destinație pentru construcție, reclamanții și/sau alți proprietari de terenuri din cartierul Bucovina urmează să se adreseze cu o cerere privind elaborarea documentației de urbanism.

Partea apelantă a evidențiat că, în lipsa acordului și aportului proprietarilor de terenuri din cartierul Bucovina, autoritatea publică locală nu poate adopta planul urbanistic al cartierului dat, or pentru elaborarea documentației de urbanism a masivului nr. cadastral ***** este obligatoriu efectuarea reparcelării teritoriului, pentru a stabili modul de amplasare a construcțiilor în teren, precum și pentru a crea infrastructura necesară (rețele edilitare, drumuri), în conformitate cu art. 131 din Legea privind formarea bunurilor imobile nr. 354 din 28.10.2004.

Astfel, în condițiile expuse, partea apelantă a susținut că trebuie luat în considerație că, la adoptarea planului urbanistic al sectorului *****, autoritatea publică locală trebuie să țină cont inclusiv de modalitatea de formare a noilor terenuri, care vor apărea în urma reparcelării. Prin urmare, autoritatea publică pârâtă este obligată să respecte drepturile și interesele tuturor proprietarilor de teren, încă de la etapa de aprobarea a documentației de urbanism.

Partea apelantă a reiterat că, în cazul schimbării destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, restul proprietarilor din sectorul ***** vor fi privați de calea de acces către terenurile proprii și de dreptul la infrastructură edilitară, din considerentul că, pentru reparcelarea sectorului de teren *****, va fi necesar acordul tuturor proprietarilor terenurilor. Iar în lipsa cererilor proprietarilor de terenuri din masivul nr. cadastral ***** privind elaborarea

documentației de urbanism, autoritatea publică este în imposibilitate să elaboreze și să adopte de sine stătător documentația de urbanism. Prin urmare, lipsa documentației de urbanism pentru masivul nr. cadastral ***** nu poate fi imputată autorității publice locale.

Partea apelantă a relatat că, reclamanții nu au întrunit condiția prevăzută la art. 27 alin. (2) lit. d) din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25.10.2016, care prevede că proprietarii de terenuri interesați de schimbarea categoriei de destinație a terenurilor prezintă un demers, la care anexează: d) schema de amplasare a imobilului și a rețelelor edilitare, avizată de către arhitectul-șef, organele supravegherii de stat (Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Serviciul de salvatori și pompieri atestați), Instituția Publică Oficiul Amenajarea Teritoriului, Urbanism, Construcții și Locuințe (pentru toate localitățile, cu excepția mun. Chișinău), Institutul Municipal de Proiectări „Chișinăuproiect" (pentru mun. Chișinău), cu excepția schimbării destinației terenurilor agricole și silvice pentru exploatarea zăcămintelor de substanțe minerale utile.

Partea apelantă a punctat că schema de amplasare a imobilului și a rețelelor edilitare, avizată de organele menționate, nu a fost prezentată de către reclamanți, astfel că prima instanță, în mod eronat, a constatat că aceștia au depus toate actele prevăzute de cadrul normativ. Totodată, instanța de judecată a emis o concluzie greșită, precum că autoritatea publică locală a încălcat dreptul de nediscriminare a reclamanților, or, în cererea de chemare în judecată, reclamanții au indicat terenuri din sectoarele de teren ***** și *****, care anterior au avut schimbată destinația, pe când terenurile reclamanților se află în alt masiv cadastral, care are alte condiții de fapt și de drept. Terenurile invocate de reclamanți, în calitate de practică administrativă, au o situație juridică diferită, fiind amplasate în sectoare diferite, cu acces direct de la strada principală, conectate la apeductul trasat și asigurate cu rețele edilitare existente.

Partea apelantă a susținut că trebuie luat în calcul și faptul că, de cel puțin 3 ani, autoritatea publică locală Stăuceni nu mai admite efectuarea unor operațiuni cu terenurile din extravilan fără existența documentației de urbanism. Chiar dacă, să admitem, administrațiile anterioare au schimbat destinația terenurilor în lipsa documentației de urbanism, aceasta nu înseamnă că autoritatea nu poate să-și schimbe practica administrativă conform interesului public.

Partea apelantă referitor la constatările instanței cu privire la privarea cet. Stroganov Serghei de dreptul de a fi audiat în cadrul ședinței Consiliului orașului Stăuceni, a relevat că intimatul a indus în eroare instanța de judecată, fiind invitat să prezinte argumentele cu privire la necesitatea schimbării destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, fapt demonstrat prin procesul-verbal al ședinței Consiliului local Stăuceni din 02.02.2024, publicat pe site-ul

Primăriei orașului Stăuceni, în cadrul căreia i s-a comunicat domnului Serghei Stroganov că schimbarea destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** și construirea (amenajarea) pe aceste terenuri a imobilelor încalcă dreptul de acces pentru terenurile amplasate în spate, fiind necesară reparcelarea tuturor terenurilor pentru o sistematizare corectă.

Partea apelantă a reiterat că formarea bunurilor imobile prin reparcelare este o procedură anevoioasă și necesită executarea unui șir de lucrări tehnice (stabilirea hotarelor existente, reparcelarea terenului – schimbarea configurației terenului și întocmirea planului geometric al lotului reparcelat) și lucrări juridice de aprobare a actelor de stabilire și de aprobare a planului geometric, iar toate aceste acțiuni urmează a fi realizate în baza Planului Urbanistic General, a Planului Urbanistic Zonal sau a Planului Urbanistic de Detaliu, care stabilește modul de resistematizare a teritoriului, modul de dezvoltare a teritoriilor noi, pentru evitarea unui haos urbanistic și asigurarea drepturilor de folosință a terenurilor private tuturor deținătorilor, în condiții echivalente.

