Dosarul nr. 3a-568/24; (2-23108332-02-3a-23052024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (Judecător Barbacaru Igor)

D E C I Z I E

15 octombrie 2024 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică apelul depus de Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 martie 2024,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de SRL „Volta" către Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău, privind:

- obligarea Consiliului mun. Chișinău și Primăriei mun. Chișinău de a include pe ordinea de zi a Consiliului mun. Chișinău și de a adopta actul administrativ individual favorabil - Decizia cu privire la privatizarea terenului cu nr. cadastral *****, aferent obiectivului privat cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, care aparține cu drept de proprietate companiei SRL „Volta";
- obligarea Consiliului mun. Chișinău de a emite actul administrativ individual, prin care să dispună înstrăinarea către compania SRL „Volta" a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției private cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, în condițiile legale valabile la data depunerii de către SRL „Volta" a cererii din 22.06.2020 cu privire la cumpărarea terenului aferent bunului imobil, la prețul normativ de 2 542 395,48 lei,

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La 27 iulie 2023 SRL „Volta" a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul municipal Chișinău și Primăria municipiului Chișinău privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii reclamanta SRL „Volta" a invocat că deține în proprietate privată bunul imobil (construcție) cu nr. cadastral *****.01, amplasat pe terenul cu nr. cadastral ***** din mun. Chișinău, str. *****, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr. 1955 din 22.05.2019, fapt confirmat prin extrasul din Registrul bunurilor imobile.

La 22.06.2020 reclamanta s-a adresat către Consiliul mun. Chișinău și Primăria mun. Chișinău cu o cerere, prin care a solicitat privatizarea/procurarea terenului aferent construcției private din mun. Chișinău, str. *****, cu nr. cadastral *****.

Având în vedere lipsa de reacție la solicitarea sus menționată, la 12.12.2022 SRL „Volta" s-a adresat repetat cu o cerere către autoritatea publică locală, prin care a solicitat: comunicarea

în scris a etapei la care se află cererea depusă, precum și urgentarea procedurii de examinare a cererii.

Primăria mun. Chișinău nu a răspuns la adresările SRL „Volta”, motiv pentru care la data de 28.04.2023 SRL „Volta” a mai formulat o cerere în adresa Primarului General al mun. Chișinău, prin care a solicitat să-i fie comunicată la ce etapă se află examinarea cererii depuse de către SRL „Volta” la data de 22.06.2020, totodată compania reiterându-și solicitarea de procurare a terenului aferent construcției cu nr. cadastral *****.01.

Până în prezent SRL „Volta” nu a recepționat nici un răspuns la adresările formulate către Consiliul mun. Chișinău și Primăria mun. Chișinău cu privire la procurarea terenului aferent construcției deținută în proprietate privată de către SRL „Volta”. Având în vedere lipsa de reacție a Primăriei mun. Chișinău la cererile formulate de către SRL „Volta”, la data de 04.07.2023 a înregistrat la cancelaria Primăriei mun. Chișinău o cerere prealabilă cu nr. de intrare 1649, prin care a solicitat înstrăinarea de către autoritatea publică locală către SRL „Volta” a terenului cu nr. cadastral *****, suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției proprietate privată cu nr. cadastral *****.01 din str. *****, mun. Chișinău, în condițiile legale, valabile la data depunerii cererii de către SRL „Volta” cu privire la privatizarea terenului. În termenul prevăzut de prevederile legale, Primăria mun. Chișinău nu a oferit nici un răspuns la solicitările formulate. Astfel, având în vedere epuizarea mecanismelor de soluționare prealabilă a prezentului litigiului pe cale extrajudiciară, SRL „Volta” este nevoită de a se adresa cu acțiune în instanța de judecată.

Consideră reclamantă că i s-a încălcat dreptul prevăzut de lege, de a cumpăra terenul aferent bunului imobil deținut cu drept de proprietate, în conformitate cu prevederile art. 4 alin. (2) și alin. (9) din Legea nr. 1308/25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

Susține că prevederile art. 1 lit. a), art. 3 alin. (2), art. 4 alin. (2), (5), (9) din Legea nr. 138/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului (în vigoare la data depunerii cererii de cumpărare a terenului aferent obiectivului privat), art. 10 din Legea nr. 1308/1997 (în vigoare la data depunerii cererii), Hotărârea Guvernului nr. 1428 din 16.12.20085 privind aprobarea Regulamentului cu privire la vânzarea-cumpărarea și locațiunea/arenda terenurilor aferente, nu admit și nu permit efectuarea vânzării-cumpărării (privatizării) terenului aferent indicat supra, la alt preț decât cel normativ.

Relatează că actul administrativ cu privire la vânzarea terenurilor sus enunțate, aprobarea căruia a fost solicitată de către compania SRL „Volta” nu a fost elaborat și respectiv nu a fost prezentat Consiliului mun. Chișinău spre aprobare timp de peste 36 luni de la depunerea petiției din 22.06.2020 privind cumpărarea terenului aferent obiectivului privat, prin urmare, reieșind din circumstanțele expuse, întreprinderea este lipsită de posibilitatea efectuării unor investiții eficiente, în scopul dezvoltării activității sale, faptă care nu poate fi calificată de către reclamantă, decât o sfidare a principiului legalității, un principiu de bază a legislației administrative prevăzut de art. 21 Cod administrativ.

Primăria mun. Chișinău a ignorat vădit cerințele legale impuse în mod imperativ de legiuitor, privind examinarea cererii reclamantei de vânzare a terenului aferent obiectivului privat, în limita termenului de 30 de zile. În speță, autoritățile publice pârâte au încălcat și propriul act administrativ normativ - decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 15/14 din 22 decembrie 2017, prin care Consiliul mun. Chișinău a decis ca subdiviziunile sale să proceseze, să avizeze și să examineze cererile parvenite din partea persoanelor fizice și juridice, dar și adresările autorităților publice, precum și să elaboreze proiectele de decizii, în termen de până la 60 de zile din momentul depunerii acestora.

Consideră necesar de a evidenția că ilegalitatea activității administrative în cazul înaintării unei acțiuni, prin care se cere impunerea la acțiune, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială (substanțială).

Referitor la legalitatea materială (substanțială), consideră oportun de a evidenția faptul că SRL „Volta" revendică apărarea dreptului său de a privatiza terenul aferent construcțiilor – proprietatea sa privată. Acest drept al reclamantei a fost reglementat de art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308/25.07.97 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului. Reieșind din norma legală menționată, precum și din actele anexate la acțiunea înaintată, se constată cert faptul că SRL "Volta" întrunea toate condițiile de eligibilitate la momentul depunerii setului de acte către autoritatea publică locală.

În acest context, compania SRL "Volta" este îndreptățită să cumpere terenul aferent construcției care-i aparține cu drept de proprietate situată în mun. Chișinău, str. *****, cu nr. cadastral *****.01, la prețul normativ potrivit Borderoului de calcul pentru stabilirea plății funciare pentru folosirea terenului aferent eliberat de Direcția Generală Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare. Astfel, potrivit Borderoului de calcul sus enunțat, din data de 29 octombrie 2020, valoarea estimativă a terenului cu suprafața de 0,9593, situat în mun. Chișinău, str. *****, este de 2 542 395,48 lei.

