Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (Judecător Barbacaru Igor)
Dosarul nr. 3a-1007/25
2-15174707-02-3a-24032025

D E C I Z I E

30 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 Ghedrovici Nicolae
Grefier Vascan Diana

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de S.R.L. „Eurodepozit" împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 noiembrie 2024, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Eurodepozit" împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți S.R.L. „Exportator", S.R.L. „Alsinor", Agenția Proprietății Publice, Carauș Nina și Angheluță Ion, cu privire la anularea actului administrativ individual,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 14 august 2015, S.R.L. „Eurodepozit" a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului mun. Chișinău, solicitând:

1) anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1, și 1/2".

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că este coproprietarul complexului imobiliar din str. Melestiu, l, mun. Chișinău, format din 10 construcții, nr. cadastral 0100104.178.01-07, 11-13, amplasate pe terenul aferent cu suprafața de 3,3098 ha, nr. cadastral 0100104178. Terenul aferent este deținut cu titlu de posesie și folosință de către reclamant, fiind utilizat în procesul tehnologic al construcțiilor private ale acestuia, confirmatoare în acest sens fiind extrasul din registrul bunurilor imobile 0100104178, precum și planul cadastral elaborat de Î.S. Cadastru, eliberat la 20 februarie 2012.

Reclamantul a menționat că la 2 aprilie 2015, pârâtul a emis decizia nr.2/16 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu, 1/1, 1/2”. Prin respectiva decizie a fost format terenul municipal, domeniu public, cu suprafața de 0,0713 ha, destinat organizării unui drum de acces de uz public.

Reclamantul a precizat că lotul cu suprafața de 0,0713 ha a fost format prin separare din lotul cu suprafața de 3,3098 ha, nr. cadastral 0100104178, aflat în folosința reclamantului. În efect a fost diminuată aria terenului aferent construcțiilor private ale reclamantului, fiind operate modificări de reducere a suprafeței terenului nr. cadastral 0100104178 inclusiv în registrul bunurilor imobile, ținut de Î.S. Cadastru.

Reclamantul a notat că nu a fost informat de către pârât despre proiectele sale având ca obiect terenul din str. Melestiu, l, acesta nefiind consultat la momentul întocmirii planului lotului cu suprafața de 0,0713 ha, hotarele sectorului de teren nefiind coordonate cu adiacenții titulari de drepturi reale asupra terenului supus formării și modificării destinației.

Reclamantul a relevat că dat fiind încălcarea transparenței procesului decizional, reclamantul a fost pus în fața faptului împlinit, fiindu-i impuse condițiile survenite ca efect al deciziei nr.2/16 din 2 aprilie 2015. Un prim efect, reducerea esențială a suprafeței terenului aferent construcțiilor private, care a fost depistată de reclamant la 3 iulie 2015.

Reclamantul a punctat că la 6 iulie 2015 S.R.L. „Eurodepozit” a înaintat pârâtului cererea prealabilă nr.06-111/4686 prin care a solicitat revocarea deciziei nr.2/16 din 2 aprilie 2015.

Reclamantul a enunțat că la 18 iulie 2015 reclamantul a recepționat răspunsul nr.01/108-1505, emis de pârât la 15 iulie 2015. Solicitarea reclamantului, de revocare a actului administrativ contestat, nu a fost admisă de către pârât. În efect, reclamantul a înaintat prezenta acțiune, în ordinea contenciosului administrativ, întru apărarea drepturilor și intereselor garantate de lege ale reclamantului.

Reclamantul a expus că consideră decizia emisă de pârât la 2 aprilie 2015 ca fiind emisă contrar procedurii stabilite, nefiind respectate de minimum prevederile Legii 354/28.10.2004 cu privire la formarea bunurilor imobile. De asemenea au fost încălcate prevederile Legii 436/28.12.2006 privind administrația publică locală, nefiind comunicat reclamantului actul administrativ, deși acesta îl vizează/afectează în mod direct.

Reclamantul a relatat că decizia din 2 aprilie 2015 urmează a fi anulată prin prisma viciului ilegalității în fond, fiind contrară prevederilor legii. Astfel, aceasta încalcă normele juridice care garantează dreptul la proprietatea privată (art.46 din Constituție, art.315-317 din Codul civil), reclamantului fiindu-i lezate folosința și posesia construcțiilor din str.Melestiu,1, exploatarea acestora conform destinației fiind afectată esențial.

