Dosarul nr. 3-2905/2025
2-25167802-12-3-02122025

H O T Ă R Â R E
în numele Legii

04 august 2026 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani
în componența:
Președintele ședinței, judecătorul Ina Pruteanu
Grefierul Ilie Crîjanovschi

examinând în ședință de judecată publică acțiunea de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată înaintată de Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. *****, nr. 32,

c o n s t a t ă :

Pretențiile reclamantei:

La 02 decembrie 2025, Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. *****, nr. 32.

În susținerea acțiunii, reclamanta a menționat că deține dreptul de proprietate asupra imobilului situat în mun. Chișinău, str. ***** nr. 32, nr. cadastral *****.01, înscris în Registrul bunurilor imobile, drept dobândit prin moștenire de la soțul

decedat. Totodată, terenul pe care a fost amplasată construcția aparține Consiliului mun. Chișinău, fiind proprietate publică locală. Casa de locuit a fost demolată anterior, în împrejurări necunoscute reclamantei, în perioada în care soțul acesteia era în viață.

Întrucât edificiul nu mai există fizic, reclamanta intenționează să reconstruiască imobilul pe același amplasament, cu respectarea parametrilor și limitelor inițiale, precum și a destinației de locuință familială, fiind necesară obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire. Reclamanta a menționat că eliberarea acestor acte este condiționată de prezentarea acordului scris al proprietarului terenului, totodată a menționat că are calitatea de superficiar și nu de proprietar al terenului.

Astfel, la 07 august 2025, reclamanta a solicitat Primarului mun. Chișinău emiterea acordului scris al proprietarului terenului, necesar obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire.

Prin răspunsul nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, autoritatea publică locală a refuzat emiterea acordului scris al proprietarului terenului necesar obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire.

În susținerea poziției sale, reclamanta a invocat că, nefiind de acord cu răspunsul Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, la 31 octombrie 2025, a depus cerere prealabilă prin care a solicitat anularea integrală a deciziei Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 și emiterea unei decizii privind acordarea acordului scris al proprietarului terenului, necesar obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire în vederea reconstrucției imobilului.

Reclamanta a arătat că, prin decizia Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025, cererea prealabilă a fost respinsă, fiind menținut refuzul de emitere a acordului scris al proprietarului terenului.

Reclamanta a susținut că decizia Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 este neîntemeiată și ilegală, solicitând anularea acesteia.

În susținerea pretențiilor, reclamanta a făcut trimitere la prevederile art. 20, art. 10 alin. (1) și art. 206 alin. (1) lit. a) și b) din Codul administrativ.

Reclamanta a susținut că unicul motiv invocat de autoritatea publică pentru respingerea cererii a fost contestarea calității sale de superficiar, pe motivul neînregistrării dreptului de superficie în Registrul bunurilor imobile și al lipsei unei decizii a Consiliului mun. Chișinău privind instituirea acestuia.

În acest sens, reclamanta a invocat că a dobândit dreptul de superficie prin efectul legii, ca urmare a reformei legislative din anii 2018–2019, făcând trimitere la prevederile art. 29 alin. (1) lit. e) și art. 31 din Legea nr. 1125/2002, precum și la pct. 11 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie și locațiune având ca obiect terenurile municipale, susținând că acest drept apare fără contract,

fără emiterea unui act administrativ individual și fără înregistrare în Registrul bunurilor imobile.

Reclamanta a susținut că lipsa înregistrării dreptului de superficie nu afectează existența acestuia și nu poate constitui temei pentru refuzul emiterii acordului solicitat.

Totodată, reclamanta a făcut trimitere la prevederile art. 656 din Codul civil, susținând că deşi clădirea de pe teren a fost demolată, dreptul de superficie asupra terenului, cu nr. cadastral *****, subzistă în continuare, permițându-i reconstruirea (reconstituirea) imobilului în planimetria existentă, în locul celei demolate, cu respectarea parametrilor urbanistici şi a destinației de locuință.

Reclamanta a susținut că este neîntemeiată invocarea de către autoritatea publică a refuzurilor administrative anterioare ca temei pentru respingerea cererii, arătând că acestea sunt lipsite de relevanță în prezenta cauză.

În privința refuzului nr. R-CU-07421 din 10 februarie 2025, reclamanta a arătat că acesta a fost emis în procedura de eliberare a certificatului de urbanism pentru proiectare și s-a întemeiat pe lipsa acordului scris al proprietarului terenului.

Prin urmare, acest refuz nu are nicio relevanță juridică în contextul prezentei cereri, întrucât nu se referă la acordul scris al proprietarului terenului, ci la efectele absenței acestuia. În consecință, argumentele invocate de autoritatea publică locală în refuzul nr. R-CU-07421 din 10 februarie 2025 nu pot constitui un temei juridic pentru adoptarea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025, or acestea nu fac obiectul prezentei cauze.

Referitor la refuzul Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, reclamanta a susținut că acesta reprezintă refuzul inițial privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului, contestat ulterior prin cerere prealabilă, astfel, forța probatorie şi justificativă a acestui refuz este inexistentă în raport cu speța de față.

Reclamanta a susținut că refuzul de emitere a acordului necesar obținerii actelor permisive în construcții constituie o ingerință nejustificată și disproporționată în exercitarea dreptului său de proprietate, făcând trimitere la prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Totodată, reclamanta a invocat hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în cauza *Vasilescu c. României* (1998), susținând că imposibilitatea de a valorifica dreptul de proprietate prin refuzul nejustificat al autorității publice echivalează cu o ingerință în substanța dreptului de proprietate, incompatibilă cu cerințele de legalitate și proporționalitate.

Reclamanta a susținut că refuzul autorității publice locale de a emite acordul scris este neîntemeiat și ilegal, făcând trimitere la prevederile art. 105 alin. (2) lit. b) și art. 148 alin. (1) lit. c) din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023,

arătând că, în lipsa unui acord prealabil privind construcția casei emis de Consiliul mun. Chișinău, competența emiterii acestuia revine Primarului mun. Chișinău, ca reprezentant al proprietarului terenului.

În opinia sa, cadrul normativ conferă Primarului competența și obligația de a emite consimțământul proprietarului terenului în asemenea situații, în măsura în care sunt respectate condițiile prevăzute de lege, condiții pe care reclamanta consideră că le întrunește integral.

Totodată, reclamanta a susținut că refuzul autorității are un caracter arbitrar, făcând trimitere la prevederile art. 16 alin. (1) și (2) și art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, invocând că, orice act administrativ emis în afara acestor limite, care subminează scopul legii sau drepturile titularilor, depășește cadrul legal al discreției şi dobândește un caracter arbitrar.

Reclamanta a susținut că întrunește toate condițiile legale pentru emiterea acordului scris al proprietarului terenului, întrucât deține un drept de superficie valabil și opozabil, iar refuzul autorității reprezintă o depășire a limitelor dreptului discreționar, făcând trimitere la prevederile art. 16 alin. (2) și art. 137 alin. (1) din Codul administrativ.

Reclamanta a susținut că finalitatea dreptului de superficie este protejarea titularului construcției și garantarea posibilității de a valorifica și reconstrui imobilul, inclusiv în cazul demolării acestuia, astfel încât refuzul autorității de a emite acordul solicitat lipsește de efect util dreptul de superficie și afectează nejustificat un drept garantat.

Totodată, reclamanta a susținut că decizia Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 are caracter arbitrar și nejustificat, constituind o ingerință disproporționată și ilegală în exercitarea dreptului său de proprietate.