Partea apelantă a afirmat că autoritatea publică locală a or. Stăuceni și-a exercitat dreptul discreționar cu bună-credință, în limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit acest drept, or, la caz, există o singură soluție legală pe care APL a or. Stăuceni este în drept să o adopte, și anume să respingă cererea înaintată de Serghei Stroganov și Aliona Stroganova privind schimbarea destinației terenurilor, pentru a realiza lucrările de resistematizare și a asigura dezvoltarea corectă a sectorului *****, conform necesităților tuturor proprietarilor, cu prevederea căilor de acces și a infrastructurii edilitare necesare (trasarea rețelelor de apeduct, canalizare, alimentarea zonei cu energie electrică și gaze naturale), care sunt indispensabile în cazul existenței construcțiilor.

Partea apelantă a subliniat că autoritățile publice locale și-au exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat de lege, reieșind din circumstanțele de fapt constatate și în conformitate cu prevederile legale. Or, autoritatea publică apelantă este obligată să asigure interesul public în localitatea sa, prin orice măsuri prevăzute de lege. Autoritatea publică Stăuceni a acționat în conformitate cu obligațiile sale de examinare obiectivă a circumstanțelor și de a asigura condiții egale pentru toți deținătorii de terenuri din sectorul *****.

În concluzie, partea apelantă a susținut că prima instanță, în mod eronat, a constatat că reclamanții au întrunit condițiile prevăzute de legislație pentru emiterea actului administrativ solicitat și, respectiv, neîntemeiat a admis acțiunea în obligare.

În materie de drept, apelanții, Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, și-au întemeiat cererea de apel pe dispozițiile art. 386 alin. (1) lit. a), c), d), art. 387 lit. a) și c) din Codul de procedură civilă și art. 232 - 234 și art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 20 mai 2025, intimații, Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, au depus referință asupra cererii de apel, prin care au solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024 (f.d. 66-70, vol. II).

Admisibilitatea cererii de apel:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 24 martie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

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

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

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost pronunțat public la 18 decembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la data de 30 decembrie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost formulat în termenul legal, respectiv în a 12-a zi de la pronunțarea hotărârii instanței de fond.

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

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 17 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 13 aprilie 2025, respectiv în a 27-a zi de la notificarea hotărârii motivate, 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 constată că cererea de apel, precum și motivarea acesteia, au fost semnate de avocatul Croitoru Pavel, ce acționează în interesele apelanților, Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, în baza mandatelor anexate la materialele cauzei (f.d. 168, 169, vol. I).

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

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, intimații, Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, au pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024.

În cadrul ședinței de judecată, reprezentantul apelanților, Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni, avocatul Croitoru Pavel, nu s-a prezentat, deși citarea legală a fost îndeplinită. În consecință, Completul judiciar, conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa părții apelante, care a fost legal citată cu privire la data, ora și locul ședinței.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind participanții prezenți în cadrul ședinței de judecată și studiind materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că apelul urmează a fi admis, cu casarea integrală a hotărârii primei instanțe, din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile 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) şi-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) şi-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 menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, instanța de fond nu a ținut cont de aceste deziderate și a pronunțat o hotărâre lipsită de fundament temeinic, contrară probatoriului administrat în cauză și adoptată cu încălcarea normelor de drept aplicabile.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, intimații Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, dețin în proprietate privată terenurile cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, amplasate în or. Stăuceni, mun. Chișinău, extravilan (la str. Bucovinei). Terenurile cu numerele cadastrale ***** și ***** au modul de folosință „*neproductive*”, iar terenurile cu numerele cadastrale ***** și ***** au modul de folosință „*grădină*”. Studiul pedologic realizat de Î.S. „Institutul de Proiectări pentru Organizarea Teritoriului” a stabilit bonitatea solului la –37,9, calculată ca medie pentru toate cele patru terenuri. (f.d. 37 – 40, vol. I).

La 23 octombrie 2023, Stroganov Serghei a depus la Consiliul comunal Stăuceni cererea nr. 02/1-25/1583, prin care a solicitat revizuirea și aprobarea pașilor care urmează a fi realizați pentru transferarea terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** în categoria „pentru construcții” (f.d. 23, vol. I).

Prin răspunsul nr. 02/1-24/1321 din 2 noiembrie 2023, Primăria or. Stăuceni l-a informat pe Stroganov Serghei că cererea sa va fi examinată la următoarea ședință a Consiliului comunal Stăuceni (f.d. 24, vol. I).

Prin decizia Consiliului or. Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024, în urma examinării cererii nr. 02/1-25/1583 din 23 octombrie 2023, în conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006, s-a dispus respingerea perfectării dosarului cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, ***** și *****, precum și respingerea perfectării dosarului pedologic, în lipsa reglementărilor urbanistice stabilite în planul de amenajare a teritoriului, care să corespundă obiectului solicitat pentru amplasare (f.d. 53, vol. I).

Nefiind de acord cu decizia autorității publice pârâte, la 5 aprilie 2024, Stroganov Serghei și Stroganova Aliona au depus prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a admis parțial acțiunea în contencios administrativ depusă de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, 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 și procedurale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) 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*”.

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*”.

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile 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) din Codul administrativ, „*(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare)*”.