Solicita reclamanta obligarea Consiliului mun. Chișinău și Primăriei mun. Chișinău de a include pe ordinea de zi a Consiliului mun. Chișinău și de a adopta actul administrativ individual favorabil - Decizia cu privire la privatizarea terenului cu nr. cadastral *****, aferent obiectivului privat cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, care aparține cu drept de proprietate companiei SRL „Volta"; obligarea Consiliului mun. Chișinău de a emite actul administrativ individual, prin care să dispună înstrăinarea către compania SRL „Volta" a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției private cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, în condițiile legale valabile la data depunerii de către SRL „Volta" a cererii din 22.06.2020 cu privire la cumpărarea terenului aferent bunului imobil, la prețul normativ de 2 542 395,48 (două milioane cinci sute patruzeci și două mii trei sute nouăzeci și cinci, 48) lei.

Poziția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 martie 2024, a fost admisă acțiunea înaintată de SRL „Volta", fiind anulate răspunsurile Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 1-03/1-809 din 07.03.2023 și nr. 1-03/1-4139, 4150, 4154 din 24.07.2023, cu obligarea Consiliului municipal Chișinău să emită decizie în temeiul căreia să dispună vânzarea către SRL „Volta" a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției private cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, în modul și condițiile prevăzute de Legea nr. 1308 din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în vigoare la data depunerii cererii nr. 3716 din 22.06.2020.

Solicitările apelantului:

La 02 aprilie 2024 Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul Municipal Chișinău au depus apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 martie 2024, solicitând casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie respinsă.

Argumentele părților:

În motivarea apelului declarat, reprezentantul apelantei a invocat că instanța de fond la emiterea actului judecătoresc contestat nu a respectat principiile legalității și dreptului la un proces echitabil, conform Codului administrativ.

Decizia primei instanțe a fost emisă fără a analiza toate circumstanțele relevante și probele furnizate de autoritățile locale.

Opinează că instanța prin emiterea hotărârii și-a depășit competența și a admis o imixtiune în activitatea Autorității Publice Locale și substituirea atribuțiilor Consiliului municipal Chișinău prevăzute de Legea nr. 436/2016 privind administrația publică locală și Legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău.

Un alt aspect al ilegalității hotărârii, este și faptul că prima instanță a dispus prin hotărârea emisă vânzarea către SRL „Volta" a terenului aferent construcției private, indicând expres suprafața de 0,9593 ha, deși această suprafața de teren nu a fost delimitată de autoritatea publică locală ca teren aferent obiectivului privat cu nr. cadastral *****.01.

Menționează că suprafața terenului cu nr. cadastral ***** a fost înregistrată în RBI în baza deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 3/26 din 02.04.2013 „Despre delimitarea terenurilor proprietate municipală din sectorul Ciocana", prin care s-a delimitat terenul ca proprietate municipală, iar prin acest act administrativ nu a fost calculată și delimitată suprafața terenului aferent obiectivului cu nr. cadastral *****.01.

Un act administrativ privind stabilirea planului lotului și suprafeței terenului aferent obiectivului cu nr. cadastral *****.01, nu a fost emis de autoritatea publică locală, iar instanța de judecată nu are nici competența și nici cunoștințele specializate pentru a determina și calcula suprafața terenului aferent.

Mai mult ca atât, la materialele cauzei nu există nici materiale care ar proba faptul că pe acest teren nu tranzitează rețele inginerești sau liniile roșii, ori schema terenului prin care se face analiza și apreciere hotarelor terenului necesar pentru deservirea și exploatarea imobilului, se face contra plată de specialiștii licențiați în domeniu.

Relatează că, doar în baza schemei terenului prin care se face analiza și apreciere hotarelor terenului necesar pentru deservirea și exploatarea imobilului, se perfectează planul terenului aferent, care urmează a fi aprobat conform procedurii stabilite de CMC. Astfel, prima instanță fără a avea cunoștințe specializate, analizele necesare și competența legală, a stabilit prin hotărârea emisă, suprafața terenului aferent, efectuând o imixtiune inadmisibilă în atribuțiile exclusive ale APL.

O altă încălcare a legislației efectuată prin emiterea hotărârii primei instanțe, este și indicarea prețului la care urmează a fi transmis terenul și anume la preț normativ conform prevederilor legii la data depunerii cererii din 22.06.2020.

Opinează apelantul că este absolut eronată concluzia primei instanței, precum că procedura administrativă de vânzare a terenului inițiată la cererea SRL „Volta" din 22.06.2020, a fost finalizată prin răspunsurile din 07.03.2023 și din 24.07.2023.

În privința cererii SRL „Volta" din 22.06.2020, având în vedere faptul că până la înaintarea acțiunii în instanța de judecată au trecut mai mult de trei ani, comunică că la moment nu poate fi verificată informația și răspunsul oferit de autoritatea publică locală, însă după cum pretind reclamanții cererea nu a fost examinată în termenul legal și nu au primit răspuns. În astfel de situație legea stipulează clar că nesoluționarea cererii în termenul legal se asimilează refuzului.

Reieșind din prevederile art. 64 alin. (2) și art. 165 alin. (1) Cod administrativ, cererea prealabilă urma a fi depusă în termenul prevăzut de normele imperative ale Codului administrativ, iar reclamantul a omis acest termen legal, astfel că cererea din 2020 a fost respinsă si nu a fost contestată, iar procedura administrativă a încetat.

Totodată, după părerea apelantului, vânzarea terenului nominalizat la prețul normativ, în baza normei de drept inexistente, ar prejudicia grav bugetul public municipal, fiind în

contradicție cu Planul de acțiuni privind implementarea recomandărilor Inspecției Financiare a Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 9/10 din 19.12.2018.

La 08 iulie 2024 administratorul intimatei SRL „Volta", Crețu Ghenadie a depus referința, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii primei instanțe

Poziția participanților la proces în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel:

În cadrul ședinței de judecată reprezentantul apelanților Primarul General al mun. Chișinău și Consiliul Municipal Chișinău nu s-a prezentat, din motive necunoscute instanței, procedura citării legale fiind respectată, din care considerente Completul judiciar a dispus examinarea cauzei în lipsa părții neprezente legal citate.

Reprezentantul intimatei SRL „Volta", avocatul Bucătaru Serghei în ședința de judecată a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind reprezentantul părții prezent în cadrul ședinței de judecată, studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău consideră că apelul este admisibil, însă este neîntemeiat și urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii primei instanțe din următoarele considerente.

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

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din actele cauzei rezultă că hotărîrea atacată cu apel a fost pronunțată la 27 martie 2024, apelul fiind depus la data de 02 aprilie 2024, motiv pentru care instanța de apel constată că apelul a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

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

Din actele cauzei rezultă că hotărîrea motivată a fost notificată apelantului la 29 aprilie 2024, motivarea apelului fiind depusă prin intermediul oficiului poștal la 10 mai 2024, motiv pentru care instanța de apel constată că motivarea apelului a fost depusă cu respectarea termenului prevăzut de Legislația în vigoare.

Conform art. 233 alin. (2) Cod administrativ, cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit.