În susținerea poziției sale, reclamanta a invocat prevederile art. 656 din Codul civil, precum și ale art. 10 alin. (1), art. 16 alin. (1) și (2), art. 20, art. 120 alin. (1) lit. h), art. 124 lit. a)-c), art. 137 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. a) și b), art. 211–212 din Codul administrativ.

Reieșind din cele expuse reclamanta a solicitat admiterea acțiunii în contencios administrativ, anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 și a deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 ale Primăriei mun. Chișinău, precum și obligarea autorității publice să emită acordul scris al proprietarului terenului necesar obținerii certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire în vederea reconstrucției (reconstituirii) clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. ***** nr. 32.

Obiecțiile pârâtului:

La 17 decembrie 2025, Primarul General al mun. Chișinău a depus referința asupra cererii de chemare în judecată, prin care a solicitat respingerea acțiunii înaintate de către Zianaida Vier ca fiind neîntemeiată și inadmisibilă, lipsită de suport juridic și pasibilă a fi respinsă.

În susținerea poziției sale, pârâtul a invocat prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) și art. 17 din Codul administrativ și a susținut că autoritatea publică locală nu a vătămat în niciun mod dreptul reclamantei.

A arătat că, din cererea de chemare în judecată, rezultă doar reiterarea de către reclamantă a modului de eliberare a refuzului Primarului general privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****, procedură pe care aceasta o consideră neconformă normelor aplicabile.

Pârâtul a menționat că nici din solicitările formulate în cererea de chemare în judecată, nici din actele anexate, nu rezultă încălcarea, prin actul contestat sau prin activitatea autorității publice vizate, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Prin urmare, prin prisma art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, a considerat cererea de chemare în judecată inadmisibilă.

Pârâtul a menționat că, prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 68/1-1 din 22 martie 2007, a fost aprobat Planul de Amenajare a Teritoriului municipiului Chișinău, iar prin decizia nr. 68/1-2 din 22 martie 2007 a fost aprobat Planul Urbanistic General al orașului Chișinău, ca document fundamental cu caracter director, fără componentă reglementatoare, cu perioada de valabilitate 2007–2025.

A indicat că, prin decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 22/40 din 25 decembrie 2008, a fost aprobat Regulamentul local de urbanism al orașului Chișinău, cu caracter regulatoriu, aplicabil pe întreg teritoriul orașului, cu excepția Zonei Centrale istorice, acesta detaliind și explicând componentele reglementatoare ale planurilor urbanistice generale și ale zonelor aprobate, inclusiv condițiile ce trebuiau respectate la aplicarea acestora.

A susținut că, la emiterea actelor permisive pentru construcții, este obligatorie respectarea principiilor dezvoltării sustenabile și durabile a localității, prevăzute în Regulamentul local de urbanism.

De asemenea, a invocat art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău, potrivit căruia primarul exercită atribuția de a elibera autorizații și alte acte permisive prevăzute de lege, având dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate.

A menționat că autoritatea publică locală, prin răspunsul nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, a informat reclamanta despre motivele refuzului la eliberarea actelor permisive. Totodată, a indicat că reclamanta a fost informată și prin răspunsul la cererea prealabilă despre faptul că cererea privind eliberarea acordului nu poate fi acceptată din motivele expuse, fapt de care reclamanta nu a ținut cont, or, legislația prevede exhaustiv modul și temeiul eliberării acordului scris.

Respectiv, în refuzurile anterioare, au fost prezentate motivații exhaustive, cu trimitere expresă la prevederile legislației în vigoare, iar invocările repetate sunt considerate neîntemeiate și lipsite de suport juridic.

Suplimentar s-a susținut că autoritatea publică locală nu poartă responsabilitate pentru situația în care s-a ajuns, și anume la dispariția construcției – casa de locuit individuală din adresa menționată. Totodată, s-a indicat că circumstanțele respective urmau a fi examinate de organele de drept, inclusiv prin prisma Codului penal al Republicii Moldova, în special art. 352 – samavolnicia (exercitarea unui drept în mod arbitrar, cauzând daune semnificative), art. 197 – distrugerea sau deteriorarea intenționată a bunurilor și art. 193 – tulburarea de posesie (ocuparea neautorizată a imobilelor altuia, prin violență sau distrugerea semnelor de hotar).

În același context, pârâtul a atras atenția asupra prevederilor art. 46 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care garantează dreptul la proprietate privată, precum și asupra art. 501 alin. (1) din Codul civil, potrivit căruia proprietatea este inviolabilă.

Astfel, a menționat că, pentru stabilirea faptelor privind dispariția construcției, identificarea și sancționarea persoanelor vinovate și, eventual, examinarea posibilității restabilirii imobilului, cazul urma a fi analizat în instanța de judecată competentă, întrucât cadrul legal aplicabil autorităților în emiterea actelor permisive nu reglementează situația invocată.

Potrivit autorității pârâte, demolarea neautorizată a construcțiilor, în lipsa autorizației de desființare, constituie contravenție și este constatată și sancționată de Inspectoratul Național pentru Supraveghere Tehnică, conform art. 177 din Codul contravențional și art. 163 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023.

Astfel, Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023 stabilește cadrul normativ general privind autorizarea și executarea lucrărilor de construcții, cu respectarea interesului public și a legislației în vigoare. Suplimentar, se aplică, în mod complementar, și alte acte normative din domeniu, inclusiv Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător și Regulamentul privind ghișeul unic de autorizare a lucrărilor de construcție, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1469/2016.

În așa mod, nerespectarea prevederilor menționate atrage, după caz, răspundere civilă, contravențională sau penală, atât pentru beneficiarii lucrărilor, cât și pentru autoritățile emitente sau persoanele implicate în procesul de proiectare și execuție.

Referitor la invocarea dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, proprietate municipală conform deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 2/18-2 din 27 februarie 2014, a menționat că dreptul respectiv nu este

înregistrat în Registrul bunurilor imobile și nu există o decizie a Consiliului mun. Chișinău privind instituirea acestuia, în temeiul Regulamentului privind raporturile juridice de superficie și locațiune ce au ca obiect terenurile municipale, aprobat prin decizia Consiliului nr. 11/13 din 16 iulie 2020.

Drept urmare a modificărilor operate prin Legea nr. 236 din 10.07.2025, (MO 426-429/12.08.2025, art. 580, în vigoare din 12.09.2025), art. 3 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023 definește solicitantul actelor permisive ca fiind: proprietarul terenului; superficiarul – cu acordul scris al proprietarului terenului; iar, în cazul intervențiilor în timp asupra clădirii, excluzând lucrările de extindere – proprietarul clădirii.

Totodată, pârâtul a menționat noțiunea „acordul scris al proprietarului terenului pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare, a autorizației de construire sau a autorizației de desființare, solicitat de superficiar de la proprietarul terenului (acord scris al proprietarului)” care este detaliată în Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023 ca fiind acordul care permite obținerea actelor permisive pentru proiectare, construire și/sau desființare și, corespunzător, permite desfășurarea lucrărilor respective pentru care a fost emis, care este exprimat, în formă scrisă, fie în actul prin care se instituie superficia, fie într-un act separat și care conține, în mod obligatoriu, prevederi ce descriu categoria, clasa, destinația, tipul și numărul maxim de etaje ale viitoarei construcții. În cazul bunurilor proprietate a statului, acordul în cauză este eliberat de către Agenția Proprietății Publice, în cazul bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale, de către primarul localității respective, dacă un asemenea acord nu a fost eliberat de consiliul local la data instituirii superficiei, iar în cazul bunurilor proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice, de către proprietarul efectiv.