Din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona reprezintă o acțiune în obligare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Or, în speță, reclamanții urmăresc anularea actului administrativ individual de respingere a solicitării – deciziei Consiliului orașului Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii de schimbare a destinației terenurilor, precum și obligarea Consiliului orașului Stăuceni să emită un

act administrativ individual – decizia de schimbare a destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** în terenuri „pentru construcții”, în scopul construcției obiectelor comerciale (spălătoriei auto, cafenelei/drive cafe și altor spații comerciale).

Prin urmare, limitele controlului judiciar urmează a fi realizate în conformitate cu prevederile art. 225 și art. 224 alin. (1) lit. b) 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 reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, 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*”.

În speță, instanța de apel constată că decizia Consiliului orașului Stăuceni nr. 1/1 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii de schimbare a destinației terenurilor, în sensul art. 10 și art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, constituie un act administrativ individual defavorabil reclamanților, deoarece actul contestat a fost emis de o autoritate publică în vederea reglementării unui caz concret, iar acesta respinge, în mod expres, acordarea avantajului solicitat de reclamanți, respectiv emiterea unui act administrativ de schimbare a destinației terenurilor.

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 activității 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.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamanții au revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim, în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluționare 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*".

Potrivit art. 164 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) Cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă*".

Articolul 208 alin. (1) - (3) 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***".

La acest capitol, Completul judiciar subliniază că, în situațiile în care legea nu prevede în mod expres o procedură prealabilă obligatorie, admisibilitatea acțiunii în obligare nu este condiționată de formularea unei cereri prealabile în sensul art. 162 alin. (3) lit. b) și art. 164 din Codul administrativ. În schimb, potrivit art. 208 alin. (3) din același cod, este suficient ca reclamantul să fi adresat anterior autorității publice competente o cerere explicită de emitere a actului administrativ individual solicitat.

În speță, se reține că, la 23 octombrie 2023, Stroganov Serghei a depus la Consiliul comunal Stăuceni cererea nr. 02/1-25/1583, prin care a solicitat revizuirea și aprobarea pașilor care urmează a fi realizați pentru transferarea terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** în categoria „pentru construcții" (f.d. 23, vol. I).

Prin decizia Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024, s-a dispus respingerea perfectării dosarului cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, ***** și *****, precum și respingerea perfectării dosarului pedologic, în lipsa reglementărilor urbanistice stabilite în planul de amenajare a teritoriului, care să corespundă obiectului solicitat pentru amplasare (f.d. 53, vol. I).

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. b) și (2) 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 actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în*

termen se aplică corespunzător. (2) Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă".

Aplicând aceste dispoziții la cauza de față, Completul judiciar atestă că decizia Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 nu conține nicio mențiune referitoare la procedura de contestare sau la termenul în care aceasta poate fi exercitată. Prin urmare, reclamanții se încadrează în ipoteza prevăzută de art. 209 alin. (2) din Codul administrativ, beneficiind de termenul extins de un an pentru introducerea acțiunii în obligare. Or, acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 5 aprilie 2024, respectiv la aproximativ două luni de la adoptarea deciziei contestate, fiind astfel introdusă cu respectarea termenului legal aplicabil în prezenta cauză.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona sunt subiecți de sesizare a instanței de contencios administrativ, au respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar. Prin urmare, motive de inadmisibilitate a acțiunii în partea pretențiilor privind: 1) anularea deciziei Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 privind respingerea cererii depuse de Stroganov Serghei referitoare la schimbarea destinației terenurilor și, 2) obligarea Consiliului comunal Stăuceni să emită decizia de schimbare a destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, ***** și ***** în terenuri „pentru construcții", la caz nu sunt. Din aceste considerente, instanța de apel a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii în această parte.

Totodată, Completul judiciar reține că, prin acțiunea formulată, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, *inter alia*, au solicitat: 3) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului material cauzat; 4) încasarea de la Consiliul comunal Stăuceni, în beneficiul reclamanților, a prejudiciului moral în sumă de 384 170 lei.

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, „*Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: nu sunt întrunite condiţiile prevăzute la art. 208*".

Potrivit art. 10 alin. (2) Cod administrativ, „*decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual*".

Conform art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, „*în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal,* ***termenul general începe să curgă din***

data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. *Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă - hotărâre judecătorească de anularea a actului administrativ ilegal rămase definitive, după caz, decizie cu privire la anularea actului administrativ ilegal rămasă incontestabilă, care nu au fost prezentate instanței de judecată*".

În conformitate cu art. 166 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana îşi revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual*".

Potrivit art. 167 alin. (4) din Codul administrativ, „*dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci* ***cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedura administrativă separată***".

În conformitate cu art. 140 din Codul administrativ, „*un act administrativ individual obţine puterea lucrului decis atunci cînd nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acţiune în instanţa de judecată competentă*".

Respectiv, conform prevederilor legale specificate, cererea privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal poate fi depusă după ce hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă, întrucât termenul general începe să curgă din această dată. În acest sens, se remarcă faptul că decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală constituie un act administrativ individual, care poate fi contestat separat în instanța de contencios administrativ.

Astfel, atunci când o persoană care își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau prin refuzul emiterii unui act administrativ individual pretinde, totodată, și repararea prejudiciului cauzat prin actul administrativ ilegal, aceasta urmează să depună o cerere de reparare a prejudiciului către autoritatea publică, care va emite o decizie în acest sens și care, conform art. 10 alin. (2) din Codul administrativ, constituie un act administrativ.