Colegiul a stabilit că cererea de apel este semnată de Tofan Alina, care acționează în baza procurilor nr. 2-01/2-12 din 02.01.2024 și nr. 1-01/2-18 din 12.02.2024, fiind împuternicită de Primarul General al municipiului Chișinău și Consiliul municipal Chișinău, inclusiv cu dreptul de a ataca hotărârea judecătorească.

În astfel de circumstanțe, Completul judiciar constată că cererea de apel trece testul admisibilității, instanța de apel urmând să examineze apelul în fond.

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

Potrivit art. 219 alin. (1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

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 și să nu se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară. (HirroBalani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

În cadrul examinării cauzei s-a stabilit cu certitudine că, SRL „Volta" este proprietar al bunului imobil (construcție) cu nr. cadastral *****.01, amplasat pe terenul cu nr. cadastral ***** din mun. Chișinău, str. *****, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr. 1955 din 22.05.2019, fapt confirmat prin extrasul din Registrul bunurilor imobile.

La 22.06.2020 SRL „Volta" s-a adresat către Consiliul mun. Chișinău (Primăria mun. Chișinău) cu o cerere, prin care a solicitat privatizarea/procurarea terenului aferent construcției private din mun. Chișinău, str. *****, cu nr. cadastral *****.

Având în vedere lipsa de reacție la solicitarea sus menționată, la 12.12.2022 SRL „Volta" s-a adresat repetat cu o cerere către autoritatea publică locală, prin care a solicitat comunicarea în scris a etapei la care se află cererea depusă, precum și urgentarea procedurii de examinare a cererii.

Din motiv că Primăria mun. Chișinău nu a răspuns la adresările companiei, la data de 28.04.2023 SRL „Volta" a mai formulat o cerere în adresa Primarului General al mun. Chișinău, prin care a solicitat să-i fie comunicată la ce etapă se află examinarea cererii depuse de către SRL „Volta" la data de 22.06.2020, totodată compania reiterându-și solicitarea de procurare a terenului aferent construcției cu nr. cadastral *****.01.

Având în vedere lipsa de reacție a Primăriei mun. Chișinău la cererile formulate de către SRL „Volta", la data de 04.07.2023 a înregistrat la cancelaria Primăriei mun. Chișinău o cerere prealabilă cu nr. de intrare 1649, prin care a solicitat înstrăinarea de către autoritatea publică locală către compania SRL „Volta" a terenului cu nr. cadastral *****, suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției proprietate privată cu nr. cadastral *****.01 din str. *****, mun. Chișinău, în condițiile legale, valabile la data depunerii cererii de către compania SRL „Volta" cu privire la privatizarea terenului.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță s-a pronunțat asupra temeiniciei acțiunii, dispunând admiterea acesteia.

Instanța de apel analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe privind admiterea acțiunii, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită, iar de către apelant nu au fost prezentate careva probe suplimentare în vederea demonstrării netemeiniciei concluziilor invocate de prima instanță în hotărârea motivată.

Din textul revendicărilor formulate de reclamant, se reține că SRL „Volta" a sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune cu scopul obligării pârâților pe calea judecătorească să emită actul administrativ individual, prin care să dispună înstrăinarea către compania SRL

„Volta” a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției private cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, în condițiile legale valabile la data depunerii de către SRL „Volta” a cererii din 22.06.2020 cu privire la cumpărarea terenului aferent bunului imobil, la prețul normativ de 2 542 395,48 lei,

După cum a fost reținut supra, SRL „Volta” este proprietarul bunului imobil cu nr. cadastral *****.01, modul de folosință - depozit, suprafața de 3 358,7 m.p., construcția fiind situată pe terenul cu nr. cadastral *****, de pe adresa str. *****.

Din suportul probatoriu prezent la materialele cauzei rezultă că proprietar al bunului imobil – terenul cu nr. cadastral 01003007.746, modul de folosință pentru construcții, cu o suprafață de 0,9593 ha, situat în mun. Chișinău str. *****, este unitatea administrativ-teritorială, municipiul Chișinău, fapt ce rezultă și din copia Extrasului din Registrul bunurilor imobile, anexat la lucrările cauzei (f.d. 18-19).

La 22 iunie 2020 S.R.L. „Volta” a depus cerere către Primăria mun. Chișinău, prin care a solicitat cumpărarea terenului cu nr. cadastral *****, aferent bunului imobil cu nr. cadastral *****.01, care aparține cu drept de proprietate companiei „Volta” S.R.L. (f.d. 20), astfel fiind demarată procedura administrativă pentru soluționarea cererii.

La cererea depusă SRL „Volta” a anexat actele relevante prescrise de lege, în acest aspect autoritățile publice pârâte nu au înaintat obiecții cu privire la volumul insuficient al actelor prezentate, prin urmare sub egida art. 123 alin. (6) Cod de procedură civilă coroborat cu art. 195 Cod administrativ, faptele invocate de una din părți nu trebuie dovedite în măsura în care cealaltă parte nu le-a negat.

Conform art. 78 alin. (1) Cod administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ. Potrivit art. 60 alin. (1)-(2) lit. a), b) Cod administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Termenul general curge de la: a) data prevăzută în lege pentru exercitarea unei atribuții stabilite; b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control. În temeiul art. 61 alin. (4) Cod administrativ, din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. Totodată, alin. (5) al aceluiași articol statuează că, în mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile. Prevederile enunțate la art. 60 al Codului administrativ, reglementează termenul în care o procedură administrativă trebuie finalizată care este de 30 de zile, unde este accentuat că nici o altă prevedere legală, care să fie pertinentă și aplicabilă acestor raporturi juridice, nu instituie alte termene, prin urmare se vor aplica cerințele Capitolului III din Codul administrativ, iar în mod excepțional când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care însă nu va depăși 90 de zile.

În sensul celor enunțate, Consiliul mun. Chișinău a avut la dispoziție un termen maxim de 90 zile pentru a finaliza procedura administrativă. Instanța de judecată atestă că începutul termenului de examinare, corespunde zilei în care a fost depusă cererea de către reclamant, adică

22.06.2020, și urma a fi finalizată după caz, în termen de 30 zile, cu posibilitatea prelungirii termenului cu cel mult 15 zile, dar fără a depăși 90 zile de la inițierea acesteia.

Respectiv, Completul judiciar consideră că prima instanță a ajuns la o concluzie corectă că circumstanțele relatate atestă încălcarea de către Consiliul mun. Chișinău a termenului de desfășurare a procedurii administrative inițiate la cererea SRL „Volta" din 22.06.2020. În consecință, refuzul Consiliului mun. Chișinău de înstrăinare a terenului, nu răspunde exigențelor de legalitate formală, fiind emis cu încălcarea normelor și principiilor procedurii administrative.

În această ordine de idei, instanța reține că prin prisma art. 64 alin. (2) Cod administrativ, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii.