Reclamantul a explicat că prin emiterea de către pârât a deciziei din 2 aprilie 2015 au fost încălcate prevederile Codului funciar, care garantează drepturile deținătorului de teren, precum și protecția acestora prin restabilire și reparație integrală a daunelor (art.4, 28, 30 CF).

În materie de drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea în baza prevederilor art. 5, 33[1], 85 alin. (1), 277, 278 din Codul de procedură civilă și art. 1-3, 14-19 din Legea contenciosului administrative nr. 793 din 10 februarie 2000.

Poziția pârâtului expusă în instanța de fond:

La 24 martie 2016, reprezentantul Consiliului mun. Chișinău, Bojoga Petru a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de S.R.L. „Eurodepozit" și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 89-93, vol. I.).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 noiembrie 2024, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de S.R.L. „Eurodepozit" împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți S.R.L. „Exportator", S.R.L. „Alsinor", Agenția Proprietății Publice, Carauș Nina și Angheluță Ion, cu privire la anularea actului administrativ individual.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 18 decembrie 2024, S.R.L. „Eurodepozit" a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 noiembrie 2024, cu pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie admisă integral acțiunea formulată de S.R.L. „Eurodepozit".

La 11 aprilie 2025, apelantul S.R.L. „Eurodepozit" a prezentat motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, apelantul a indicat că prima instanță eronat a determinat că reclamantul se opune dreptului administraţiei publice locale în administrarea bunurilor din domeniul public, ignorând faptul că a fost pusă în discuţie legalitatea actului administrativ, având în vedere că S.R.L. „Eurodepozit" nu a fost informată de reprezentanţii Consiliului municipal Chişinău cu privire la proiectele administraţiei publice locale având ca obiect terenul din str. Melestiu 1, mun. Chișinău și nu a fost consultată şi/sau nu a participat la examinarea procedurii administrative iniţiate, ulterior finalizate cu emiterea deciziei la nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1 şi str. Melestiu 1/2", nefiind asigurată astfel transparenţa procesului administrativ/decizional.

Apelantul a menționat că instanţa de judecată, deşi a fost chemată să se pronunţe despre legalitatea actului administrativ anume reieşind din pretenţiile reclamantului, de fapt s-a limitat în a reţine că terenul municipal, domeniu public, aparţine cu drept de proprietate administraţiei publice locale, ceea ce se reţine şi prin înscrisurile anexate la materialele dosarului judiciar, ceea ce se reţine şi în acţiunea

reclamantului, însă din analiza hotărârii, se atestă că instanţa de judecatănu nu s-a pronunţat anume cu privire la obiecţiile reclamantului.

Apelantul a explicat că analiza pe care judecătorul o face în legătura cu motivele de fapt şi de drept, care i-au format convingerea în sensul unei anumite soluţii trebuie să fie clară şi simplă, precisă, conchisă şi fermă, să aibă putere de convingere. Or, această dispoziţie legală a fost adoptată în scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei, de a întări încrederea justiţiabililor în hotărârile judecătoreşti şi de a da posibilitatea instanţelor ierarhic superioare să-şi exercite controlul judecătoresc.

Apelantul a afirmat că constatările şi concluziile instanţei de fond, date litigiului, sunt în contradicţie cu materialele dosarului judiciar şi dosarului administrativ, ceea ce rezultă anume din interpretarea eronată a circumstanţelor cazului sesizat şi aplicarea eronată a normelor de drept material şi procedural - afectând legalitatea actului de justiţie, încălcând şi dreptul reclamantului la un proces echitabil garantat, aşa cum este enunţat la art. 6§1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale.

Apelantul a punctat că instanţa de fond, a ignorat şi critica reclamantului şi aspecte esenţiale ale litigiului, examinând pricina exclusiv reieşind din argumentele autorităţii publice pârâte, încălcând astfel şi principiului contradictorialităţii, egalităţii.

Apelantul a relevat că instanţa de fond examinând litigiul dedus judecăţii în procesul de interpretare a înscrisurilor-actelor/documentelor, datelor din dosarul administrativ şi a legislaţiei a admis erori de drept, determinând soluţionarea greşită a litigiului, precum şi la încălcarea dreptului apelantului/reclamant.