În consecință, autoritatea publică pârâtă a susținut că este necesară examinarea reglementării funciare la nivelul consiliului local și a atras atenția asupra importanței aplicării prioritare a Codului urbanismului și construcțiilor, ca act normativ special, față de alte acte de drept comun, în conformitate cu art. 5 din Legea nr. 100/2017 privind actele normative.

Suplimentar, a fost subliniat faptul că procedura de eliberare a acordurilor scrise în cadrul autorității publice locale este reglementată prin dispoziția Primarului general nr. 248-d din 16 iulie 2025 „Cu privire la stabilirea procedurii de emitere a acordului scris în cazul solicitării actelor permisive de către superficiar”, care prevede, la depunerea cererii, anexarea unor acte, inclusiv a deciziei Consiliului mun. Chișinău privind instituirea superficiei.

Totodată, urmează a se ține cont și de decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 2/26 din 02 aprilie 2021 „Cu privire la securizarea și dezvoltarea zonei Centru – Nucleul Istoric al or. Chișinău”, care prevede că realizarea construcțiilor noi în perimetrul Nucleului Istoric este permisă doar în baza unui PUZ sau PUD aprobat,

conform pct. 5.15. În prezent, pentru amplasamentul vizat, nu există documentație de urbanism aprobată.

Mai mult, pârâtul a susținut că subiectul privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare în vederea reconstituirii casei de locuit individuale (01), în planimetria existentă, a fost examinat anterior și respins prin refuzul nr. R-CU07421 din 10 februarie 2025, pe motivul lipsei dreptului de proprietate asupra terenului aferent sau a unui drept de superficie, caz în care era necesar acordul scris al proprietarului terenului – autoritatea publică locală, precum și pe motivul că, fizic, construcția nu mai există. A indicat că, în scrisoarea transmisă la acel moment, au fost indicate căile de atac împotriva refuzului.

Astfel, subiectul privind restabilirea imobilului privat poate fi examinat doar în limitele juridice înregistrate, fără extinderi, totodată, urmează a fi soluționat cu respectarea cadrului legal, în baza actelor și avizelor necesare, inclusiv a planurilor de releveu oficializate și corespunzătoare suprafeței înregistrate în Registrul bunurilor imobile, precum și a informațiilor privind condițiile în care a avut loc demolarea construcției și sancționarea persoanelor vinovate. Or, autoritatea publică locală nu este în drept să elibereze acorduri sau acte permisive pentru construcții inexistente, iar în cazul dat construcția la care face referire reclamanta nu există, respectiv nu poate fi eliberat niciun acord și niciun act permisiv.

În contextul celor expuse, a susținut că autoritatea publică a respectat legislația la emiterea deciziilor contestate de reclamantă și a aplicat corect normele imperative de drept.

În consecință, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, Primarul general al mun. Chișinău a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată înaintate de Vier Zinaida împotriva Primarului general al mun. Chișinău, ca fiind neîntemeiată și inadmisibilă.

În ședința de judecată, reprezentantul reclamantei Zinaida Vier, avocatul Vasili Ciuperca, a susținut cererea de chemare în judecată pe motivele de fapt și de drept invocate, solicitând admiterea acesteia.

Reprezentantul Primarului General al mun. Chișinău, Ion Ursu, în ședința de judecată nu a recunoscut acțiunea, solicitând respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată și inadmisibilă, în baza circumstanțelor de fapt și drept indicate în referință.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ

În fapt și în drept, obiectul acțiunii în contencios administrativ îl constituie acțiunea înaintată de Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind

eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Instanța de judecată reține că, în temeiul art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

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

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Potrivit art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ – procedura prealabilă;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

La 31 octombrie 2025, reclamanta Zinaida Vier a depus o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea integrală a deciziei Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, precum și emiterea unei decizii privind obținerea acordului scris al proprietarului terenului, necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, în vederea reconstrucției (reconstituirii) clădirii de locuit, cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32 (f.d. 20-22).

La 10 noiembrie 2025, Primăria mun. Chișinău, prin răspunsul nr. 2-03/1-2522, emis în urma examinării cererii prealabile din 31 octombrie 2025, a respins cererea ca fiind neîntemeiată (f.d. 23-24).

Prin urmare, instanța constată că de către reclamanta Zinaida Vier a fost respectată procedura prealabilă până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura

prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Acțiunea a fost întregistrată în termen, la 02 decembrie 2025.

Astfel, analizând materialele cauzei în coroborare cu materialele dosarului administrativ, precum și argumentele participanților la proces, având în vedere faptul că în prezenta cauză părțile nu au invocat și nu au dovedit prin probe pertinente că ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept, că ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept, că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau că, la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept, nu sunt temeiuri de a considera că acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 din Codul administrativ, a fost respectată procedura de adresare în instanța de judecată, acțiunea a fost respectată procedura de adresare în instanța de judecată, acțiunea a fost semnată și depusă de avocatul Vasili Ciuperca, care dispune de o astfel de împuternicire în baza mandatului seria MA nr. 1779047, iar reclamanta poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, instanța de judecată ajunge la concluzia că, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. *****, nr. 32, întrunește condițiile pentru admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul administrativ și, respectiv, este pasibilă de examinare în fond.

Aprecierea instanței:

Audiind explicațiile participanților la proces, examinând circumstanțele de fapt și drept invocate prin prisma probelor pertinente și concludente administrate în proces, instanța de judecată ajunge la concluzia că este legal și întemeiat să respingă ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ, din următoarele considerente.

Potrivit art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Instanța mai notează că, în corespundere cu art. 1 alin. (1) din Codul administrativ, legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

Instanța ține să menționeze că, în conformitate cu art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

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

În corespundere cu art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părţi ale procedurii administrative.

În conformitate cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului

public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11 din Codul administrativ prevede că, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestaţiilor materiale sau băneşti este un act administrativ individual prin care o astfel de prestaţie se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În conformitate cu art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În concordanță cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În accepțiunea art. 21 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

În temeiul art. 22 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În corespundere cu art. 39 din Codul administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Prin prisma art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în

contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Din conținutul cererii de chemare în judecată și al probatoriului administrat de participanții la proces, se atestă că, prin actul de constatare pe teren din 25 ianuarie 2013, întocmit de ÎS „Cadastru", Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău, cu privire la identificarea bunului imobil cu nr. cadastral *****.01, situat în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32, înregistrat în baza contractului de donație nr. 1-1299 din 08 iunie 1990, după Vier Valentin (născut la *****), cu 1,0 cotă-parte, *s-a constatat că fosta construcție înregistrată: casa de locuit lit. A-01, cu suprafața la sol de 101,4 m.p., a fost demolată*. Totodată, s-a menționat că, după examinarea Registrului bunurilor imobile și a dosarului tehnic, s-*a stabilit faptul că fosta casă de locuit lit. A-01, înregistrată după Vier Valentin, cu suprafața la sol de 101,4 m.p., a fost demolată* (f.d. 38 dosar administrativ).

Prin Extrasul din Registrul bunurilor imobile pentru efectuarea tranzacțiilor nr. 0100/24/171662 eliberat la 13 noiembrie 2024 (repetat la 26 noiembrie 2024) de către IP Cadastrul Bunurilor Imobile, Serviciul Cadastral Teritorial Chișinău, se confirmă că, la data eliberării prezentului extras, în Registrul bunurilor imobile existau următoarele înscrieri referitoare la bunul imobil și drepturile asupra lui: teren destinat construcției, cu nr. cadastral *****, situat în mun. Chișinău, sect. Rîșcani, str. *****, nr. 32, cu suprafața de 0,017 ha, și construcția (casa de locuit individuală) cu nr. cadastral *****.01, cu suprafața de 101,4 m.p. Din extrasul menționat rezultă că proprietarul terenului este mun. Chișinău, dreptul de proprietate fiind înregistrat la 10 ianuarie 2006, iar proprietara construcției este Vier Zinaida, dreptul de proprietate asupra acesteia fiind înregistrat la 02 martie 2021 în temeiul certificatului de moștenitor legal nr. 1-44 din 11.02.2021 (f.d. 36-37 dosar administrativ).