Autoritățile publice sunt chemate să acționeze în conformitate cu Constituția, legislația în vigoare, tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, precum și cu alte acte normative, în limita competenței care le este încredințată prin lege și în scopul pentru care această competență le-a fost încredințată. Respectarea procedurii administrative prevăzute de Codul administrativ este obligatorie pentru toate autoritățile publice la emiterea actelor administrative, dacă legea nu prevede altfel. Actele administrative emise, sau după caz adoptate fără respectarea procedurii, pot fi anulate în modul stabilit de lege, sau declarate nule. Autoritățile publice pot admite măsuri care afectează drepturile sau interesele legitime ale persoanelor fizice sau juridice, numai în cazurile când acestea sunt necesare și numai în măsura necesară atingerii scopului propus.

Instanța menționează că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) Cod administrativ, potrivit căruia autoritățile publice „trebuie" să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Sunt elocvente concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului care a menționat că, obiectul și scopul art. 18 din Convenție îl constituie interzicerea abuzului de putere [Merabishvili împotriva Georgiei (MC), 2017, pct. 303 și 306; Ilgar Mammadov împotriva Azerbaidjanului (procedură privind neîndeplinirea obligațiilor) (MC), 2019, pct. 189].

Din perspectiva jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, legea trebuie sa fie accesibilă persoanei în cauză și să fie previzibilă sub aspectul consecințelor sale (a se vedea și Hotărârea Amann împotriva Elveției). În sensul Convenției, o normă juridică trebuie să îndeplinească două condiții suplimentare: să fie accesibilă oricărei persoane, lucru care se realizează, de regulă, prin publicare; să fie enunțată cu claritate, astfel încât orice persoană să poată, în mod rezonabil, să își conformeze conduita cunoscând consecințele juridice ale faptelor sale. Această ultimă condiție nu este îndeplinită, spre exemplu, atunci când norma legală nu prevede cu suficientă claritate condițiile în care autoritățile statale pot să ia o anumită măsură, precum și mijloacele de verificare a îndeplinirii condițiilor. În lipsa unor garanții procedurale, simpla existență fizică a normei legale nu este suficientă pentru a fi calificată drept lege, în sensul Convenției.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile.

O dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente, ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent.

Codul civil reglementează acțiunea în timp a legii civile în art. 6. Legea civilă nu are caracter retroactiv. Legea civilă nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare. Legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare. De la data intrării în vigoare a legii noi, efectele legii vechi încetează, cu excepția cazurilor în care legea nouă prevede altfel. În cazul situațiilor juridice contractuale în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi, legea veche va continua să guverneze natura și întinderea drepturilor și obligațiilor părților, precum și orice alte efecte contractuale, dacă legea nouă nu prevede altfel.

Astfel, reglementările juridice tratează diferite aspecte de retroactivitate a legii. Este definitorie stabilirea caracteristicilor temporale ale raporturilor juridice la care se referă norma: trecutul, prezentul sau viitorul. Totodată, trebuie determinate caracteristicile de stare ale raporturilor juridice: consumate, în execuție sau planificate. În dependență de rezultat este aplicabilitatea legii noi – retroactivă sau neretroactivă.

La momentul formulării cererii de cumpărare a terenului cu nr. cadastral *****, aferent obiectivului privat din mun. Chișinău, str. *****, SRL „Volta” era ghidată de o legislație previzibilă, accesibilă și clară, ca pe parcurs, legislatorul să intervină asupra textului legislativ inițial, iar Consiliul mun. Chișinău să pretindă de beneficierea unei legi mai prielnice (preț de piață în detrimentul prețului normativ) de pe urma tergiversării procesului de înstrăinare a terenului litigios. Însă, acest comportament a Consiliului mun. Chișinău, corect a fost apreciat de instanța de fond ca bazat pe o interpretare eronată a principiului acțiunii legii în timp.

Or, Legea aplicabilă se determină la momentul depunerii cererii de către SRL „Volta” – 22.06.2020, indiferent când este adoptat actul administrativ pe marginea acestei cereri. Chiar și în ipoteza în care momentul emiterii actului administrativ ar determina legea materială aplicabilă, instanța de fond just a stabilit că din moment ce la expirarea termenului de 30 de zile de la data depunerii cererii, prin voința tacită a Consiliului mun. Chișinău s-a creat o decizie de respingere a dezideratelor înaintate de către SRL „Volta”, rezidă inaplicabilitatea în speță a modificărilor legislative operate post factum. Iar, modificările de care se prevalează Consiliul mun. Chișinău, au intrat în vigoare tocmai la 31.12.2021.

Din optica jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului, nu-i este, în principiu, interzis puterii legislative să reglementeze, prin noi dispoziții cu întindere retroactivă, drepturi care să decurgă din legile în vigoare. Cu toate acestea, art. 6 se opune ingerinței legiuitorului în administrarea justiției pentru a influența rezultatul juridic al unei proceduri pendinte în care autoritățile publice sunt părți – cu excepția unor „motive imperioase de interes general” [Zielinski și Pradal și Gonzalez și alții împotriva Franței (MC), pct. 57; Scordino împotriva Italiei (nr. 1) (MC), pct. 126].

Art. 6 § 1 nu are ca scop să prevină orice ingerință a autorităților publice într-o procedură juridică pendinte la care acestea sunt părți. În alte cauze, Curtea a recunoscut că argumentele invocate de statul pârât permiteau să se evidențieze interesul public clar și superior necesar pentru a justifica efectul retroactiv al legii [National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit, pct. 112; ForrerNiedenthal împotriva Germaniei, pct. 64; OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X și

Blanche de Castille și alții împotriva Franței, pct. 71-72; EEG-Slachthuis Verbist Izegem împotriva Belgiei (dec.)].

Curtea este preocupată în special de riscurile asociate cu utilizarea unei legi retroactive care are efectul de a influența efectul juridic al unui litigiu în care statul este parte, în special atunci când efectul este de a face ca procesul să nu poată fi câștigat. Trebuie examinate îndeaproape motivele avansate pentru a justifica astfel de măsuri (National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society și Yorkshire Building Society împotriva Regatului Unit, pct. 112).

În cazul în care exista încă de la debutul procedurii, în ceea ce privește existența acestui drept, o contestație reală și serioasă, faptul că instanțele interne au ajuns la concluzia că acest drept nu exista, nu privează retroactiv capătul de cerere al reclamantului de caracterul său de a putea fi apărat în justiție (Z și alții împotriva Regatului Unit).

În lumina art. 56 alin. (3) din Legea privind actele normative, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective.

Principiul neretroactivității legii este esențial pentru protecția drepturilor omului în fața legii. N-ar exista nici o siguranță pentru persoane dacă, atâta vreme cât o lege este în vigoare, iar ei s-au conformat prevederilor acesteia, s-ar putea repune în discuție, după abrogarea ei, actele încheiate conform dispozițiilor legale. Sau, în alți termeni, legea este un ordin al legiuitorului, iar un ordin nu poate fi valabil decât pentru viitor; nu se poate pretinde cetățenilor supunerea față de o lege pe care n-o puteau cunoaște întrucât încă nu exista. Și, pentru a conchide, „dacă un individ care se supune ordinului legii ar putea să fie tulburat sub pretextul că o lege posterioară a modificat termenii reglementării existente anterior, legea și-ar pierde orice putere, pentru că nimeni n-ar mai cuteza nici măcar să execute ordinele legii de teama actelor care, deși făcute legitim, ar fi ulterior criticate de o lege nouă și necunoscută.