În materie de drept, apelantul și-a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 231-234, art. 240 alin. (1), lit. c) din Codului administrativ şi prevederile art. 55, art. 56 alin. (1) şi alin. (3), art. 59 alin. (1) şi alin. (5), art. 75 alin. (1) şi alin. (4), art. 357, art. 358 alin (1) şi alin. (5), art. 359, art. 360 alin. (1), lit. b), art. 362 alin. (1), art. 363, art. 364 alin. (1), art. 365 alin. (14), alin. (2) - (4), art. 385 alin. (1), lit. c), art. 386 alin. (1), art. 387-388 din Codul de procedură civilă.

Poziția intimatului și terților pe marginea apelului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere.

Astfel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a notificat intimatul Consiliul mun. Chișinău și terții S.R.L. „Exportator”, S.R.L. „Alsinor”, Agenția Proprietății Publice, Carauș Nina și Angheluță Ion, însă aceștia nu au depus referință și nu și-au exprimat poziția în niciun fel.

Admisibilitatea apelului:

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, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*".

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

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost pronunțat public la data de 27 noiembrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 18 decembrie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

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

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la data de 12 martie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 11 aprilie 2025, respectiv în a 30-a zi de la notificare. Prin urmare, instanța de apel atestă că termenul prevăzut de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ a fost respectat.

Totodată, se constată că partea apelantă a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul prevederilor 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, motiv pentru care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, participanții la proces, nu s-au prezentat. Astfel, Completul judiciar, conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților la proces, care au fost citați legal cu privire la timpul și locul examinării cauzei.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este

admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu întâietate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că prezentul litigiu a fost soluționat inclusiv în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

La 19 iulie 2018, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Codul administrativ, act legislativ publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17 august 2018, nr.309-320.

Art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prevede că, actul legislativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019.

Conform art.258 alin. (3) din Codul administrativ, „*procedurile de contencios administrativ iniţiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acţiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs şi de contestare cu recurs a încheierilor judecătoreşti*".

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, inclusiv și pentru procedura de apel.

Respectiv, procedura de contencios administrativ dedusă judecății în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi judecată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul derulării procedurii administrative, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 1 aprilie 2019).

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

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

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele*

legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege".

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

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce 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, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, potrivit deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1 și 1/2", având în vedere demersul și actele prezentate de către dna Nina Carauș și dl Ion Angheluță, soluția urbanistică, extrasele din Registrul bunurilor imobile cu numerele cadastrale 0100104616 și 0100104037, precum și certificatul de urbanism nr. 836/10 din 10 noiembrie 2010, în temeiul art. 9 și art. 45 din Codul funciar, art. 14 alin. (1) și (2) lit. b) și d), art. 77 alin. (2) și art. 19 alin. (4) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Consiliul municipal Chișinău a decis formarea terenului municipal din domeniul public cu suprafața de 0,0713 ha, conform planului-anexă, destinat organizării unui drum de acces de uz public.

Totodată, prin aceeași decizie, s-a permis dnei Nina Carauș și dlui Ion Angheluță să efectueze proiectarea și construirea drumului de acces pe lotul de teren format, cu mijloace financiare proprii, fiind stabilite obligațiile privind amenajarea

drumului, asigurarea exploatării rețelelor tehnice și utilizarea acestuia în conformitate cu prevederile Planului urbanistic general.

Din materialele dosarului rezultă că terenul cu suprafața de 0,0713 ha a fost format prin separare din terenul cu numărul cadastral 0100104178, cu suprafața inițială de 3,3098 ha, fiind operate modificări corespunzătoare în documentația cadastrală și în Registrul bunurilor imobile.

De asemenea, se reține că dna Nina Carauș și dl Ion Angheluță sunt proprietari ai imobilelor situate în mun. Chișinău, str. Melestiu 1/1 și 1/2, dobândite în baza contractelor de vânzare-cumpărare din 30 noiembrie 2007 și, respectiv, 25 februarie 2010, iar anterior emiterii deciziei contestate, aceștia s-au adresat autorităților administrației publice locale cu cereri privind asigurarea căii de acces către imobilele deținute, aspect confirmat și prin certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 836/10 din 10 noiembrie 2010 (f.d. 108-109, vol. I).