În același timp, analizând dispozițiile art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, nu rezultă dreptul instanței de contencios administrativ de a emite hotărâri de încasare a sumelor de bani, ci doar de a obliga autoritatea publică să emită actul administrativ individual favorabil privind acordarea unor sume de bani cu titlu de despăgubiri. Totodată, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior, la autoritatea publică competentă, o cerere de emitere a actului administrativ individual (art. 208 alin. (3) din Codul administrativ).

Astfel, în interiorul termenului prevăzut de art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, reclamantul nu este privat de dreptul de a depune, în adresa pârâtului, o cerere de acordare a despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea actului

administrativ individual ilegal și, în caz de respingere a acesteia, de a contesta decizia de respingere a acordării despăgubirilor în instanța de contencios administrativ.

În acest context, Completul judiciar notează că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (*Guerin contra Franței*, 29 iulie 1998, § 37). Totuși, limitările nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ș.a. contra Spaniei*, 25 ianuarie 2000, § 33).

Prin urmare, luând în considerație circumstanțele de fapt constatate și normele de drept reținute *supra*, ținând cont de faptul că reclamanții nu au respectat procedura prealabilă și nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ, precum și de faptul că nu există o hotărâre judecătorească de anulare a actului administrativ ilegal rămasă definitivă sau, după caz, o decizie privind anularea actului administrativ ilegal rămasă incontestabilă, instanța de apel ajunge la concluzia de a declara inadmisibilă acțiunea înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona împotriva Consiliului or. Stăuceni, terț Primăria or. Stăuceni, în partea pretențiilor privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea actului administrativ individual, în conformitate cu art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

Referitor la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) și f) din Codul administrativ, „*(1) examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărâri 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 conformitate cu prevederile 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 judecătoreşti se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept”.

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că obiectul contenciosului administrativ dedus judecății în prezenta cauză îl constituie pretențiile reclamanților Stroganov Serghei și Stroganova Aliona privind anularea deciziei Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024, prin care a fost respinsă cererea depusă de Stroganov Serghei referitoare la schimbarea destinației terenurilor cu numere cadastrale *****, *****, ***** și *****, precum și obligarea Consiliului comunal Stăuceni să emită decizia de schimbare a destinației acestor terenuri în categoria „pentru construcții” și compensarea cheltuielilor de judecată suportate în prezenta cauză.

Deci, cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că, potrivit art. 3 din Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, „*(1) 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. (2) 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, exercitându-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. (3) Aplicarea principiilor enunţate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar şi indivizibil al statului*”.

În temeiul art. 5 alin. (1) din Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, „*Autorităţile administraţiei publice locale prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), oraşe (municipii) sunt consiliile locale, ca autorităţi deliberative, şi primarii, ca autorităţi executive*”.

În conformitate cu art. 14 alin. (1), (2) lit. b), d) și e) din Legea privind administraţia publică locală nr. 436 din 28 decembrie 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; e) decide atribuirea şi schimbarea destinaţiei terenurilor proprietate a satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii*”.

Reieșind din prevederile art. 10 al Codului funciar (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), „*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; aprobarea 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".

Conform art. 71 din Codul funciar (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), „*Schimbarea destinaţiei terenurilor agricole, cu excepţia categoriilor de terenuri prevăzute la art. 72 al prezentului Cod, se aprobă: prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întîi pe al cărei teritoriu se află terenul proprietate a persoanei fizice sau juridice, în temeiul cererii proprietarului sau a deținătorului de teren cu acordul proprietarului autentificat notarial. Schimbarea destinaţiei terenurilor agricole se realizează conform procedurii prevăzute în regulamentul aprobat de Guvern*".

În temeiul art. 72 din Codul funciar (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), „*schimbarea destinaţiei terenurilor silvice de calitate superioară, a terenurilor ocupate de parcuri naţionale, rezervaţii, monumente, ansambluri arheologice şi istorice este interzisă – circumstanțe care nu se atestă în ceea ce priveşte terenurile proprietate privată deținută de către reclamanți*".

La rândul său, Regulamentul privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), detaliază procedura concretă de schimbare a destinației terenurilor, stabilind etapele, condițiile și actele necesare pentru realizarea acestei operațiuni, după cum urmează:

„***22.*** *Trecerea terenurilor dintr-o categorie de destinaţie în alta se efectuează prin hotărâre de Guvern sau decizie a autorităţii deliberative a administraţiei publice locale, conform competenţelor stabilite în art. 8, 9, 10 şi 71 din Codul funciar.*

27. *Proprietarii de terenuri interesaţi de schimbarea categoriei de destinaţie a terenurilor: 1) prezintă un demers: c) autorităţii executive a unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi – pentru terenurile proprietate privată;*

2) la demers se anexează: a) copia de pe buletinul de identitate (pentru persoana fizică) sau copia de pe decizia de înregistrare a întreprinderii, instituţiei, organizaţiei şi copia de pe extrasul din Registrul de stat (pentru persoanele juridice); b) extrasul din Registrul bunurilor imobile; c) planul cadastral al

terenului; d) schema de amplasare a imobilului şi a reţelelor edilitare, avizată de către arhitectul-şef, organele supravegherii de stat (Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Inspectoratul pentru Protecţia Mediului, serviciul de salvatori şi pompieri atestați), Instituția Publică Oficiul Amenajarea Teritoriului, Urbanism, Construcţii şi Locuințe (pentru toate localităţile, cu excepţia mun. Chişinău), Institutul Municipal de Proiectări „Chişinău proiect" (pentru mun. Chişinău), cu excepţia schimbării destinaţiei terenurilor agricole şi silvice pentru exploatarea zăcămintelor de substanţe minerale utile. d[1]) după caz, acordul de mediu, emis de către autoritatea competentă în conformitate cu prevederile Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului.