Din conținutul notei informative la proiectul Legii de modificare a art. 4 din Legea cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, nu poate fi desprins nici un motiv imperios de interes general care ar justifica intervenția legislatorului în operarea modificărilor legislative disputate în prezentul litigiu.

Argumentele expuse de partea pârâtă nu sunt de natură să învingă aplicabilitatea prevederilor Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, aplicabile cererii pendinte cu privire la cumpărarea terenului aferent obiectivului privat deținut de SRL „Volta”, ultima s-a bucurat de obținerea unui drept legitim conform „teoriei drepturilor câștigate”, degajată din doctrina juridică autohtonă.

Verificând respectarea criteriului de legalitate materială ale actului administrativ contestat, instanța de judecată consideră oportun de a reține ca fiind relevante speței următoarele normele legale.

Conform art. 14 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Potrivit art. 14 alin. (2) lit. b), c), e) al Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, consiliul local realizează următoarele competențe: - administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului); - decide în

privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii; - decide atribuirea și schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Totodată, art. 4 alin. (3) al Legii privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, statuează că, autoritățile publice locale de nivelurile întâi și al doilea, în limitele legii, dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local care nu este exclusă din competența lor și nu este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

Conform art. 77 alin. (3) și (5) din Legea privind administrația publică locală, bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, în condițiile legii. Înstrăinarea, concesionarea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Conform art. 2 din Legea nr. 121-XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, prin bun pasibil de privatizare se înțelege pachet de acțiuni, parte (cotă) socială, bun imobil distinct, încăperi nelocuibile, complex de bunuri imobile, teren, alte bunuri care se află în domeniul privat al proprietății publice.

Conform art. 53 alin. (1) și (5) din Legea enunțată, privatizarea terenurilor aferente bunurilor care se privatizează și bunurilor private se efectuează în conformitate cu prezenta lege, cu legislația funciară și cu alte acte legislative. Procedura privatizării lor se stabilește prin regulament, aprobat de Guvern. Nu pot fi privatizate terenurile: a) din domeniul public; b) aferente bunurilor din rezervele materiale de stat, din rezervele de mobilizare aferente bunurilor obiectivelor de protecție civilă nepasibile de privatizare; c) poluate cu substanțe chimice sau radioactive ori infectate cu preparate biologice periculoase; d) potrivit unor alte acte legislative, nu pot fi înstrăinate. Instanța de judecată reține că, în scopul implementării art. 53 alin. (1) din Legea nr. 121- XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

La 16.12.2008, prin Hotărârea nr. 1428, Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la vânzarea-cumpărarea și locațiunea/arenda terenurilor aferente, care a fost abrogat la 11.10.2024, însă prevederile acestuia în redacția la data depunerii cererii privind privatizarea terenului, sunt aplicabile speței.

Conform pct. 2 din Regulament enunțat, prezentul Regulament stabilește condițiile și modul de vânzare-cumpărare, locațiune/arendă a terenurilor aferente din domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, inclusiv a construcțiilor nefinalizate, precum și a terenurilor aferente imobilelor private, înființate în afara procesului de privatizare, a terenurilor cu destinație agricolă aferente construcțiilor private atribuite în calitate de cotă-parte valorică din patrimoniul întreprinderilor agricole (depozite, frigidere destinate păstrării produselor agricole, fătări, ateliere de reparație și de păstrare a mecanismelor (agregatelor) agricole, ferme zootehnice, inclusiv amenajări piscicole, instalații de desecare, de irigare, dacă nu au fost atribuite la altă categorie de destinație), folosite în scopul producției agricole și agroindustriale (în continuare - terenuri aferente).

Conform pct. 3 din Regulamentul enunțat, terenul aferent este compus din suprafața de teren pe care sunt amplasate nemijlocit bunurile imobile (clădiri, edificii, construcții nefinalizate) și terenul adiacent, utilizat în procesul tehnologic și/sau pentru deservirea acestora.

Pct. 4 din Regulament prevede că, prevederile prezentului Regulament nu se aplică terenurilor: 1) din domeniul public; 2) aferente caselor de locuit și bunurilor privatizate sau

amplasate în casele de locuit; 3) situate în zonele fondului apelor, în zone de odihnă, parcuri, grădini publice și scuaruri sau destinate dezvoltării rețelelor inginerești și necesităților publice, conform planului de amenajare a teritoriului unității administrativ-teritoriale și planului urbanistic general al localităților acestei unități, aprobate în modul stabilit, aferente bunurilor din rezervele materiale de stat, din rezervele de mobilizare sau aferente bunurilor obiectivelor de protecție civilă nepasibile de privatizare; 4) aferente bunurilor nepasibile privatizării; 5) poluate cu substanțe chimice sau radioactive ori radioactive cu substanțe biologice periculoase; 6) aferente bunurilor transmise întreprinderilor privatizate în gestiune economică; 7) care, potrivit altor acte legislative, nu pot fi înstrăinate.

Conform pct. 7 din Regulament, cumpărător sau locatar/arendaș al terenului aferent (în continuare - Cumpărător) poate fi proprietarul bunului privatizat sau privat, amplasat pe acest teren. În cazul în care proprietar al obiectului privatizat sau privat este o întreprindere, în calitate de cumpărător sau locatar/arendaș al terenului aferent poate acționa numai această întreprindere.

După cum s-a menționat supra, la cercetarea stării de fapt, instanța de judecată a stabilit că SRL „Volta” este proprietara obiectivului privat cu nr. cadastral *****.01, amplasat în mun. Chișinău, str. *****. Totodată, proprietara terenului cu nr. cadastral ***** pe care este amplasat bunul imobil nominalizat, este administrația publică locală. Terenul a cărui cumpărare se solicită nu face parte din terenurile indicate la pct. 4 din Regulament, având statut de teren destinat construcțiilor și deservirii acestora.

În această ordine de idei, Completul judiciar consideră că instanță de fond just a concluzionat că cererea SRL „Volta” întrunește cerințele pentru a putea beneficia de dreptul de a solicita cumpărarea terenului respectiv, Consiliul mun. Chișinău neaducând vreun motiv întemeiat, care ar demonstra contrariul.

În continuare, se reține că conform punctelor 13-14 din Regulamentul menționat supra, pentru vânzarea-cumpărarea terenurilor aferente din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale, cumpărătorul depune pe numele primarului din localitatea în care este amplasat terenul o cerere de modelul indicat în anexa nr. 1 la prezentul Regulament. La cerere Cumpărătorul anexează: 1) schema terenului aferent, elaborată de serviciile specializate ale autorităților administrației publice locale sau de întreprinderile licențiate în domeniul urbanismului și planul geometric elaborat în modul stabilit; 2) extrasul din Registrul de stat al unităților de drept – pentru persoanele juridice și întreprinderile individuale, iar copia buletinului de identitate sau a pașaportului –pentru persoanele fizice; 3) extrasul din Registrul bunurilor imobile, capitolele A și B, în original, sau copia autentificată și copia documentelor în baza cărora a fost înscris în Registru dreptul de proprietate asupra bunului, amplasat pe terenul solicitat spre cumpărare; 4) autorizația de construcție și actul de inspectare a construcției în cazul construcțiilor nefinalizate; 5) contractul de arendă asupra terenului aferent, după caz.