Prin urmare, S.R.L. „Eurodepozit" fiind proprietar al construcțiilor situate pe str. Melestiu nr. 1 și titular al dreptului de posesie și folosință asupra terenului municipal aferent, din care a fost format sectorul de 0,0713 ha destinat organizării drumului de acces de uz public, la 6 iulie 2015, a înaintat Consiliului municipal Chișinău cererea prealabilă nr. 06-111/4686, prin care a solicitat revocarea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1 și 1/2".

Prin răspunsul nr. 01/108-1505 din 15 iulie 2015, a Direcției Generale Arhitectură Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun. Chișinău a fost respinsă solicitarea de revocare.

Nefiind de acord cu soluția autorității publice, la 14 august 2015, S.R.L. „Eurodepozit" s-a adresat instanței de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeiniciei acţiunii şi a respins-o integral.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

În contextul pretenţiilor deduse judecării instanţa de apel reţine că în temeiul art. 1 alin. (1) şi (2) al Legii contenciosului administrativ (în vigoare la data iniţierii procedurii), „*contenciosul administrativ ca instituţie juridică are drept scop contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept. Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept*

al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată".

Articolul 2 al aceleiaşi Legi definea următoarele noţiuni pertinente:

„***litigiu de contencios administrativ*** *- litigiu pasibil de soluţionare de către instanţa de contencios administrativ competentă, generat fie de un act administrativ, fie de nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri privind recunoaşterea unui drept recunoscut de lege, în care cel puţin una dintre părţi este o autoritate publică sau un funcţionar al acestei autorităţi;*

instanţă de contencios administrativ *- judecătorii desemnaţi din judecătorii, colegiile sau completele de contencios administrativ ale curţilor de apel, colegiul de contencios administrativ al Curţii Supreme de Justiţie, abilitate prin lege cu înfăptuirea controlului judecătoresc al legalităţii actelor administrative emise de autorităţile publice în activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legii, precum şi de gestionare a domeniului public;*

autoritate publică *- orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un act administrativ normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuţii de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale;*

act administrativ *- manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum şi nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri;*

contract administrativ *- contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea şi folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcţionarilor publici care reiese din relaţiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora;*

nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri *- refuzul de a primi o cerere sau faptul de a nu răspunde petiţionarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii de către o autoritate publică, în cazul în care legea nu dispune altfel;*

persoană vătămată într-un drept al său *- orice persoană fizică sau juridică care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri;*

cerere prealabilă *- cerere prin care autorităţii emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ*".

Conform art. 3 alin. (1) şi (2) al Legii sus-indicate, „*obiect al acţiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ şi individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terţ, emise de: a) autorităţile publice şi autorităţile asimilate acestora în sensul prezentei legi; b) subdiviziunile autorităţilor publice; c) funcţionarii din structurile specificate la lit. a) şi b). Obiect al acţiunii în contenciosul administrativ poate fi şi nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege*".

Potrivit dispoziţiilor art. 14 alin. (1) al Legii nominalizate, „*persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorităţii publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel*".

În corespundere cu art. 15 alin. (1) şi (2) al Legii sus menţionate, „*cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiţionarului dacă legislaţia nu prevede altfel. Organul emitent este în drept: a) să respingă cererea prealabilă; b) să admită cererea prealabilă şi, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ*".

Conform prevederilor art. 16 alin. (1) al Legii indicate supra, „*persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ şi nu este mulţumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanţa de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte a actului respectiv şi repararea pagubei cauzate*".

În concordanță cu art. 17 alin. (1) lit. a) din aceeași Lege, „*(1) Cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoaşterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea acesteia*".

În contextul celor enunțate, autoritatea publică la 15 iulie 2015 a adoptat decizia cu privire la examinarea cererii prealabile înaintate de către reclamant, iar S.R.L. „Eurodepozit", la data de 14 august 2015, s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune împotriva Consiliului municipal Chișinău, privind anularea deciziei nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu, 1/1, 1/2.

Astfel, fiind respectată procedura și termenul de depunere a acțiunii în contencios administrativ, instanța urmează să se expună asupra fondului cauzei.

Cu referire la fondul acțiunii.

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

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

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți*".

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

1) anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1, și 1/2".

Cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că, potrivit prevederilor art. 1 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat), „*În sensul prezentei legi, se definesc următoarele noţiuni:*

administraţie publică locală *– totalitatea autorităţilor publice locale constituite, în condiţiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unităţi administrativ-teritoriale;*

consiliu local *– autoritate reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local*".