În cazul schimbării destinaţiei terenurilor agricole şi silvice, se anexează suplimentar: e) studiul pedologic elaborat de întreprinderile de stat în domeniu la momentul iniţierii schimbării destinaţiei terenurilor agricole şi silvice; f) decizia de casare, luată de proprietar sau deținător cu acordul proprietarului autentificat notarial, în cazul plantațiilor perene proprietate privată, sau actul de casare pentru terenurile ocupate de plantații perene proprietate publică, întocmit conform anexei nr. 1 la Regulamentul cu privire la modul de casare şi defrișare a plantațiilor perene, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 705/1995;

În cazul schimbării categoriei de destinaţie a terenurilor pentru exploatarea zăcămintelor de substanţe minerale utile, se anexează suplimentar: h) actul de certificare a perimetrului minier; i) proiectul de recultivare a terenurilor sau procesul-verbal privind transmiterea-recepția terenurilor restabilite, la finalizarea lucrărilor de recultivare a terenurilor, pentru exploatările de zăcăminte minerale utile epuizate, întocmit conform anexei nr.4 la Principiile de bază pentru restabilirea terenurilor degradate, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 404/1994; i[1]) încheierea pedologică privind determinarea notei de bonitate a solurilor, pentru terenurile reîncadrate în circuitul agricol sau fondul silvic după recultivare, în scopul calculării prejudiciului cauzat de degradarea stării de calitate a solului, în conformitate cu pct. 11 din nota la anexa la Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului;

3) în cazul deținătorilor de teren, se prezintă actele prevăzute la subpct.1) și 2) și acordul proprietarului terenului autentificat notarial.

Nu se permite transmiterea și schimbarea categoriei de destinație a terenurilor pentru extinderea carierelor fără prezentarea actelor privind recultivarea şi reîncadrarea în circuitul agricol a terenurilor atribuite anterior, conform proiectului şi planului calendaristic de exploatare şi recultivare a zăcămintelui.

***30.** Pentru terenurile agricole proprietate privată, pe baza materialelor prevăzute la pct. 27 alin. 2) din prezentul Regulament, autoritatea executivă a unităţii administrativ-teritoriale prezintă consiliului unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi pe al cărei teritoriu se află terenul spre aprobare decizia privind schimbarea destinaţiei terenurilor agricole.*

32. *În cazurile în care proprietarii de terenuri cu destinaţie agricolă, modul de folosinţă grădini (loturi de pe lîngă casă), adiacente hotarelor intravilanului localităţii, solicită edificarea caselor de locuit, aceştia depun un demers la autorităţile administraţiei publice locale pentru iniţierea procesului de includere a terenurilor în intravilanul localităţii, la care se anexează: 1) copia de pe buletinul de identitate (pentru persoana fizică) sau copia de pe decizia de înregistrare a întreprinderii, instituţiei, organizaţiei şi/sau copia de pe extrasul din Registrul de stat al persoanelor juridice; 2) extrasul din Registrul bunurilor imobile; 3) planul cadastral al terenului; 4) decizia de casare a plantației, luată de proprietar sau deținător cu acordul proprietarului autentificat notarial, în cazul terenurilor ocupate de plantații perene proprietate private.*

33. *Autorităţile administraţiei publice locale examinează cererile şi, în modul stabilit de actele normative ce ţin de domeniul urbanismului şi amenajării teritoriului, iniţiază procesul şi aprobă modificarea Planului urbanistic general al localităţii sau, în lipsa acestuia, elaborează Planul urbanistic zonal, prin care terenurile solicitate se includ în intravilanul localităţii.*

Dosarul tehnic de stabilire a hotarului intravilanului localităţii, cu deciziile respective ale Consiliului local de nivelul întâi şi al doilea privind aprobarea documentaţiei de urbanism, de atribuire a străzilor, cu schema străzilor, şi aprobarea perimetrului intravilanului, se prezintă IP Cadastrul Bunurilor Imobile pentru operarea modificărilor în Registrul de stat al unităţilor administrativ-teritoriale şi al adreselor.

Subdiviziunile competente ale IP Cadastrul Bunurilor Imobile, la cererea proprietarului, efectuează modificarea înscrierilor în Registrul bunurilor imobile referitor la statutul terenurilor".

După cum rezultă din materialele cauzei, în prezenta speță, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona au solicitat, iar prima instanță a obligat Consiliul or. Stăuceni, mun. Chișinău, să emită un act administrativ favorabil privind schimbarea destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, amplasate în extravilanul localității Stăuceni, mun. Chișinău, în terenuri „pentru construcții".

Analizând actele cauzei prin prisma normelor de drept expuse anterior, instanța de apel reține că prima instanță a pronunțat o soluție eronată prin admiterea cerințelor reclamanților. Astfel, contrar celor stabilite în hotărârea atacată, reclamanții nu au anexat la cererea depusă în fața autorității publice locale schema de amplasare a imobilului şi a reţelelor edilitare, avizată de către arhitectul-şef, organele supravegherii de stat (Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, serviciul de salvatori și pompieri atestați), Instituția Publică Oficiul Amenajarea Teritoriului, Urbanism, Construcții și Locuințe (pentru toate localităţile, cu excepţia mun. Chişinău), Institutul Municipal de Proiectări „Chişinău proiect" (pentru mun. Chişinău). Or, astfel de documente

constituie elemente obligatorii ale dosarului necesar pentru schimbarea categoriei de destinație a terenurilor.