Prin Fișa de avizare emisă de Consiliul Național al Monumentelor Istorice din cadrul Ministerului Culturii al Republicii Moldova, a fost aprobată, la 14 noiembrie 2024, schița de proiect privind reconstruirea casei de locuit individuale în planimetria existentă, situată în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32. Potrivit fișei, beneficiarul proiectului este Vier Zinaida, iar regimul de protecție instituit vizează partea componentă a Nucleului Istoric al Chișinăului, înscris cu nr. 308 în Registrul monumentelor ocrotite de stat, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 1531/1993. Proiectul propune restabilirea construcției demolate în planimetria existentă (f.d. 54-55 dosar administrativ).

Prin răspunsul Primăriei mun. Chișinău nr. R-CU-07421 din 10 februarie 2025, cet. ***** (care acționează în interesele cet. Vier Zinaida în baza procurii) a fost informat despre respingerea cererii privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare, în scopul reconstruirii casei de locuit individuale cu nr. cadastral *****.01, situată în planimetria existentă pe str. *****, nr. 32, motivul

fiind lipsa acordului proprietarului terenului eliberat superficiarului, precum și lipsa construcției pe terenul vizat (f.d. 19 dosar administrativ).

La 18 iulie 2025, reclamanta Zinaida Vier a depus o cerere privind transmiterea acordului scris al proprietarului terenului pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, prin care a solicitat emiterea acordului scris al proprietarului terenului, și anume al Primarului mun. Chișinău, necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, în vederea reconstrucției (reconstituirii) clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32 (f.d. 29-30 dosar administrativ).

Prin răspunsul Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, emis în urma examinării cererii nr. 2-03/1-1821 din 07 august 2025, s-a comunicat că solicitarea privind acordarea acordului scris al proprietarului terenului, necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, prevăzută de Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, se consideră inoportună, deoarece solicitantul nu deține un drept de proprietate asupra terenului aferent și nici un drept de superficie înregistrat asupra acestuia, terenul fiind proprietate municipală. Totodată, nu au fost emise decizii ale Consiliului mun. Chișinău privind constituirea dreptului de superficie sau locațiune asupra terenului respectiv. De asemenea, s-a menționat că cererea anterioară privind eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectare în vederea reconstituirii casei de locuit individuale a fost respinsă prin refuzul nr. R-CU-07421 din 10 februarie 2025, întrucât construcția nu mai există fizic, fiind demolată cu aproximativ două decenii în urmă. S-a subliniat că restabilirea imobilului poate fi examinată numai în limitele drepturilor juridice înregistrate, fără extinderi, cu respectarea cadrului legal și prezentarea actelor și avizelor necesare, inclusiv a planurilor de releveu oficializate, corespunzătoare suprafeței înregistrate, precum și a informațiilor privind circumstanțele demolării și sancționarea persoanelor vinovate. Totodată, s-a atras atenția asupra modificărilor legislative potrivit cărora solicitantul actelor permisive poate fi proprietarul terenului, superficiarul cu acordul scris al proprietarului sau, în cazul intervențiilor asupra clădirii, proprietarul acesteia, cu excepția lucrărilor de extindere. În plus, amplasarea imobilului în perimetrul Nucleului Istoric al municipiului Chișinău impune respectarea cerințelor urbanistice aplicabile, construcțiile noi neputând fi autorizate până la elaborarea și aprobarea unui Plan Urbanistic Zonal (PUZ) sau a unui Plan Urbanistic de Detaliu (PUD) (f.d. 17–18 dosar administrativ).

La 31 octombrie 2025, reclamanta Zinaida Vier a depus o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea integrală a răspunsului Primăriei mun. Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025, precum și emiterea unei decizii privind

acordarea acordului scris al proprietarului terenului, necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare și a autorizației de construire, în vederea reconstrucției (reconstituirii) clădirii de locuit, cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chișinău, str. *****, nr. 32 (f.d. 9-13 dosar administrativ).

La 10 noiembrie 2025, Primăria mun. Chișinău, prin răspunsul nr. 2-03/1-2522, emis în urma examinării cererii prealabile înregistrate cu nr. 2-03/1-2522 din 31 octombrie 2025, a respins cererea ca fiind neîntemeiată (f.d. 4-6 dosar administrativ).

Nefiind de acord cu răspunsul Primăriei mun. Chișinău, la 02 decembrie 2025, Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. *****, nr. 32 (f.d. 6-12).

La materialele dosarului au fost anexate avize de plată a impozitului pe bunurile imobiliare, inclusiv aferente imobilului cu numărul cadastral *****.01.000, situat în mun. Chișinău, str. ***** nr. 32. Acestea vizează anii 2016 (f.d. 77), 2020 (f.d. 74), 2021 (f.d. 71) și 2024 (f.d. 68), confirmând achitarea obligațiilor fiscale aferente bunului imobil menționat.

Potrivit art. 654 din Codul civil, (1) Superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării şi exploatării unei construcţii a superficiarului, deasupra şi sub acest teren, sau a exploatării unei construcţii existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune şi poate fi obiect al unui contract de locaţiune.

(2) Dacă nu se prevede altfel, dreptul de superficie nu se poate exercita decât asupra suprafeţei construite sau asupra suprafeţei pe care urmează să se ridice construcţia, precum şi asupra suprafeţei neconstruite, necesare, potrivit naturii sau destinaţiei construcţiei, exploatării ei normale.

(3) Întinderea dreptului superficiarului de a folosi terenul grevat este stabilită prin contract sau lege. În lipsa unor prevederi contractuale, terenul este grevat cu servitutea necesară exercitării dreptului de superficie. Servitutea încetează la stingerea dreptului de superficie.

(4) Asupra dreptului de superficie se aplică în modul corespunzător regulile dreptului de proprietate asupra imobilelor dacă legea nu prevede altfel.

(5) Construcţia este o parte componentă esenţială a dreptului de superficie. Dreptul de proprietate asupra construcției ridicate pe terenul grevat de superficie este exercitat de către superficiar pe durata existenței dreptului de superficie. În cazul în care construcția a fost înregistrată în registrul bunurilor imobile, superficiarul va fi arătat ca proprietar al construcției pe durata existenței dreptului de superficie.

(6) Dreptul de superficie nu poate fi constituit sub condiţie rezolutorie.

(7) Dreptul de superficie nu poate fi limitat la o parte din construcţie.

Conform art. 655 alin. (1) din Codul civil, dreptul de superficie se naşte în temeiul unui act juridic sau al unei dispoziţii legale, fiind opozabil terţilor din momentul înregistrării în registrul bunurilor imobile.

Potrivit art. 656 din Codul civil, dreptul de superficie nu se stinge prin demolarea sau pieirea construcției.

Conform art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova, prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații: e) nu are niciun drept asupra terenului.

Conform art. 29 alin. (5) din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova, dreptul de superficie prevăzut de prezentul articol este perpetuu. Cu toate acestea, în cazul în care actul juridic sau administrativ ori legea care guvernează dreptul menționat la alin. (1) lit. a)-d) stabilește un termen de existență al dreptului menționat, după a cărui expirare proprietarul terenului devine proprietar deplin al bunului imobil respectiv înregistrat separat în capitolul B, dreptul de superficie prevăzut de prezentul articol se stinge la expirarea termenului de existență al dreptului menționat.