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat), „*(1) 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. (2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi 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)*".

Conform art. 77 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 cu privire la administrația publică locală (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*Bunurile domeniului public al unităţii administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale şi instituţiilor publice,*

concesionate, date în arendă ori în locaţiune, după caz, în temeiul deciziei consiliului local sau raional, în condiţiile legii".

Potrivit art. 9 din Codul funciar (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*De competenţa consiliilor raionale şi municipale ţin:*

exercitarea controlului asupra folosirii şi protecţiei terenurilor;

stabilirea impozitelor funciare şi altor plăţi, încasarea lor;

stabilirea şi schimbarea perimetrului intravilanului localităţilor şi soluţionarea litigiilor privind perimetrele;

ţinerea cadastrului funciar al raionului şi municipiului, ***organizarea reglementării regimului proprietăţii funciare****;*

elaborarea programelor, schemelor, proiectelor şi planurilor de reglementare a regimului proprietăţii funciare pe teritoriul raionului şi municipiului şi asigurarea realizării lor;

repartizarea şi retragerea terenurilor, în modul stabilit de lege;

stabilirea suprafeţelor care rămân în proprietatea statului în limita raionului şi municipiului;

schimbarea destinaţiei terenurilor agricole cu gradul de evaluare a fertilităţii naturale mai mic de 40, în cazul trecerii acestora în fondul silvic, la propunerea consiliilor unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întîi, în temeiul cererii proprietarului;

autentificarea drepturilor deţinătorilor de terenuri;

privarea deţinătorilor de dreptul de proprietate asupra terenurilor în conformitate cu legislaţia în vigoare;

determinarea şi repartizarea terenurilor pentru construcţii;

elaborarea propunerilor privind hotarele unităţilor administrativ-teritoriale pentru a fi aprobate de Guvern".

Conform art. 42 din Codul funciar (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*Terenurile din intravilan se află în administrarea autorităţilor administraţiei publice locale, iar din municipii - în proprietate municipală*".

Potrivit art. 44 din Codul funciar (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*Din componenţa terenurilor oraşelor şi satelor (comunelor) fac parte: terenurile pe care sunt amplasate construcţii şi alte amenajări; terenurile de uz public; terenurile pentru transporturile rutier, feroviar, naval, aerian, prin conducte, pentru liniile de telecomunicaţii, de transport electric, pentru exploatări miniere şi pentru alte industrii; terenurile împădurite; Terenurile cu destinaţie agricolă şi alte terenuri*".

În conformitate cu art. 45 din Codul funciar (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*Toate terenurile oraşelor şi satelor (comunelor) se folosesc în conformitate cu planurile lor de sistematizare şi cu planurile de organizare economico-funciară a intravilanului localităţilor. Planurile de*

sistematizare ale oraşelor şi satelor (comunelor) determină direcţiile principale ale folosirii terenurilor din intravilan pentru construirea caselor, a obiectelor industriale şi de altă natură, pentru amplasarea şi amenajarea locurilor de agrement, iar planurile de organizare economico-funciară a intravilanului determină direcţiile principale ale folosirii terenurilor care nu sînt destinate construcţiilor şi a celor care rămîn temporar neocupate de construcţii".

Conform art. 47 din Codul funciar (în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat) „*Terenuri de uz public din oraşe şi sate (comune) sunt terenurile folosite pentru căile de comunicaţie (pieţe, străzi, pasaje, drumuri şi altele asemenea, pentru necesităţile social culturale ale populaţiei (grădini publice, parcuri, lacuri, plaje, bulevarde, scuaruri), pentru cimitire şi alte necesităţi ale gospodăriei comunale. Pe terenurile de uz public se permite amplasarea construcţiilor şi amenajărilor capitale în conformitate cu destinaţia specială a acestor terenuri, precum şi a construcţiilor şi amenajărilor provizorii uşoare (gherete, chioşcuri), fără ca aceasta să fie în detrimentul terenurilor de uz public*".

Examinând criticile formulate prin cererea de apel, în coroborare cu materialele dosarului, precum și cu normele de drept aplicabile, Completul judiciar reține că obiectul litigiului îl constituie legalitatea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1 și 1/2", prin care a fost format un sector de teren cu suprafața de 0,0713 ha, destinat organizării unei căi de acces de uz public, fiind permisă, totodată, proiectarea și construirea drumului de către beneficiari, cu mijloace financiare proprii.