Actele cauzei atestă că la depunerea cererii, au fost prezentate actele indicate la pct. 14 din Regulamentul enunțat, iar la depunerea acestora, autoritatea publică nu a invocat obiecții.

Conform punctelor 15-17 din Regulamentul citat supra, la prezentarea cererii și a documentelor indicate mai sus, primarul este obligat să le înregistreze și, în termen de 30 de zile din data depunerii cererii, să efectueze următoarele acțiuni de pregătire a materialelor pentru decizia consiliului local: să examineze posibilitatea vânzării terenului aferent solicitat, cu suprafața indicată în planul geometric; să completeze borderoul de calcul al prețului de vânzare-cumpărare a terenului aferent în patru exemplare (de modelul indicat în anexa nr. 2 la prezentul Regulament). Borderoul de calcul și planul geometric al terenului aferent sunt părți componente ale contractului de vânzare-cumpărare al terenului aferent; să prezinte consiliului local

documentele necesare pentru adoptarea deciziei privind vânzarea terenului respectiv; după adoptarea deciziei de către Consiliul local, să semneze contractul de vânzare-cumpărare a terenului aferent și trei exemplare să le elibereze cumpărătorului. La adoptarea de către consiliul local a deciziei privind vânzarea terenului aferent, pentru fiecare teren aparte, se ține cont de interesele proprietarilor obiectelor amplasate pe un teren comun cu același număr cadastral și al proprietarilor terenurilor adiacente. În caz de refuz al eliberării borderoului de calcul al prețului de vânzare a terenului aferent, precum și la vânzarea terenului respectiv, autoritatea care refuză va prezenta cumpărătorului, în termen de 30 zile, un răspuns în scris în care se vor indica motivele ce fac imposibilă vânzarea-cumpărarea terenului. Refuzul poate fi atacat în instanța de judecată.

Cu referire la normele de drept citate, instanța de fond just a constatat că Consiliul mun. Chișinău, cu derogare de la competențele ce îi revin, nu a întreprins măsurile necesare pentru adoptarea deciziei privind vânzarea terenului respectiv, deși condițiile impuse de prevederile legale au fost respectate și întrunite de reclamant.

În conformitate cu prevederile art. 225 alin. (2) din Codul 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. Mai mult, art. 16 din Codul administrativ legiferează că, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Instanța menționează că, statul de drept presupune respectarea principiului legalității, recunoscând, totodată, autorităților publice, să-și exercite puterea discreționară, care reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Însă, această putere discreționară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, nu este nelimitată, cenzurarea acesteia de către judecător poate și trebuie să intervină atunci când este afectată chiar legalitatea și, practic, se acționează cu exces de putere. Dacă legalitatea are în vedere, conformitatea cu legea, ceea ce presupune că orice formă de manifestare a autorității publice, inclusiv a oricăreia din sfera administrației publice, trebuie să se încadreze în limitele stabilite de actele normative, puterea discreționară presupune, pe fond libertatea ce i-a fost conferită de lege autorității publice pentru a alege o soluție sau alta.

Conform art. 1 lit. a) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului (în redacția la data inițierii procedurii administrative), prezenta lege se aplică în cazurile: a) vînzării-cumpărării terenurilor, inclusiv a terenurilor aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente obiectiv privat, precum și a terenurilor aferente construcțiilor nefinalizate. Conform art. 4 din Legea citată, terenurile proprietate publică se împart în terenuri proprietate de stat și terenuri proprietate a unităților administrativ-teritoriale, delimitarea cărora se stabilește prin lege. Vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ teritoriale se efectuează de către autoritățile administrației publice locale la decizia consiliului respectiv, iar a terenurilor din domeniul privat al statului – de către Agenția Proprietății Publice. Vânzătorul soluționează toate problemele referitoare la construcțiile, instalațiile inginerești, plantațiile multianuale și la alte bunuri imobile amplasate pe aceste terenuri.

Analizând dispozițiile Legii nr. 1308 din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, instanța de judecată corect a constatat că legiuitorul nu a oferit autorităților competente o discreție și o posibilitate de a alege de a înstrăina sau nu terenul. Dimpotrivă, din textul legii ”vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ teritoriale se efectuează” rezultă o obligație a acestora, de a înstrăina terenul solicitat, dacă sunt întrunite toate condițiile impuse de lege.

Prin urmare, activitatea administrativă a autorităților publice pârâte urma să se rezume la verificarea întrunirii condițiilor de înstrăinare a terenului vizat și respectând limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul, să aleagă unica soluție juridică legală, de admitere a cererii din 22.06.2020 înaintată de SRL „Volta” și încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului aferent. O altă tratare a situației din speță, ar însemna depășirea limitelor legal stabilite, nerespectarea scopului pentru care autorităților le-a fost atribuit dreptul de a decide asupra chestiunii de vânzare a terenului aferent.

Art. 29 din Codul administrativ prevede că, 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.

Conceptual, proporționalitatea acțiunii administrative, în special a actului administrativ individual, constă în obligația autorităților publice de a nu interveni în drepturile persoanei, decât într-un mod armonios și echilibrat și doar atunci când o cere interesul publice, fără a atinge substanța dreptului subiectiv. Ingerințele în drepturile omului prin acțiune administrativă nu este exclusă, însă ea trebuie să urmărească un scop legitim și, potrivă, necesară și rezonabilă Proporționalitatea este un element obligatoriu al principiului legalității acțiunii administrative. Controlul judecătoresc efectiv realizat prin acțiunea în contencios administrativ obligă judecătorul administrativ să verifice respectarea acestei axiome juridice de către autoritățile publice, atunci când se relaționează cu cetățeanul prin acțiunea administrativă. Orice hotărâre judecătorească prin care se înfăptuiește jurisdicția administrativă trebuie să conțină efectuarea testului proporționalității. Astfel, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. Verbul ”trebuie” utilizat de legiuitor în textul art. 29 Cod administrativ denotă despre o obligație absolută de respectare de către autoritățile publice a proporționalității atunci când întreprind măsuri oficiale, dar și obligația instanței de judecată de a verifică în ce măsură corespunde proporționalității. Principiul proporționalității este derivat din statul de drept și are scopul de a proteja cetățenii de administrație publică disproporționată. Se bazează pe relația dintre scop și mijloace. Deci mijloacele pentru atingerea unui scop anume trebuie să fie potrivite, necesare și rezonabile. O măsură este potrivită numai dacă poate atinge scopul dorit și este necesară numai dacă nu este disponibil un alt mijloc la fel de adecvat care să nu interfereze cu drepturile persoanei în cauză. Mai mult, relația dintre scop și mijloace nu trebuie să fie lipsită de rezonabilitate. O încălcare a principiului proporționalității duce la nelegalitatea actului administrativ individual și nu poate fi înlăturată.

Conform art. 118 alin. (1) Cod administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare

autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Alin. (2) al aceluiași articol prevede că, 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 discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Din alin. (3) al articolului menționat rezultă că motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Reieșind din textul răspunsurilor Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare din 07.03.2023 și 24.07.2023, instanța de judecată reiterează că obligația de a motiva elocvent nu a fost respectată, nefiind reținute argumente convingătoare privind refuzul emiterii actului administrativ individual solicitat, astfel impunându-se concluzia că activitatea desfășurată de Consiliul mun. Chișinău la examinarea cererii SRL „Volta”, este una arbitrară.