Potrivit art. 31 din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova, dreptul de superficie prevăzut la art. 27-29 se naște de plin drept fără înregistrarea lui în registrul bunurilor imobile. Orice persoană interesată poate cere înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile.

Potrivit pct. 2 alin. 2) din Regulamentului privind raporturile juridice de superficie şi locațiune care au ca obiect terenuri municipale, aprobat prin decizia nr. 11/13 din 16 iulie 2020 a Consilului mun. Chișinău, *superficie legală* - drept instituit, din 1 martie 2019, asupra terenului care aparține municipiului Chişinău

(indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații:

a) are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire;

b) are un drept de concesiune asupra terenului;

c) are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului publicprivat;

d) are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a) - lit. c);

e) nu are niciun drept asupra terenului.

Alineatul 5) prevede că *redevența* este o plată anuală datorată municipiului Chişinău, determinată în modul stabilit de prezentul regulament.

Potrivit pct. 8 din același Regulament, subdiviziunea municipală specializată în relații funciare va asigura:

1) identificarea şi evidența tuturor terenurilor municipale grevate de superficie legală;

2) identificarea superficiarilor;

3) înaintarea notificării în legătură cu raporturile juridice de superficie legală, raporturile de superficie contractuală sau de locaţiune (inclusiv somaţii de restituire a bunurilor ori de executare a altor obligații);

4) determinarea, comunicarea şi încasarea redevenţelor. În acest sens, va asigura expedierea notificărilor de plată a redevenței pentru superficia legală, pentru perioade de plată anuale (începând cu 01.03.2019) şi scadenţa plăţilor la expirarea perioadelor.

5) elaborarea schemei terenurilor în scopul stabilirii părților de teren necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B, conform art. 29 alin. (3) din Legea nr. 1125/2002.

6) determinarea superficiei pe termen şi înregistrarea termenului în registrul bunurilor imobile în cazurile prevăzute de art. 29 alin. (5) din Legea nr. 1125/2002.

7) în cazul construcţiilor în care există mai multe încăperi cu destinație nelocativă ce aparțin diferiților titulari, va calcula cotele-părţi de redevență ce revin fiecărui titular, proporţional suprafeţelor deţinute, până la proba contrară a cotelorpărţi prezentată de titularii interesați.

9. Măsurile prevăzute la pct. 8 trebuie să fie eficiente, econome şi să permită actualizarea anuală a evidenţei superficiarilor/locatarilor în baza de date.

Potrivit pct. 11 din Regulament, *superficia legală apare fără contract, fără emiterea unui act administrativ individual în acest sens şi fără înregistrarea în*

registrul bunurilor imobile, fiind opozabilă terţilor din momentul înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Iar pct. 12 din Regulament prevede că *în cazul prevăzut la art. 29, alin. (1) lit. e) din Legea nr. 1125/2002, dreptul de superficie se instituie doar asupra părţii terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B*. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chișinău.

Conform art. 3 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, în sensul prezentului cod, următoarele noțiuni semnifică:

acordul scris al proprietarului terenului pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare, a autorizației de construire sau a autorizației de desființare, solicitat de superficiar de la proprietarul terenului (acord scris al proprietarului) – acord care permite obținerea actelor permisive pentru proiectare, construire și/sau desființare și, corespunzător, permite desfășurarea lucrărilor respective pentru care a fost emis, care este exprimat, în formă scrisă, fie în actul prin care se instituie superficia, fie într-un act separat și care conține, în mod obligatoriu, prevederi ce descriu categoria, clasa, destinația, tipul și numărul maxim de etaje ale viitoarei construcții. În cazul bunurilor proprietate a statului, acordul în cauză este eliberat de către Agenția Proprietății Publice, în cazul bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale – de către primarul localității respective, dacă un asemenea acord nu a fost eliberat de consiliul local la data instituirii superficiei, iar în cazul bunurilor proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice – de către proprietarul efectiv;

solicitant al actelor permisive (solicitant) – proprietarul terenului; superficiarul, cu acordul scris al proprietarului terenului; în cazul intervențiilor în timp asupra clădirii, excluzând lucrările de extindere a acesteia – proprietarul clădirii; în cazul rețelelor edilitare (inginerești), inclusiv de comunicații electronice, și al elementelor de infrastructură asociată acestor rețele – investitorul/beneficiarul sau furnizorul de rețele publice de comunicații electronice; în cazul drumurilor – beneficiarul; în cazul certificatului de urbanism informativ – orice persoană fizică sau juridică.

Conform art. 105 alin. (2) lit. b) din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, la cererea indicată la alin. (1) din prezentul articol se anexează originalele și copiile de pe următoarele documente: b) *acordul scris al proprietarului*. Sunt exceptați de obligația de a deține și de a prezenta acordul scris al proprietarului administrația și rezidenții zonelor economice libere, care au înregistrat dreptul de superficie în Registrul bunurilor imobile – pentru lucrările de dezvoltare a infrastructurii de producție (construirea halelor industriale) și a infrastructurii tehnico-edilitare în zonele economice libere, necesare desfășurării activităților prevăzute de Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere.

Conform art. 127 alin. (2) lit. d) din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, documentația inițială pentru proiectare include: d) *actul de constituire a superficiei, inclusiv acordul scris al proprietarului, în cazul în care investitorul nu este proprietarul terenului*. Sunt exceptate de la obligația de a deține și de a prezenta acordul scris al proprietarului administrația și rezidenții zonelor economice libere care au înregistrat dreptul de superficie în Registrul bunurilor imobile – pentru lucrările de dezvoltare a infrastructurii de producție (construirea halelor industriale) și a infrastructurii tehnico-edilitare în zonele economice libere, necesare desfășurării activităților prevăzute de Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere;

Potrivit art. 148 alin. (1) lit. c) din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, autorizația de construire se emite, în baza cererii depuse în adresa emitentului, în cel mult 30 de zile de la data înregistrării acesteia, fiind eliberată, în mod obligatoriu, în formă electronică prin intermediul SIA GEAP și, doar la cererea solicitantului, pe suport de hârtie. La cerere, solicitantul autorizației de construire anexează următoarele documente: c) *acordul scris al proprietarului*. Sunt exceptați de obligația de a deține și de a prezenta acordul scris al proprietarului administrația și rezidenții zonelor economice libere care au înregistrat dreptul de superficie în Registrul bunurilor imobile – pentru lucrările de dezvoltare a infrastructurii de producție (construirea halelor industriale) și a infrastructurii tehnico-edilitare în zonele economice libere, necesare desfășurării activităților prevăzute de Legea nr. 440/2001 cu privire la zonele economice libere.

Conform art. 15 alin. (1) pct. 3 lit. a) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chişinău, Primarul general exercită următoarele atribuții de bază: 3) în domeniul reglementării administrative și normative a activității persoanelor fizice și juridice de pe teritoriul municipiului Chișinău: a) eliberează autorizaţii și alte acte permisive prevăzute de lege, avînd dreptul de a le suspenda sau revoca din motive temeinic justificate.

Potrivit art. 11^1 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, în domeniul ocrotirii monumentelor, autoritățile publice locale de nivelul întâi au următoarele atribuții: e) eliberează actele permisive pentru efectuarea lucrărilor de intervenție asupra monumentelor și asupra bunurilor imobile aflate în zonele de protecție ale acestora, conform avizului Ministerului Culturii.