În acord cu concluziile instanței de fond, Completul judiciar constată că terenurile situate în intravilanul municipiului Chișinău se află în proprietate municipală, iar autoritatea deliberativă locală exercită atribuții de administrare și gestionare a acestora, inclusiv sub aspectul utilizării lor potrivit planificării urbanistice și necesităților de interes public, în temeiul prevederilor Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și ale Codului funciar.

Din materialele cauzei rezultă că măsura contestată a fost determinată de necesitatea asigurării unei căi de acces către imobilele situate în str. Melestiu 1/1 și 1/2, care aparțin cu drept de proprietate dnei Nina Carauș și dlui Ion Angheluță, drept confirmat prin contractele de vânzare-cumpărare și prin înscrierile efectuate în Registrul bunurilor imobile. Totodată, se reține că anterior emiterii deciziei nr. 2/16 din 2 aprilie 2015, aceștia s-au adresat autorităților administrației publice locale cu cereri repetate privind soluționarea problemei accesului către imobilele deținute, invocând imposibilitatea exercitării efective a dreptului de proprietate asupra construcțiilor lor în lipsa unei căi de acces funcționale și legale.

În acest context, Completul judiciar apreciază că instanța de fond a stabilit corect că emiterea deciziei contestate s-a întemeiat pe un ansamblu de acte și circumstanțe relevante, inclusiv pe existența certificatului de urbanism pentru

proiectare nr. 836/10 din 10 noiembrie 2010, care vizează amenajarea unui drum de uz public către terenurile private din str. Melestiu 1/1 și 1/2. De asemenea, se reține că legalitatea actelor urbanistice și a documentelor care au constituit premisa soluției administrative a fost anterior examinată în litigii separate și confirmată prin hotărâri judecătorești irevocabile, ceea ce consolidează concluzia privind existența unui temei factual și juridic suficient pentru măsura dispusă de autoritatea publică locală.

Sub aspectul regimului juridic al terenului cu nr. cadastral 0100104.178, situat în mun. Chișinău, str. Melestiu 1, Completul judiciar reține că acesta a constituit obiectul unor examinări judiciare anterioare, finalizate prin soluții irevocabile, care se bucură de autoritate de lucru judecat. Astfel, prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 8 iunie 2018, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea Agenției Proprietății Publice privind constatarea pretinsei deposedări ilegale a statului de terenul menționat și rectificarea înregistrărilor cadastrale, reținându-se că acesta aparține proprietății municipale și este înregistrat în conformitate cu cadrul legal aplicabil. Această soluție a fost menținută prin decizia Curții de Apel Chișinău din 11 decembrie 2018, iar recursul a fost declarat inadmisibil prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 19 iunie 2019, conferind caracter irevocabil constatărilor privind apartenența terenului la patrimoniul municipal.

Totodată, prin decizia Curții Supreme de Justiție din 6 februarie 2013, a fost confirmată legalitatea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 19/1 din 28 septembrie 2000, în partea ce ține de includerea terenului cu nr. cadastral 0100104.178 în categoria terenurilor de uz public (spații verzi), reținându-se că, deși terenul rămâne în această categorie, dreptul de posesie și folosință exercitat de titularii construcțiilor nu este, prin aceasta, suprimat.

În aceste condiții, Completul judiciar constată că statutul juridic al terenului litigios și limitele prerogativelor exercitate asupra acestuia nu mai pot fi repuse în discuție în prezenta cauză, instanța fiind ținută să pornească de la constatări judiciare irevocabile privind apartenența bunului la proprietatea municipală și destinația acestuia, ca premise juridice ale analizei legalității actului administrativ contestat.

Cât privește criticile reclamantului referitoare la afectarea dreptului său de posesie și folosință asupra terenului aferent construcțiilor, Completul judiciar reține că reclamantul nu deține un drept de proprietate asupra terenului, ci exercită un drept de posesie și folosință asupra unui bun aflat în proprietate municipală. În aceste condiții, măsura formării sectorului de teren pentru organizarea unei căi de acces de uz public răspunde unei necesități reale de interes general, respectiv asigurării accesului funcțional și legal către imobilele deținute de terți, care beneficiază de protecția dreptului de proprietate asupra construcțiilor lor.

Or, autoritatea publică locală este ținută, în exercitarea atribuțiilor sale, să asigure utilizarea rațională și echitabilă a bunurilor din proprietatea municipală, astfel încât acestea să servească interesului colectiv și să garanteze accesul efectiv la bunurile private. Prin urmare, simpla diminuare a suprafeței din care reclamantul își

exercită folosința, determinată de realizarea unei căi de acces de uz public, nu poate fi calificată, prin ea însăși, ca un temei pentru anularea actului administrativ, în lipsa demonstrării unei încălcări a limitelor competenței autorității emitente.

Cât privește susținerile reclamantului referitoare la pretinsa omisiune a autorității de a proceda la informarea și consultarea sa prealabilă, Completul judiciar reține că procedura administrativă ce a precedat adoptarea Deciziei nr. 2/16 din 2 aprilie 2015 a fost una complexă și a presupus parcurgerea etapelor de examinare și avizare în cadrul structurilor de specialitate ale Consiliului municipal Chișinău, obținând avizul pozitiv al Comisiei juridice, pentru ordinea publică și activitatea administrației publice locale din 12 decembrie 2014 precum și al Comisiei pentru construcții, arhitectură și relații funciare din 1 aprilie 2015 (f.d. 54-55, vol. I), însoțită de documentație urbanistică corespunzătoare, menită să asigure fundamentarea măsurii din perspectiva interesului public local. Or, în speță, din ansamblul probelor administrate nu rezultă că eventualele deficiențe procedurale ar fi fost apte să modifice soluția autorității sau să împiedice realizarea scopului legitim urmărit, respectiv asigurarea accesului de uz public către imobilele private situate în str. Melestiu 1/1 și 1/2.

În acest context, Completul judiciar constată că decizia contestată a fost emisă de o autoritate competentă, în limitele atribuțiilor conferite de lege și în vederea realizării unui interes public legitim, iar reclamantul nu a probat existența unor temeiuri de nelegalitate apte să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ.

În această ordine de idei, reiterând considerentele expuse anterior, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru, pornind de la constatările reținute și analizate mai sus și în temeiul prevederilor art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, concluzionează că instanța de fond în mod corect a respins, ca fiind neîntemeiată pretenția reclamantului S.R.L. „Eurodepozit” privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/16 din 2 aprilie 2015 „cu privire la formarea unui teren pentru organizarea drumului de acces din str. Melestiu 1/1, și 1/2”.

Cât privește argumentele părții apelante, precum că instanța de fond nu și-a motivat hotărârea și a ignorat argumentele sale, Completul de judecată menționează că este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de apel (*Hirvisaari împotriva Finlandei*, pct. 30). Întinderea obligației privind motivarea poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie analizată în lumina circumstanțelor speței: trebuie să se țină seama în special de diversitatea motivelor pe care un justițiabil le poate ridica în instanță și de diferențele din statele contractante în materie de dispoziții legale, cutume, concepții doctrinare, prezentarea și redactarea hotărârilor și deciziilor (*Ruiz Torija împotriva Spaniei*, pct. 29; *Hiro Balani împotriva Spaniei*, pct. 27).

Astfel, analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamantului în acțiune, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor reclamantului S.R.L. „Eurodepozit".

Completul judiciar va respinge ca neîntemeiată și critica apelantului referitoare la aprecierea circumstanțelor cauzei de către instanța de fond. Este evident că instanța a exercitat un rol activ în clarificarea raportului dintre părți, manifestându-se în mod eficient în analiza apărărilor formulate de reclamant pe cale incidentă. Aceasta a realizat analiza în cadrul stabilit de reclamant și în limitele obiectului dedus judecății, asigurând astfel o evaluare corectă și echitabilă a situației juridice.

În consecință, Completul judiciar apreciază cu certitudine caracterul formal al alegațiilor apelantului, care nu generează opozabilitate instanței de apel atât timp cât aceste alegații nu au fost confirmate prin probe relevante și admisibile, astfel în viziunea Completului judiciar, toate argumentele și afirmațiile invocate de către apelantul S.R.L. „Eurodepozit", citate *supra*, sunt vădit lipsite de suport juridic, instanța de apel apreciindu-le ca fiind inconsistente și fără raționament valabil circumstanțelor speţei.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelului declarat de S.R.L. „Eurodepozit" și menținerii fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 noiembrie 2024.

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

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de S.R.L. „Eurodepozit".

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 27 noiembrie 2024.

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

Ghedrovici Nicolae