Așa deci, Completul de judecată consideră că sunt întemeiate și urmează a fi reținute concluziile instanței de fond că în lumina cadrului juridic abordat supra și în condițiile epuizării tuturor etapelor prevăzute de lege în vederea definitivării procesului de vânzare-cumpărare a terenului cu nr. cadastral *****, aferent obiectivului privat din mun. Chișinău, str. *****, cu nr. cadastral *****.01, SRL „Volta” a beneficiat de o speranță legitimă în a obține dreptul de proprietate asupra acestuia, speranță care însă nu a fost realizată din motive ce i se incumbă în exclusivitate autorității publice locale în persoana Consiliului mun. Chișinău, în calitatea sa de gestionar, administrator și proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale - mun. Chișinău, în virtutea art. 6, 9 din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, art. 14, 19 din Legea privind administrația publică locală și Legea privind statutul municipiului Chișinău. Din motive necunoscute instanței, Consiliul mun. Chișinău nu a adoptat decizia pe marginea cererii înaintate de SRL ”Volta” în termenul imperativ stabilit de prevederile legale reflectate supra și în acest sens nu au fost aduse motive plauzibile și concludente care ar justifica o asemenea tergiversare.

Se va concluziona referitor la întrunirea cumulativă a celor două condiții necesare pronunțării unei hotărâri judecătorești, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, actul administrativ de respingere a solicitării este ilegal, iar revendicarea pretenției reclamantului este întemeiată.

Prin urmare, instanța constată încălcarea de către Consiliul mun. Chișinău a termenului de examinare a cererii formulate de SRL „Volta” la data de 22.06.2020, pe cale de consecință va obliga Consiliul mun. Chișinău de a emite decizie în temeiul căreia să dispună vânzarea către SRL „Volta” a terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției private cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, în modul și condițiile prevăzute de Legea nr. 1308 din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în vigoare la data depunerii cererii nr. 3716 din 22.06.2020.

Distinct de cele menționate, instanța observă că chestiunea cu privire la adoptarea deciziei pe marginea cererii de cumpărare a terenului aferent, nu a fost pusă pe ordinea de zi la una din ședințele Consiliului mun. Chișinău, drepturile legitime ale SRL „Volta” devenind iluzorii, iar termenul-limită la care urma să fie soluționată problema sa era de fapt unul aleatoriu,

nedeterminat. Sunt elocvente în contextul disputat, raționamentele Curții Europene a Drepturilor Omului care evocă în unison că, drepturile garantate de Convenție trebuie să fie practice și efective, nu teoretice și iluzorii.

În acest context, în acord cu art. 7 din Legea privind statutul municipiului Chișinău, Consiliul municipal se întrunește în ședință ordinară, cu ordinea de zi propusă, de regulă, o dată în lună, dar nu mai rar de o dată în 3 luni, la convocarea primarului general, cu excepția primei ședințe. Consiliul municipal se poate întruni în ședință extraordinară, cu ordinea de zi propusă, ori de cîte ori este necesar, la inițiativa primarului general sau la cererea scrisă a cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși. Convocarea consiliului municipal se face, prin dispoziție a primarului general, cu cel puțin 10 zile înaintea ședințelor ordinare și cu cel puțin 3 zile înaintea celor extraordinare. În temeiul dispoziției de convocare a ședinței, fiecare consilier este înștiințat cu privire la ședință de către secretarul consiliului municipal.

În cazul în care primarul general refuză convocarea ședinței extraordinare a consiliului municipal, cerută de cel puțin o treime din numărul consilierilor aleși, aceștia sînt în drept să convoace ședința consiliului municipal de sine stătător, în condițiile legii. Durata unei ședințe, de la deschidere până la închiderea acesteia, inclusiv cu întreruperi, nu poate depăși o lună. La expirarea acestui termen, ședința se consideră închisă de drept, iar proiectele de decizii neexaminate se consideră de drept introduse pe ordinea de zi a ședinței următoare și se examinează cu prioritate.

Deci, Consiliul mun. Chișinău nu a abordat subiectul litigant în maniera prescrisă de lege, prin convocarea ședințelor și supunerea dezbaterilor în cadrul organului colegial cu ulterioara votare a deciziei corespunzătoare – respingere sau admitere (art. 10 din Legea privind statutul municipiului Chișinău). Din această optică, instanța de fond just a concluzionat că răspunsurile Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nr. 1-03/1-809 din 07.03.2023 și nr. 1-03/1-4139, 4150, 4154 din 24.07.2023, sunt emise cu încălcarea procedurii și competenței, stabilite de legislația în vigoare, fapt care duce la anularea acestora.

Dat fiind faptul că cerința cu privire la obligarea Consiliului mun. Chișinău și Primăriei mun. Chișinău de a include pe ordinea de zi subiectul din speță, este înglobată de cerința cu privire la obligarea emiterii deciziei de vânzare a terenului, instanța de fond corect a considerat că prima nu urmează a fi examinată ca cerință distinctă, mai mult, după cum s-a menționat supra, scopul procesual urmărit de reclamant și abilitatea conferită de art. 224 Cod administrativ, presupun satisfacerea ultimei cerințe deferite judecății. Depunerea mai multor cereri în cadrul aceleași proceduri administrative, nu au revigorat sau reînnoit cererea din 22.06.2020, ci au avut drept scop informarea despre soarta procedurii administrative, iar depunerea cererii pe numele Primăriei mun. Chișinău nu are repercusiuni asupra soluției judiciare, din moment ce potrivit art. 74 Cod administrativ, dacă petiția ține de competența altei autorități publice, originalul petiției se expediază autorității publice competente în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării petiției, fapt despre care petiționarul este informat. De asemenea, a se lua în considerare adresa unică/similară a ambelor autorități: Consiliul mun. Chișinău, Primăria mun. Chișinău, totodată ultima este învestită prin lege cu dreptul de a convoca Consiliul.

Completul de judecată respinge ca neîntemeiate argumentele apelanților că o eventuală vânzare-cumpărare a terenului proprietate municipală cu suprafața de 1,1993 ha, din str. Uzinelor, 2, la prețul normativ stabilit la art. 4 alin. (9) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în vigoare la data depunerii cererii, ar leza grav dreptul de proprietate a Consiliului municipal Chișinău, întrucât norma a fost abrogată.

Or, consecințele neexaminării în termen a cererii reclamantului din 22 iunie 2020, cu respectarea procedurii stabilite de legiuitor, sunt imputabile exclusiv autorității publice pârâte.

Instanța de judecată reiterează cu referire la normele citate supra, că ulterior completării borderoului de calcul al prețului de vânzare-cumpărare a terenului aferent, Primarul municipiului Chișinău urma să prezinte Consiliului municipal Chișinău documentele necesare pentru adoptarea deciziei privind vânzarea terenului respectiv, iar după adoptarea deciziei de către Consiliu, să semneze contractul de vânzare-cumpărare a terenului.