Potrivit art. 12^2 din Legea nr. 1530/1993 privind ocrotirea monumentelor, (1) intervențiile pe terenul orașelor, centrelor orășenești, satelor cu statut de monument au drept scop protejarea sau regenerarea mediului istorico-arhitectural sau natural al acestora.

(2) Intervențiile prin construcții noi în cadrul monumentelor menționate la alin. (1) se realizează cu respectarea caracteristicilor mediului istorico-arhitectural

al acestora, principiilor de organizare spațial-istorică, implicit parcelarea și scara, păstrând autenticitatea și integritatea acestui mediu. Intervențiile prin construcții noi în cadrul fragmentelor de structură urbană cu mediul istorico-arhitectural degradat sau mutilat se realizează în scopul regenerării acestui mediu.

Conform art. 501 alin. (1) din Codul civil, proprietatea este, în condiţiile legii, inviolabilă.

Potrivit art. 163 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, lucrările de construcții executate fără autorizație de construire și lucrările de desființare executate fără autorizație de desființare se consideră neautorizate, cu excepțiile prevăzute de prezentul cod. (2) Execuția lucrărilor de construcții și a lucrărilor de desființare în lipsa autorizației de construire ori, după caz, a autorizației de desființare sau cu încălcarea prevederilor documentației de proiect atrage răspunderea civilă, contravențională sau penală, după caz.

Astfel, instanța reține că, pentru soluționarea prezentului litigiu, este necesar să se stabilească dacă reclamanta deține un drept de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, care să justifice solicitarea acordului scris al proprietarului terenului în vederea obținerii actelor permisive pentru reconstruirea imobilului cu nr. cadastral *****.01, precum și dacă refuzul autorității publice locale de a emite acordul solicitat contravine normelor legale incidente.

În acest sens, instanța relevă că, potrivit art. 654 alin. (1) din Codul civil, superficia reprezintă dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului sau a exploatării unei construcții existente a acestuia. Prin urmare, superficia presupune existența unui raport juridic în temeiul căruia titularul este îndreptățit să utilizeze terenul unei alte persoane în scopurile stabilite de lege, în limitele obiectului și întinderii dreptului respectiv.

Instanța constată că reclamanta și-a întemeiat pretențiile pe dispozițiile art. 29 alin. (1) lit. e) și art. 31 din Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil, susținând că dreptul de superficie asupra terenului municipal s-a instituit de plin drept la 01 martie 2019, în virtutea faptului că aceasta este proprietara construcției înregistrate separat în Registrul bunurilor imobile, fără a fi necesară încheierea unui contract, emiterea unui act administrativ individual sau înregistrarea dreptului respectiv.

Sub acest aspect, instanța precizează că simpla invocare a instituirii superficiei legale prin efectul legii nu dispensează persoana care pretinde calitatea de superficiar de obligația de a demonstra întrunirea condițiilor legale relevante pentru situația concretă și nici nu permite prezumarea, în mod automat, a întinderii și conținutului dreptului pretins. Instituirea unui drept în temeiul legii și determinarea efectelor juridice concrete ale acestuia reprezintă aspecte distincte,

care trebuie examinate prin raportare la circumstanțele cauzei și la regimul juridic aplicabil terenului în litigiu.

Instanța reiterează că potrivit art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 1125/2002, superficia legală se instituie asupra terenului proprietate publică în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în Registrul bunurilor imobile, dacă, la data de 01 martie 2019, acesta nu deținea niciun drept asupra terenului. Totodată, conform alin. (3) al aceluiași articol, în situația prevăzută la alin. (1) lit. e), *dreptul de superficie se instituie numai asupra părții terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat, dimensiunile concrete ale acesteia fiind stabilite de proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau din inițiativa proprietarului*.

Prin urmare, în cazul invocat de reclamantă, legea nu instituie, prin simpla sa incidență, un drept necondiționat de folosință asupra întregii suprafețe cadastrale a terenului municipal, ci limitează superficia la partea de teren necesară deservirii bunului imobil, a cărei delimitare urmează să fie determinată potrivit mecanismului legal aplicabil.

În același sens, pct. 12 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie și locațiune care au ca obiect terenuri municipale, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 11/13 din 16 iulie 2020, prevede expres că, în cazul superficiei instituite în temeiul art. 29 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 1125/2002, *dimensiunile concrete ale părții de teren necesare deservirii bunului imobil se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chișinău*.

Or, în speță, din materialele dosarului *nu rezultă existența unei asemenea decizii și nici a unui plan geometric sau a unui alt document oficial care să individualizeze partea de teren asupra căreia reclamanta pretinde că deține dreptul de superficie*. În consecință, chiar presupunând incidența dispozițiilor referitoare la superficia legală, nu este demonstrată delimitarea obiectului concret al dreptului pretins, în condițiile în care terenul municipal are o suprafață de 0,017 ha, iar reclamanta solicită acordul proprietarului pentru reconstruirea unei construcții care, potrivit actelor dosarului, avea o suprafață la sol de 101,4 m.p.

Instanța subliniază că această împrejurare nu poate fi ignorată, întrucât stabilirea întinderii dreptului de superficie este relevantă atât pentru determinarea suprafeței de teren asupra căreia acesta poate fi exercitat, cât și pentru verificarea compatibilității lucrărilor solicitate cu limitele dreptului pretins. *În lipsa individualizării părții de teren necesare deservirii construcției, autoritatea publică locală nu poate fi obligată să își exprime consimțământul pentru efectuarea unor lucrări fără ca obiectul și limitele raportului juridic invocat să fie suficient clarificate*.

În ceea ce privește lipsa înregistrării dreptului de superficie în Registrul bunurilor imobile, instanța reține că art. 31 din Legea nr. 1125/2002 prevede că

dreptul de superficie instituit în condițiile art. 27–29 se naște de plin drept, fără înregistrarea acestuia, orice persoană interesată fiind în drept să solicite înscrierea lui. Prin urmare, neînregistrarea dreptului nu poate fi considerată, în mod automat și exclusiv, o împrejurare care exclude nașterea superficiei legale, în măsura în care sunt întrunite condițiile prevăzute de lege.

Cu toate acestea, instanța relevă că efectele juridice ale neînregistrării trebuie examinate și prin prisma regulilor privind publicitatea drepturilor reale imobiliare. Potrivit art. 415 alin. (1) din Codul civil, publicitatea asigură opozabilitatea dreptului, actului, faptului sau raportului juridic supus publicității, stabilește rangul acestora și, în cazurile expres prevăzute de lege, condiționează constituirea ori producerea efectelor juridice. În completare, art. 655 alin. (1) din Codul civil prevede că dreptul de superficie se naște în temeiul unui act juridic sau al unei dispoziții legale, fiind opozabil terților din momentul înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Rezultă că trebuie făcută distincție între nașterea dreptului de superficie legală, care poate interveni în condițiile speciale prevăzute de Legea nr. 1125/2002, și opozabilitatea acestuia față de terți. *Faptul că legea permite naşterea superficiei fără înregistrare nu înseamnă că lipsa publicității este lipsită de consecințe juridice și nici că dreptul pretins poate fi opus oricărei persoane independent de formalitățile de publicitate aplicabile*.

În speță, terenul cu nr. cadastral ***** este proprietate municipală, iar din extrasul Registrului bunurilor imobile rezultă că dreptul de proprietate asupra acestuia este înregistrat în favoarea municipiului Chișinău. Totodată, *nu este înregistrat niciun drept de superficie asupra terenului, iar autoritatea publică locală nu recunoaşte existența unui asemenea drept în favoarea reclamantei*, invocând lipsa actelor și a operațiunilor juridice necesare pentru individualizarea și reglementarea raportului juridic pretins.

În aceste condiții, neînregistrarea dreptului de superficie, coroborată cu lipsa unui act de individualizare a părții de teren și cu poziția expresă a proprietarului municipal, generează o situație litigioasă cu privire la existența și întinderea dreptului pretins, care nu poate fi înlăturată prin simpla solicitare a acordului scris al proprietarului terenului. Instanța nu poate deduce existența unui drept real concret și opozabil în limitele solicitate exclusiv din susținerea reclamantei că acesta ar fi fost instituit prin efectul legii, fără verificarea condițiilor legale și a elementelor care permit identificarea obiectului său.

În acest context, instanța apreciază că înscrierea separată în Registrul bunurilor imobile a construcției cu nr. cadastral *****.01 și înregistrarea dreptului de proprietate al reclamantei asupra acesteia constituie elemente relevante pentru examinarea pretențiilor, însă nu sunt suficiente, prin ele însele, pentru a demonstra că reclamanta deține un drept de superficie asupra unei părți determinate din

terenul municipal, cu întinderea necesară realizării lucrărilor solicitate. Înregistrarea dreptului de proprietate asupra construcției și înregistrarea dreptului de superficie asupra terenului reprezintă operațiuni distincte, fiecare având propriul obiect și propriile condiții juridice.

Mai mult, instanța reține că, potrivit actului de constatare pe teren din 25 ianuarie 2013, fosta construcție de locuit cu suprafața la sol de 101,4 m.p. fusese deja demolată la acea dată. Prin urmare, *la momentul instituirii, potrivit susținerilor reclamantei, a superficiei legale, la 01 martie 2019, construcția nu mai exista fizic de aproximativ șase ani*.

Această împrejurare impune o examinare distinctă a aplicabilității art. 656 din Codul civil, potrivit căruia dreptul de superficie nu se stinge prin demolarea sau pieirea construcției. Instanța constată că norma respectivă reglementează efectele demolării asupra unui drept de superficie deja existent, instituind principiul potrivit căruia dispariția materială a construcției nu determină, prin ea însăși, stingerea dreptului. Totuși, această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că demolarea unei construcții constituie, în orice împrejurare, temei suficient pentru recunoașterea unui drept de superficie și nici că înlătură necesitatea verificării condițiilor legale în care dreptul respectiv s-ar fi născut.

Cu alte cuvinte, pentru a beneficia de efectul juridic prevăzut de art. 656 din Codul civil, trebuie stabilită, în prealabil, existența dreptului de superficie a cărui stingere prin demolare este contestată. *Norma referitoare la menținerea dreptului după demolare nu poate substitui dovada condițiilor de naștere a acestuia și nici nu poate conduce, prin ea însăși, la concluzia că proprietarul unei construcții demolate anterior datei de 01 martie 2019 dobândește în mod necondiționat un drept de a reconstrui pe terenul municipal, indiferent de întinderea și de regimul juridic al terenului respectiv*.

Instanța nu omite faptul că, potrivit extrasului din Registrul bunurilor imobile, construcția figurează în continuare înregistrată separat, iar dreptul de proprietate asupra acesteia a fost transmis reclamantei prin moștenire. Cu toate acestea, respectiva situație tabulară trebuie apreciată în coroborare cu actul de constatare din 25 ianuarie 2013, care atestă inexistența fizică a construcției cu mult anterior datei la care reclamanta situează nașterea superficiei legale.

Or, *din materialele cauzei nu rezultă că, anterior demolării, ar fi existat un act juridic, un act administrativ sau un alt document care să ateste constituirea unui drept de superficie asupra terenului în favoarea fostului proprietar al construcției*. De asemenea, nu a fost prezentată vreo decizie a Consiliului municipal Chișinău prin care să fi fost determinată partea de teren necesară deservirii imobilului, în condițiile prevăzute de art. 29 alin. (3) din Legea nr. 1125/2002 și pct. 12 din Regulamentul municipal aplicabil.

În consecință, instanța constată că reclamanta nu a prezentat probe documentare suficiente pentru a confirma existența, anterior demolării, a unui drept de superficie constituit în condițiile legii și nici pentru a demonstra individualizarea părții de teren asupra căreia pretinde exercitarea acestuia. Simpla menținere în Registrul bunurilor imobile a înscrierii referitoare la construcția demolată nu echivalează cu înregistrarea unui drept de superficie și nu poate suplini lipsa elementelor necesare pentru stabilirea obiectului concret al acestui drept.

În ceea ce privește sarcina probării circumstanțelor invocate, instanța reține că, potrivit art. 22 din Codul administrativ, starea de fapt se cercetează din oficiu, însă acest principiu nu înlătură obligația instanței de a evalua probele administrate și de a stabili dacă faptele relevante pentru soluționarea cauzei sunt confirmate prin mijloace de probă pertinente și concludente. Totodată, principiul cercetării din oficiu nu permite substituirea elementelor factuale lipsă prin simple presupuneri și nici recunoașterea unui drept real în absența unor date suficiente pentru verificarea condițiilor sale de existență și exercitare.

În speță, reclamanta nu a prezentat un act de constituire a superficiei, o decizie a Consiliului municipal Chișinău privind delimitarea părții de teren necesare deservirii construcției, un extras din Registrul bunurilor imobile care să ateste înregistrarea superficiei sau alte înscrisuri care să demonstreze că, în circumstanțele concrete ale cauzei, condițiile prevăzute de art. 29 din Legea nr. 1125/2002 au fost întrunite în limitele dreptului solicitat a fi valorificat. Nici actele privind achitarea impozitului pe bunurile imobiliare pentru anii 2016, 2020, 2021 și 2024 nu confirmă, prin ele însele, existența unui drept de superficie, întrucât *plata obligațiilor fiscale aferente unui bun imobil* ***nu*** *constituie titlu juridic pentru dobândirea unui drept real asupra terenului aparținând unei alte persoane*.

În aceeași ordine de idei, instanța reține că, potrivit art. 29 alin. (2) din Legea nr. 1125/2002, *superficiarul* care deține superficie legală în temeiul alin. (1) lit. d) sau e) *este obligat să achite o redevență anuală* pentru terenul proprietate a unității administrativ-teritoriale, determinată de autoritatea publică locală în condițiile legii. *Obligația de plată a redevenței constituie un element al regimului juridic al superficiei legale*, distinct de obligațiile fiscale aferente construcției.

Cu toate acestea, la materialele dosarului nu au fost prezentate înscrisuri care să confirme stabilirea, calcularea ori achitarea redevenței aferente terenului municipal pentru perioadele relevante. Instanța nu deduce din această împrejurare, în lipsa unui temei legal expres, stingerea automată a unui eventual drept de superficie, însă constată că reclamanta nu a demonstrat existența unei relații juridice efectiv individualizate și derulate în condițiile reglementărilor aplicabile terenurilor municipale. Această împrejurare, examinată împreună cu celelalte

circumstanțe, confirmă caracterul insuficient al probatoriului prezentat pentru fundamentarea obligației solicitate în sarcina autorității publice locale.

De asemenea, instanța reține că *acordul scris al proprietarului terenului*, în sensul art. 3 din Codul urbanismului și construcțiilor nr. 434/2023, *reprezintă un instrument juridic destinat să permită superficiarului obținerea actelor permisive pentru realizarea unor lucrări determinate*. Acesta nu constituie un act prin care se instituie sau se recunoaște, în mod autonom, dreptul de superficie și nici un mijloc de substituire a procedurilor legale necesare pentru stabilirea obiectului și întinderii dreptului respectiv.

Potrivit art. 105 alin. (2) lit. b), art. 127 alin. (2) lit. d) și art. 148 alin. (1) lit. c) din Codul urbanismului și construcțiilor, acordul scris al proprietarului terenului reprezintă un document necesar în procedurile de obținere a actelor permisive, în situațiile prevăzute de lege. Totodată, art. 3 din același cod stabilește că solicitantul actelor permisive poate fi superficiarul, cu acordul scris al proprietarului terenului.

Din interpretarea acestor norme rezultă că emiterea acordului presupune existența unei situații juridice care să justifice solicitarea acestuia de către superficiar, precum și posibilitatea identificării lucrărilor pentru care consimțământul este cerut. Prin urmare, dispozițiile menționate nu instituie în sarcina autorității publice locale obligația necondiționată de a emite acordul solicitat de orice persoană care pretinde calitatea de superficiar, independent de verificarea condițiilor legale și a circumstanțelor concrete ale cererii.

În speță, *solicitarea reclamantei vizează obținerea acordului pentru reconstruirea unei case de locuit care nu mai există fizic, pe un teren proprietate municipală, în lipsa unei decizii privind delimitarea părții de teren necesare deservirii construcției și fără ca dreptul de superficie pretins să fie înregistrat în Registrul bunurilor imobile*. În aceste condiții, autoritatea publică locală nu era ținută să emită acordul solicitat exclusiv în baza înscrierii dreptului de proprietate asupra construcției demolate, în condițiile în care existența și întinderea dreptului de superficie invocat nu au fost demonstrate suficient pentru a justifica obligația pretinsă.

Instanța mai reține că amplasamentul în litigiu se află în perimetrul Nucleului Istoric al municipiului Chișinău, aspect confirmat de fișa de avizare emisă de Consiliul Național al Monumentelor Istorice la 14 noiembrie 2024. Potrivit pct. 5.15 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/26 din 02 aprilie 2021, realizarea construcțiilor noi în perimetrul Nucleului Istoric este permisă în baza unui Plan Urbanistic Zonal sau a unui Plan Urbanistic de Detaliu aprobat, conform cadrului normativ aplicabil.

Deși reclamanta a prezentat fișa de avizare prin care a fost aprobată schița de proiect privind reconstruirea casei de locuit în planimetria existentă, acest înscris nu poate fi asimilat actelor permisive prevăzute de Codul urbanismului și

construcțiilor și nici nu atestă, prin el însuși, îndeplinirea tuturor condițiilor necesare pentru realizarea lucrărilor solicitate. Avizarea schiței de proiect din perspectiva protejării patrimoniului cultural nu înlătură obligația respectării regimului juridic al terenului, a cerințelor privind dreptul de superficie și a condițiilor urbanistice aplicabile amplasamentului.

În același timp, instanța atrage atenția asupra faptului că solicitarea reclamantei privește reconstituirea unei construcții demolate, și nu intervenții asupra unei clădiri existente. Întrucât edificiul nu mai există fizic, calificarea lucrărilor și determinarea regimului permisiv aplicabil nu pot fi stabilite exclusiv prin raportare la denumirea de „reconstituire" utilizată de reclamantă, ci trebuie să rezulte din documentația de proiect și din încadrarea juridică a intervenției potrivit legislației urbanistice. Prin urmare, simpla solicitare a acordului proprietarului terenului nu poate anticipa și nici substitui examinarea condițiilor legale pentru autorizarea unei asemenea intervenții.

Referitor la susținerea reclamantei privind încălcarea dreptului de proprietate, instanța reține că art. 46 din Constituția Republicii Moldova și art. 501 alin. (1) din Codul civil garantează protecția proprietății private. Totuși, dreptul de proprietate asupra construcției nu conferă, prin el însuși, dreptul de proprietate asupra terenului municipal și nici nu înlătură necesitatea respectării normelor care reglementează utilizarea terenurilor aparținând unităților administrativ-teritoriale și autorizarea lucrărilor de construcție.

În acest context, instanța nu identifică o ingerință nejustificată în dreptul de proprietate al reclamantei prin simplul fapt al refuzului emiterii acordului solicitat. Refuzul contestat se întemeiază pe existența unor impedimente juridice și factuale relevante, respectiv lipsa individualizării părții de teren asupra căreia se pretinde exercitarea superficiei, neclaritatea situației juridice concrete a dreptului invocat, inexistența fizică a construcției și necesitatea respectării regimului urbanistic aplicabil amplasamentului. Aceste împrejurări împiedică concluzia că autoritatea publică ar fi fost obligată să emită acordul în forma solicitată.

Instanța subliniază că prezenta cauză are ca obiect legalitatea refuzului de emitere a acordului scris al proprietarului terenului, și nu stabilirea, pe cale incidentală și în lipsa elementelor necesare, a tuturor efectelor juridice ale înscrierii construcției demolate în Registrul bunurilor imobile sau soluționarea circumstanțelor în care aceasta a fost demolată. Eventualele pretenții referitoare la recunoașterea ori clarificarea unui drept real, delimitarea terenului necesar deservirii construcției sau stabilirea consecințelor juridice ale demolării urmează a fi examinate prin mecanismele legale corespunzătoare, în funcție de obiectul și temeiul juridic al fiecărei pretenții.

În consecință, instanța constată că reclamanta nu a demonstrat, prin probe suficiente și concludente, existența unui drept de superficie individualizat în

limitele necesare realizării lucrărilor solicitate și nici întrunirea condițiilor care să justifice obligarea autorității publice locale la emiterea acordului scris al proprietarului terenului. Totodată, argumentele invocate de reclamantă cu privire la nașterea superficiei legale și la menținerea acesteia în cazul demolării construcției nu sunt suficiente, în circumstanțele concrete ale cauzei, pentru a înlătura impedimentele constatate și pentru a fundamenta nelegalitatea actelor administrative contestate.

Prin urmare, instanța concluzionează că refuzul Primăriei municipiului Chișinău nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 și decizia nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025, prin care a fost respinsă cererea prealabilă, nu pot fi anulate în condițiile în care reclamanta nu a demonstrat temeinicia pretenției privind emiterea acordului solicitat, iar materialele cauzei nu justifică obligarea autorității publice locale la adoptarea unei asemenea decizii.

În aceste circumstanțe, instanța ajunge la concluzia că acțiunea în contencios administrativ înaintată de Zinaida Vier este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

Reieșind din cele expuse, în conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f), 225, 231-232 din Codul administrativ, instanţa de judecată

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de Zinaida Vier, prin intermediul avocatului Vasili Ciuperca, împotriva Primarului General al mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, cu privire la anularea refuzului nr. 2-03/1-1821 din 03 octombrie 2025 privind eliberarea acordului scris al proprietarului terenului cu nr. cadastral *****; anularea deciziei nr. 2-03/1-2522 din 10 noiembrie 2025 privind respingerea cererii prealabile; obligarea Primarului/Primăriei municipiului Chişinău să emită o decizie prin care să acorde reclamantei Zinaida Vier acordul scris al proprietarului necesar pentru obținerea certificatului de urbanism pentru proiectare şi a autorizației de construire, în vederea reconstituirii clădirii de locuit cu nr. cadastral *****.01, în planimetria existentă, pe terenul situat în mun. Chişinău, str. *****, nr. 32, *se respinge ca fiind neîntemeiată*.

Hotărârea este cu drept de atac la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Președintele ședinței,
judecătorul Ina Pruteanu

Copia corespunde originalului.
Judecătorul Ina Pruteanu