În acest sens, instanța de apel subliniază că Regulamentul privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1170 din 25 octombrie 2016 (act normativ în vigoare la data emiterii deciziei contestate), stabilea în mod expres setul de documente obligatorii pe care deținătorii de terenuri trebuie să le prezinte în vederea schimbării categoriei de destinație. Însă, în prezenta cauză, intimații nu s-au conformat acestor cerințe legale și nu au prezentat actele prevăzute la pct. 27 alin. (2) lit. d) din Regulamentul enunțat.

Completul judiciar reține că alegațiile intimaților potrivit cărora aceștia nu ar fi fost obligați să prezinte actele prevăzute la pct. 27 alin. (2) lit. d) din Regulamentul privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, deoarece procedura ar fi fost „blocată” încă din prima etapă sunt eronate. Or, Regulamentul menționat, nu prevede o etapizare în care Consiliul local să „accepte” mai întâi inițierea și abia apoi solicitantul să prezinte actele. Dimpotrivă, pct. 27 reglementează dosarul care trebuie anexat la cererea inițială, acest dosar este premisa examinării cererii de către autoritatea publică locală, iar lipsa documentelor obligatorii atrage refuzul legal al schimbării destinației terenurilor.

Mai mult, după cum rezultă din prevederile pct. 27 alin. (2) lit. d) din același Regulament, aprobat prin HG nr. 1170/2016, obligativitatea completitudinii documentației revine solicitantului, nu autorității. Astfel, intimații sunt cei care trebuie să obțină avizele, să pregătească schema de amplasare, să solicite avizele de la arhitectul-șef și organele de supraveghere și să întocmească dosarul complet. Autoritatea nu este obligată să solicite avize în locul solicitantului, întrucât Regulamentul privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri nu conferă autorității publice locale atribuția de a iniția ea însăși procedura de avizare sau de a substitui solicitantul în completarea dosarului.

Distinct de cele expuse, Completul judiciar reține că simpla constatare a ilegalității refuzului autorității publice de a emite un act administrativ individual nu este, prin ea însăși, suficientă pentru admiterea unei acțiuni în obligare.

Conform art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual este condiționată de constatarea de către instanța de judecată a faptului că revendicarea reclamantului privind emiterea actului solicitat este întemeiată. Pentru admiterea unei acțiuni în obligare, trebuie întrunite cumulativ următoarele condiții: (*i*) reclamantul să dețină un drept preexistent și cert de a solicita emiterea actului administrativ individual; (*ii*) instanța de judecată să stabilească faptul că sunt întrunite toate condițiile legale pentru emiterea actului solicitat; (*iii*) legea să confere instanței de judecată competența de a substitui autoritatea administrativă, fără a înlătura dreptul discreționar al ultimei.

În speță, Completul de judecată atestă că, prima instanță a obligat Consiliul or. Stăuceni, mun. Chișinău, să emită un act administrativ favorabil privind schimbarea destinației terenurilor. Totuși, din analiza hotărârii primei instanțe și a materialelor dosarului, Completul judiciar constată că instanța de fond nu a procedat la verificarea, din oficiu, a îndeplinirii condițiilor legale pentru emiterea actului solicitat.

În aceste circumstanțe, în lipsa respectării cerințelor legale de a prezenta actele prevăzute la pct. 27 alin. (2) lit. d) din Regulament privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, Completul judiciar conchide că nu putea fi admisă acțiunea în obligare în temeiul art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Instanța de contencios administrativ trebuie să examineze dacă reclamantul îndeplinește efectiv toate cerințele prevăzute de lege pentru emiterea actului administrativ solicitat.

În altă ordine de idei, Completul judiciar constată că, în prezenta cauză, terenurile cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și ***** nu sunt incluse în intravilanul localității Stăuceni. Totodată, lipsește documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului care să prevadă parametrii urbanistici necesari, inclusiv rețelele de drumuri, zonele de acces, utilitățile publice și alte obiecte de infrastructură comună. Astfel, în absența acestor elemente obligatorii, autoritatea publică apelantă se află în imposibilitatea obiectivă de a proceda la perfectarea dosarului cadastral pentru schimbarea destinației terenurilor. Prin urmare, neîndeplinirea condițiilor urbanistice prealabile determină imposibilitatea legală a autorității de a examina favorabil solicitarea reclamanților privind schimbarea destinației terenurilor.

Completul judiciar apreciază că instanța de fond a reținut în mod eronat că terenurile aparținând reclamanților ar fi incluse în Planul Urbanistic General al orașului Stăuceni, aprobat prin decizia nr. 8/19 din 30 octombrie 2022. O asemenea concluzie este contrară situației de fapt și prevederilor legale incidente, întrucât Planul Urbanistic General produce efecte exclusiv asupra teritoriului intravilan al localității, iar terenurile reclamanților se află, în mod incontestabil, în afara limitelor intravilanului. Mai mult, Consiliul orașului Stăuceni a comunicat expres în cadrul procedurii administrative lipsa reglementărilor urbanistice aplicabile terenurilor reclamanților, indicând că acestea nu sunt acoperite nici de Planul Urbanistic General, nici de alte documentații de urbanism sau de amenajare a teritoriului.

La fel, Completul judiciar nu poate reține argumentele instanței de fond cu referire la faptul că prin prisma pct. 33 din Regulamentul privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, autoritatea publică pârâtă ar fi trebuit să inițieze modificarea PUG sau elaborarea unui Plan Urbanistic Zonal. Or, pct. 33 stabilește o competență a autorității, nu o obligație față de un solicitant individual; modificarea PUG sau elaborarea unui PUZ este un proces complex, ce ține de politica de dezvoltare locală, de necesitățile comunității, de finanțare și de

planificare strategică, nu de cererea unui proprietar de teren. Niciun text legal nu impune autorității publice pârâte obligația de a modifica PUG sau de a elabora PUZ la solicitarea reclamanților, și nici nu conferă acestora un drept subiectiv de a obține includerea terenului în intravilan. Prin urmare, argumentul potrivit căruia autoritatea ar fi trebuit să elaboreze sau să modifice documentația urbanistică este nefondat.

În acest context, Completul judiciar respinge alegațiile intimaților cu referire la faptul că HG nr. 1170/2016 ar reglementa două regimuri juridice distincte - unul „general" (pct. 27–31), aplicabil și extravilanului fără condiții urbanistice, și unul „special" (pct. 32–33), limitat strict la „grădini adiacente intravilanului pentru locuințe", reprezintă o interepretare trunchiată și formalistă a Regulamentului privind modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri.

Astfel, chiar conținutul Regulamentului menționat infirmă teza intimaților potrivit căreia pct. 27-31 ar institui un regim procedural „fără condiții urbanistice". Dimpotrivă, trimiterea expresă din art. 30 la „materialele prevăzute la pct. 27 alin. (2)" demonstrează că decizia Consiliului privind schimbarea destinației terenurilor agricole poate fi adoptată doar în temeiul unui dosar complet, care include, în mod obligatoriu, schema de amplasare a imobilului și a rețelelor edilitare, avizată de arhitectul-șef și de organele competente în domeniul urbanismului, sănătății publice, protecției mediului și securității la incendiu. Prin urmare, susținerea intimaților că art. 30 ar consacra „un drept suficient" la schimbarea destinației prin simpla decizie a Consiliului, în lipsa PUZ sau PUG, este vădit nefondată.

Totodată, Completul judiciar reține că pct. 32 descrie o ipoteză specială și limitată, referitoare la terenuri cu destinație agricolă, având modul de folosință „grădini" (loturi de pe lângă casă), adiacente intravilanului, pentru care proprietarii solicită edificarea caselor de locuit. În schimb, pct. 33 are o formulare cu vocație generală, statuând că autoritățile administrației publice locale „inițiază procesul și aprobă modificarea Planului urbanistic general al localității sau, în lipsa acestuia, elaborează Planul urbanistic zonal, prin care terenurile solicitate se includ în intravilanul localității", în modul stabilit de actele normative în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului. Textul acestei norme nu este circumscris nici locuințelor individuale, nici exclusiv „grădinilor adiacente intravilanului", ci se referă, în termeni generali, la includerea terenurilor solicitate în intravilan. În aceste condiții, a susține că pct. 33 ar putea fi aplicat doar în ipoteza restrânsă de la pct. 32 echivalează cu transformarea unei norme cu caracter general într-una pseudo-specială, prin restrângere nejustificată a domeniului său de aplicare, ceea ce contravine regulilor de tehnică legislativă și interpretării actelor normative.

În mod prioritar, Completul judiciar menționează că principiile de bază ale administrației publice locale sunt consfințite și prin prisma prevederilor art. 109 din Constituție, potrivit cărora, „*administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale*

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

Pornind de la aceste repere constituționale, instanța de apel subliniază că, în virtutea autonomiei locale, consiliul local este titularul competenței de a aprecia oportunitatea și legalitatea cererilor ce vizează schimbarea destinației terenurilor situate în raza administrativă a localității. Astfel, în temeiul acestei competențe conferite de lege, Consiliul local Stăuceni, prin decizia nr. 1/17 din 2 februarie 2024, întemeiat a respins cererea depusă de Stroganov Serghei privind schimbarea destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****.

În această ordine de idei, instanța de apel reține că, în urma evaluării integrale și concludente a circumstanțelor cauzei, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona nu au demonstrat caracterul ilegal al actului administrativ individual contestat. Analizată prin prisma criteriilor de legalitate, respectiv competența autorității emitente, respectarea procedurii legale, temeiul juridic al măsurii dispuse și proporționalitatea acesteia, decizia Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024 se dovedește a fi conformă legii. Astfel, refuzul autorității publice locale de a aproba schimbarea destinației terenurilor nu reprezintă o manifestare abuzivă sau arbitrară, ci o consecință firească a neîndeplinirii de către solicitanți a condițiilor legale și procedurale impuse de cadrul normativ aplicabil, fiind, în mod legitim, fundamentat pe prevederile Regulamentului aprobat prin HG nr. 1170/2016.

De asemenea, Completul judiciar subliniază că, potrivit art. 29 alin. (1) - (3) din Codul administrativ, „*orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este*

rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit".

Conform prevederilor art. 225 alin.(1) 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*".

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.

Aici este de notat că dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea autorității de a alege între mai multe consecințe juridice, care implică discreția autorității publice de a decide și/sau discreția alegerii măsurii la care va recurge. În exercitarea dreptului discreționar autoritatea publică nu este liberă în adoptarea unei soluții după propria convingere sau dorință. Activitatea administrativă și soluția adoptată trebuie să se fundamenteze pe respectarea principiului legalității, să rezulte dintr-o conduită exercitată cu bună-credință, în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Reieșind din normele legale menționate anterior, coroborate cu materialele cauzei și cu explicațiile oferite de părți, Completul de judecată constată că autoritatea publică pârâtă, la adoptarea deciziei nr. 1/17 din 2 februarie 2024, și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu legislația în vigoare, având în vedere circumstanțele de fapt constatate și respectând prevederile normative care

reglementează procedura de schimbare a categoriei de destinație a terenurilor. Astfel, actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea exigențelor și condițiilor prevăzute de lege, referitoare la verificarea îndeplinirii criteriilor legale necesare schimbării categoriei de destinație a terenurilor.

Referitor la argumentul intimaților, preluat de prima instanță, potrivit căruia actul administrativ contestat nu ar fi fost motivat, Completul judiciar reține că, în conformitate cu art. 31 din Codul administrativ, „*actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate*".

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*".

Potrivit art. 119 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, „*conţinutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert. Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreţionar corespunzător obligaţiilor sale*".

Reieșind din normele legale menționate *supra* în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată constată că, decizia Consiliului comunal Stăuceni nr. 1/17 din 2 februarie 2024, este motivată în conformitate cu normele legale.

Completul judiciar consideră că o asemenea motivare satisface deziderateleimpuse de art. 31 și 118 din Codul administrativ, or, în motivare se indică temeiurile esenţiale de drept, adică texte legale aplicabile situației date, precum și temeiurile de

fapt pe baza cărora s-a reținut aplicabilitatea acestor texte legale, pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa.

Potrivit art. 123 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Codul administrativ, „*o încălcare a prevederilor de formă şi procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este neînsemnată atunci când: b) motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică. Acţiunile prevăzute la alin.(1) pot fi recuperate până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanţă*”.

În raport cu aceste dispoziții, Completul judiciar reține că actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea cerințelor de motivare, iar eventualele lipsuri formale inițiale au fost remediate în mod expres și în timp util, prin referința motivată și explicațiile ulterioare prezentate de autoritatea emitentă. Prin urmare, chiar dacă s-ar admite ipotetic existența unor deficiențe de motivare în momentul emiterii actului, acestea nu pot conduce la nulitatea deciziei contestate, întrucât au fost acoperite în limitele permise de lege. Astfel, argumentul instanței de fond privind lipsa motivării actului administrativ nu doar că este lipsit de temei, dar contravine și regimului juridic consacrat de art. 123 din Codul administrativ, care prevede expres posibilitatea remedierii unor asemenea vicii procedurale. În consecință, instanța de apel apreciază această critică ca fiind nefondată.

Într-adevăr, potrivit art. 94 din Codul administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul de a fi audiat cu privire la faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Totuși, neîndeplinirea formală a acestei proceduri nu atrage automat anularea actului administrativ, dacă din ansamblul probelor și circumstanțelor rezultă că persoana vizată a avut posibilitatea efectivă de a-și exprima punctul de vedere, iar dreptul la apărare nu a fost afectat în substanța sa.

În prezenta cauză, Completul judiciar constată că Stroganov Serghei a participat la ședința Consiliului local Stăuceni din 2 februarie 2024, unde i-au fost explicate considerentele care împiedică aprobarea schimbării destinației terenurilor cu numerele cadastrale *****, *****, ***** și *****, inclusiv faptul că modificarea solicitată ar afecta dreptul de acces la terenurile amplasate în partea din spate și că o asemenea intervenție ar necesita o reparcelare generală pentru a asigura o sistematizare corectă a perimetrului. În aceste condiții, este evident că persoana vizată a fost informată cu privire la impedimentele legale și tehnice existente.

Prin urmare, simpla pretindere a nerespectării procedurii de audiere nu poate conduce la anularea actului administrativ contestat, în absența unei atingeri concrete aduse dreptului la apărare sau a unei vătămări reale cauzate prin această eventuală omisiune procedurală. În plus, audierea necesară a reclamanților a fost realizată ulterior, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță, conform art. 123 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

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 Centru conchide că, instanţa de fond neîntemeiat, cu aplicarea eronată a normelor de drept și cu aprecierea eronată a probelor administrate, a ajuns la concluzia de admitere parțială a acțiunii.

În ce privește solicitarea reclamanților privind compensarea cheltuielilor de judecată, se reține că, potrivit art. 94 alin.(1) din Codul de procedură civilă, „*instanţa judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să plătească, la cerere, părţii care a avut câştig de cauză cheltuielile de judecată”.*

În speță, reclamanții Stroganov Serghei și Stroganova Aliona sunt partea care a pierdut procesul, prin urmare, aceștia nu pot beneficia de compensarea cheltuielilor de judecată.

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, concluzionează că acțiunea depusă de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona împotriva Consiliului or. Stăuceni, cu terț Primăria or. Stăuceni, în partea pretențiilor privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil, precum și în partea pretențiilor privind compensarea cheltuielilor de judecată, este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere că circumstanțele cauzei au fost apreciate în mod eronat de către instanța de fond, iar normele de drept material și procedural au fost aplicate și interpretate greșit, reiterează concluzia privind casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024, și pronunțarea unei noi decizii, prin care se respinge ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona, în partea pretențiilor privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil, precum și compensarea cheltuielilor de judecată, și se declară inadmisibilă acțiunea în partea pretențiilor privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea actului administrativ individual.

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

D E C I D E :

Se admite apelul declarat de Consiliul or. Stăuceni și Primăria or. Stăuceni.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 18 decembrie 2024 și pe cauza dată se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona împotriva Consiliului or. Stăuceni, terț Primăria or. Stăuceni, în partea pretențiilor privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

Se declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Stroganov Serghei și Stroganova Aliona împotriva Consiliului or. Stăuceni, terț Primăria or. Stăuceni, în partea pretențiilor privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea actului administrativ individual.

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

Bagrin Lucia