Nu poate fi reținută nici obiecția pârâtului, reiterată în cererea de apel, că pretenția reclamantului privind obligarea Consiliului municipal să includă în ordinea de zi a Consiliului municipal Chișinău proiectul de decizie solicitat, vine în contradicție cu dreptul discreționar al APL, iar prin admiterea unei astfel de pretenții s-ar încălca unul dintre principiile de bază ale Codului administrativ.

La acest capitol, instanța de judecată va reține că în conformitate cu prevederile art. 225 alin. (2) din Codul 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.

Mai mult, art. 16 din Codul administrativ legiferează că dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Instanța menționează că statul de drept presupune respectarea principiului legalității, recunoscând, totodată, autorităților publice să-și exercite puterea discreționară, care reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Însă, această putere discreționară, sau drept de apreciere, sau oportunitate, nu este nelimitată, cenzurarea acesteia de către judecător poate și trebuie să intervină atunci când este afectată chiar legalitatea și, practic, se acționează cu exces de putere. Dacă legalitatea are în vedere, conformitatea cu legea, ceea ce presupune că orice formă de manifestare a autorității publice, inclusiv a oricăreia din sfera administrației publice, trebuie să se încadreze în limitele stabilite de actele normative, puterea discreționară presupune, pe fond libertatea ce i-a fost conferită de lege autorității publice pentru a alege o soluție sau alta.

Analizând dispozițiile Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, instanța de judecată constată că legiuitorul nu a oferit autorităților competente o discreție și o posibilitate de a alege de a înstrăina sau nu terenul. Dimpotrivă, din textul legii „vânzarea-cumpărarea terenurilor din domeniul privat al unităților administrativ teritoriale se efectuează”, rezultă o obligație a acestora, de a înstrăina terenul solicitat, dacă sunt întrunite toate condițiile impuse de lege.

Prin urmare, activitatea administrativă a autorităților publice pârâte urma să se rezume la verificarea întrunirii condițiilor de înstrăinare a terenului vizat și respectând limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul, să aleagă unica soluție juridică legală de admitere a cererii din 22 iunie 2020, înaintată de SRL „Volta”, cu încheierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului aferent. O altă tratare a situației din speță, ar însemna depășirea limitelor legal stabilite, nerespectarea scopul pentru care autorităților le-a fost atribuit dreptul de a decide asupra chestiunii de vânzare a terenului aferent.

Mai mult, contrar afirmațiilor autorității pârâte că prin admiterea acțiunii s-ar crea o imixtiune în activitatea autorității publice locale și precum că instanța judecătorească substituindu-și atribuțiile Consiliului municipal Chișinău, Completul de judecată menționează că la realizarea controlului său, instanța de judecată nu are drept sarcină de a substitui cu propria părere opinia autorității publice competente, ci de a analiza, în corespundere cu art. 225 Cod administrativ, exercitarea împuternicirilor ce revin autorității la exercitarea sarcinilor impuse prin lege, de a lua în considerare toate faptele relevante, de a respecta limitele legale a dreptului discreționar, care nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare. Este indubitabil dreptul autorității publice de a gestiona patrimoniul său, însă totodată orice remediu administrativ trebuie să corespundă legii.

Circumstanțele de fapt și de drept analizate supra, permit instanței de judecată să concluzioneze că autoritățile publice pârâte, în mod legal, nu puteau să emită o altă soluție decât cea de admitere a cererii societății reclamante și de vânzare a terenului din str. *****, cu suprafața de 0,9593 ha, aferent construcției proprietate privată cu numărul cadastral *****.01, în modul și condițiile prevăzute de Legea nr. 1308 din 25.07.1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în vigoare la data depunerii cererii nr. 3716 din 22.06.2020.

Completul judiciar a stabilit că argumentele apelantului în privința procedurii administrative abordate sunt contradictorii, or, pe de o parte apelanții invocă că „[…] cererea prealabilă urma a fi depusă în termen prevăzut de normele imperative ale Codului administrativ, iar reclamantul a omis acest termen legal, astfel că cererea din 2020 a fost respinsă si nu a fost contestată, iar procedura administrativă a încetat […]”, în același timp pe de altă parte invocând „[…] În privința chestiunii vânzării terenului aferent obiectivului privat cu nr. cadastral *****.01 menționăm că autoritatea publică locală nu a refuzat solicitantul, însă a suspendat procedura pînă la înlăturarea ilegalităților comise de SRL ”Volta” prin înregistrarea dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, în lipsa deciziei CMC de stabilire a dimensiunilor concrete ale părții de teren asupra căreia urma a fi înregistrată superficia. Astfel autoritatea publică locală a dispus ca SRL „Volta” să radieze înscrisul din RBI cu prezentarea extrasului din RBI, cu dovada radierii superficiei. Comunicăm că SRL „Volta pînă în prezent nu s-a conformat și nu a înlăturat ilegalitatea comisă, astfel autoritatea publică locală a depus o acțiune în instanța de judecată privind: anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 0,9593 ha din municipiul Chișinău, str. ***** - înregistrat la data de 25.01.2021, pe numele SRL „Volta” și Rectificarea înregistrării prin radierea din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a SRL „Volta” cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 0,9593 ha din municipiul Chișinău, str. *****. […]”

Or, o astfel de argumentare, odată în plus confirmă temeinicia soluției instanței de fond privind admiterea acțiunii, întrucât poziția contradictorie a apelanților pe marginea soluției finale emisă pe marginea cererii SRL „Volta” din 22.06.2020 privind privatizarea terenului, denotă că autoritatea publică în cadrul procedurii administrative a acționat cu încălcarea principiului reglementat de art. 32 din Codul administrativ - Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice, or la materialele dosarului administrativ prezentat de autoritatea publică, nu se regăsește vreun răspuns prin care Primăria municipiului Chișinău sau Consiliul Municipal Chișinău ar acorda solicitantului SRL „Volta” un termen pentru înlăturare a careva neajunsuri în vederea perfectării documentației pentru vânzarea terenului.

Completul specializat va respinge ca neîntemeiat și argumentul apelanților că hotărârea primei instanțe ar fi una ilegală și neîntemeiată. Or, analizând conținutul hotărârii contestate, Completul judiciar reține că hotărârea primei instanțe este una legală, motivată și bine

argumentată, făcând referire la normele de drept material și procedural, dând o apreciere probelor prezentate de către părți, determinând circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciind corect caracterul raportului juridic dintre părți, aplicând legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii, având o motivație și o analiză clară.

Alte argumente invocate de apelanți în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de instanța de apel, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

În consecință, instanța de apel reține prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume cauza Rebait și alții c. Franței, că art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes.

Astfel, dat fiind că argumentele apelanților sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru casarea hotărârii contestate, Colegiul conchide că apelul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Din considerentele menționate și având în vedere că prima instanță a elucidat deplin circumstanțele cauzei, a aplicat corect normele materiale și a adoptat o hotărâre întemeiată și legală, cu respectarea normelor procedurale, iar cererea de apel este neîntemeiată, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge cererea de apel și a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E:

Se respinge apelul depus de Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 martie 2024.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată la Curtea Supremă de Justiție cu recurs în termen de două luni.

Președintele ședinței, judecător Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore