



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului depus de Consiliul mun. Chișinău,

în cauza în contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de FPC „Teraru” SRL împotriva Consiliului mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 28 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-709/23

NR. PIGD 2-20135644-01-3ra-29062023)

Deosebirea între acces temporar la șantier și servitute.
Efectele înstrăinării terenului grevat.
Exercitarea dreptului discreționar de dispoziție asupra proprietății publice.

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, jud. V. Dodon
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, I. Dutca, D. Băbălău

16 octombrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică recursul declarat de Consiliul mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 30 octombrie 2020, FPC „Teraru” SRL a depus acțiune, în procedura contenciosului administrativ, împotriva Consiliului municipal Chișinău, solicitând anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020 ”cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ de pe str. Maria Drăgan”.

2. În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, FPC „Teraru” SRL este proprietar al terenului cu numărul cadastral 0100305.028, al construcției cu numărul cadastral 0100305.028.01 și al construcției cu numărul cadastral 0100305.028.02, situate în mun. Chișinău, str. Maria Drăgan, 13/1. Genul de activitate al companiei FPC „Teraru” SRL este prestarea serviciilor de asistență tehnică a automobilelor, spălătorie auto, comercializarea pieselor de schimb, precum și activități specifice de autoservice.

3. În cadrul activității desfășurate, fiind necesară extinderea activității și impunându-se construcția unei anexe la unul din imobilele deținute în proprietate, reclamanta, s-a adresat către Primăria mun. Chișinău pentru obținerea autorizației de construire.

4. Astfel, Primăria mun. Chișinău a eliberat certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 299/18 din 27 martie 2018 și ulterior autorizația de construire nr. 26-c/19 din 21 mai 2019 pentru executarea lucrărilor de construire a unei anexe la imobilul cu numărul cadastral 0100305.028.02, în limitele terenului privat cu numărul cadastral 0100305.028, cu organizarea accesului suplimentar din str. Maria Drăgan. Totodată, a fost eliberată anexa la autorizație – planul șantierului de construcție.

5. Reclamanta a remarcat că, Autorizația de construire nr. 26-c/19 din 21 mai 2019 a fost eliberată conform prevederilor certificatului de urbanism pentru proiectare nr. 299/18 din 27 martie 2018, a documentației de proiect

avizată la 09 aprilie 2019, avizelor Inspectoratului General pentru Situații de Urgență nr. 230 din 01 martie 2019, Inspectoratului Național de Patrulare nr. 34/17- 2055 din 12 aprilie 2019 și Direcției generale transport public și căi de comunicație nr. 07-2- 1472 din 16 mai 2019.

6. Potrivit pct. 6 al autorizației, pentru utilizarea terenului municipal neatribuit, îngrădit și ocupat temporar, pe perioada de construcție a obiectivului, conform deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 11/28-2 din 23 decembrie 2014, este stabilită o plată în cuantum de 0,15 lei pentru un m² pe zi.

7. În contextul dat, de către FPC „Teraru” SRL a fost achitată suma de 23 814 lei, conform contului spre plată nr. 229a din 21 mai 2019, fapt confirmat de factura fiscală nr. IV2058956 din 26 mai 2019 și ordinul de plată nr. 177 din 28 mai 2019.

8. Astfel, la 09 septembrie 2019, ora 9.00 au fost demarate lucrările de construcție a anexei la imobilul cu numărul cadastral 0100305.028.02 din mun. Chișinău, str. Maria Drăgan, 13/1, fapt care a fost adus la cunoștința Primăriei mun. Chișinău prin declarația din 06 iunie 2019.

9. Ulterior, FPC „Teraru” SRL a recepționat somația Consiliului municipal Chișinău cu nr. 01/1-08-1981 din 26 august 2020 prin care s-a solicitat efectuarea benevolă a demontării gardului din plasă metalică, eliberarea terenului cu suprafața totală de 0,1176 ha, cu numărul cadastral 0100305.298, din mun. Chișinău, str. Maria Drăgan și aducerea terenului respectiv în stare bună de folosință. Prin aceeași somație, reclamantei i s-a adus la cunoștința faptul că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/26 din 02 aprilie 2013, terenul dat a fost delimitat ca teren proprietate municipală, iar prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020, s-a decis adjudecarea acestuia la licitație funciară.

10. În context, reclamanta a considerat că prin actul administrativ individual ilegal defavorabil, Consiliul municipal Chișinău în mod direct a privat-o de accesul spre anexa/bunul imobil proprietate privată, acces care a fost executat în strictă corespundere cu documentația de proiect, certificatul de urbanism și autorizația de construire eliberată de către aceiași autoritate publică.

11. Decizia Consiliului municipal Chișinău este contrară prevederilor art. 31 și 118 alin. alin. (1)-(3) din Codul administrativ, nu conține nici o

motivare în privința scopului legitim urmărit prin măsura din dispozitivul acesteia, dar și în privința celorlalte elemente ale proporționalității, aceasta datorându-se carenței în aprecierea faptelor și normelor de drept și lipsei de motivare a actului administrativ individual contestat.

12. De asemenea, reclamanta a menționat că pârâta incorect a apreciat acest element al proporționalității, eronat a stabilit faptele și, pe cale de consecință, a oferit o interpretare eronată a altor elemente ce conturează conținutul principiului proporționalității. În speță pârâta a omis totalmente respectarea elementului proporționalității.

13. Concomitent, reclamanta face referire la faptul că din actul administrativ contestat nu rezultă motivarea caracterului necesar al măsurii întreprinse. Cu privire la testul de rezonabilitate, menționează că măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

14. Suplimentar, reclamanta a menționat că, Consiliul municipal Chișinău nu a efectuat cercetarea circumstanțelor de fapt în mod complet, obiectiv și multiaspectual, ceea ce contravine prevederilor art. 22, art. 85, alin. (3), art. 92 din Codul administrativ.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

15. Prin hotărârea din 02 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), acțiunea a fost admisă.

16. A fost anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020 ”cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ din str. Maria Drăgan”.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

17. La 06 iunie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Consiliul mun. Chișinău a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 21 octombrie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

18. Prin decizia din 28 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Consiliul mun. Chișinău și menținută hotărârea din 02 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

19. În susținerea soluției de admitere al acțiunii instanțele de judecată au reținut că, obiect al examinării în speță constituie verificarea legalității deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020 ”Cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ din strada Maria Drăgan”, care, în mod direct privează FPC „Teraru” SRL de accesul spre anexa/bunul imobil proprietate privată, acces care a fost executat în strictă corespundere cu documentația de proiect, certificatul de urbanism și autorizația de construire, eliberate de către aceeași autoritate publică.

20. Nici în cadrul examinării cauzei în prima instanță, nici în instanța de apel, nu s-a stabilit temeiul legal privind adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a lotului de pământ cu suprafața de 0,1176 ha de pe str. Maria Drăgan, prin încălcarea dreptului FPC „Teraru” SRL de acces la bunurile imobile, care-i aparțin cu drept de proprietate, acordat prin actele permissive de efectuare a lucrărilor de construire eliberate de autoritatea publică competentă.

21. La momentul emiterii deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-8, în actele administrative adoptate, autoritatea avea obligația de a expune considerentele care justifică emiterea actului administrativ individual, cu indicarea expresă a temeiurilor esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Cu toate acestea, actul contestat, a fost emis în lipsa unui temei juridic determinant, corespunzător situației de fapt, relevante speței.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

22. La 30 martie 2023, Consiliul mun. Chișinău a depus recurs nemotivat, iar la 05 iulie 2023, a depus motivarea recursului împotriva deciziei din 28 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi decizii de respingere integrală al acțiunii.

SOLICITAREA RECURENTULUI

23. În motivarea recursului a indicat că, la emiterea deciziei instanța de apel a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată, a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului. Suplimentar a menționat că, terenul deținut de SRL ”Teraru” în proprietate are acces din str. Ciocana, iar accesul suplimentar din str. M. Dragan, a fost acordat temporar, pe perioada lucrărilor de construcție.

24. La 29 august 2023, SRL ”Teraru”, reprezentată de avocatul Sîrbu Ion, a depus o referință la recursul declarat de către Consiliul mun. Chișinău, solicitând declararea acestuia ca fiind inadmisibil.

25. Instanța de recurs, în vederea clarificării unor circumstanțe importante pentru justa soluționare a cauzei, a considerat necesar convocarea participanților la proces într-o ședință publică.

26. În ședința de judecată reprezentantul recurentului a susținut integral circumstanțele de fapt și de drept invocate în recurs. Suplimentar, fiind întrebat de instanța de recurs, a explicat că autoritatea publică locală nu participă la recepția finală a construcție și respectiv nu cunoaște dacă a fost sau nu recepționată construcția efectuată de către intimată. A subliniat că accesul suplimentar din str. M. Drăgan a fost acordat doar pentru perioada efectuării lucrărilor de construcție. Terenul din proprietatea municipalității (inclusiv porțiunea ocupată de intimată) nu a fost vândut la licitație deoarece este îngrădit de intimată, fapt confirmat prin actele de constatare pe teren. Mai mult a evidențiat că actele permissive eliberate SRL ”Teraru” au fost consumate în timp.

27. În ședința de judecată reprezentantul intimatei SRL ”Teraru”, avocatul Sîrbu Ion a solicitat respingerea recursului, invocând caracterul repetitiv al argumentelor din recurs. Suplimentar, fiind întrebat de instanța de recurs, a explicat că autorizația a fost prelungită până la 18 aprilie 2021, iar la moment nu cunoaște dacă lucrările de construcție au fost finalizate sau nu. A considerat că dreptul de acces la imobilul din proprietatea sa din str. M. Drăgan a fost acordat în autorizația de construire pe un termen nedeterminat, perpetuu, or dacă acest acces nu se acorda societatea nici nu intenționa de a construi.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

28. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

29. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) relevă că:

„Recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.”

30. Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului. Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului. Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169-171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

31. În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

32. În conformitate cu prevederile art. 193 alin. (3), (3¹) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători. În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători”.

33. Potrivit art. 13 alin. (5¹) din Legea nr. 64/2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție:

„Până la începerea activității Curții Supreme de Justiție în noua componență, președintele Curții formează completele de judecată. Curtea Supremă de Justiție va examina în complete de 3 judecători cererile de recurs, cererile de recurs în anulare și cererile de revizuire, care au fost inițial repartizate spre examinare completelor din 5 judecători. Acestea vor fi examinate de completul de judecători din care face parte judecătorul raportor”.

34. Potrivit art. 248 alin. (1), lit. b) din Codul administrativ:

„În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie”.

35. Prevederile art. 244, alin. (2), coroborat cu art. 231, alin. (2) din Codul administrativ sunt norme de trimitere și stipulează că:

„pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva”.

36. Astfel, în corespundere cu art. 22 și art. 219, alin. (1) din Codul administrativ:

„instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal administrate, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți”.

37. Potrivit art. 14 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală:

„pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: decide în privința actelor juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii”.

38. Potrivit art. 6 alin. (2), pct. 3, lit. d) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău:

„Consiliul municipal exercită următoarele competențe de bază, în domeniul administrării patrimoniului și a finanțelor publice municipale, decide, în condițiile legii,

vânzarea, privatizarea, concesiunea sau darea în arendă, în comodat ori în locațiune a bunurilor domeniului privat al municipiului”.

39. Potrivit pct. 4, lit. b) din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136/2009:

„Decizia privind expunerea la licitație a bunurilor este luată de organele abilitate cu aceste atribuții prin lege: autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, inclusiv ale unității teritoriale autonome Găgăuzia – în privința proprietății unităților administrativ-teritoriale, inclusiv a unității teritoriale autonome Găgăuzia;”.

40. Art. 2 din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție reglementează noțiunea de:

„autorizație de construire – **act**, eliberat de către emitent, **prin care se autorizează executarea lucrărilor de construcție** în temeiul și cu respectarea certificatului de urbanism pentru proiectare și a documentației de proiect elaborate și verificate”.

41. Art. 13 din Legea nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție prevede conținutul unei autorizații de construire, reglementări relevante sunt prevăzute la alin. (2), lit. a):

„Emitentul autorizației de construire poate pune condiții speciale pentru perioada executării lucrărilor autorizate, ce țin de: **utilizarea domeniului public (accese în zona șantierului**, închideri de drumuri publice, ocupări temporare de spații publice, devieri ale circulației auto și/sau pietonale, executare a unor drumuri provizorii, instalare a unor elemente de publicitate)”.

42. Art. 424 alin. (3) din Codul civil prevede că:

„Dacă dreptul supus înregistrării ce urmează să fie transmis este grevat cu un drept real în folosul unui terț, transmiterea se va face cu păstrarea dreptului real al acestui terț, cu excepția cazurilor prevăzute expres de lege.”.

43. Art. 500 alin. (1) din Codul civil prevede că:

„Proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului.”.

44. Art. 601 alin. (1) din Codul civil prevede că:

„Dacă terenul este lipsit de comunicație prin orice cale de acces de folosință comună, conducte de alimentare cu apă, conducte de energie electrică, gaze, telecomunicații și altele asemenea, proprietarul poate cere vecinilor să-i permită utilizarea terenurilor lor pentru instalarea comunicației necesare.”.

45. Art. 642 din Codul civil prevede că:

„Servitutea poate fi constituită prin destinația stabilită de proprietar, **prin acte juridice** ori prin uzucapiune. Contractul prin care se constituie servitutea se încheie în formă autentică. Servitutea se constituie prin înregistrarea ei în registrul bunurilor imobile.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

46. Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 28 martie 2023, în ședință publică. Materialele cauzei atestă că, la 06 aprilie 2023, Curtea de Apel Chișinău a notificat dispozitivul deciziei instanței de apel participanților la proces, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei (vol. II, f.d. 16). Recursul nemotivat împotriva deciziei din 28 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău a fost depus, la 30 martie 2023. Totodată, materialele cauzei atestă că, decizia motivată a fost expediată prin poștă electronică, la 21 iunie 2023, iar motivarea recursului a fost depusă la 05 iulie 2023. În condițiile enunțate, instanța de recurs constată respectarea de către Consiliul mun. Chișinău, a termenului prevăzut de art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului) la declararea recursului.

47. Pe parcursul examinării cauzei în fazele procesuale anterioare s-a constatat cu certitudine că, temei pentru intentarea acțiunii a servit faptul emiterii deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020 ”cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ din str. M. Drăgan”. Nefiind de acord cu această decizie, FPC „Teraru” SRL a înaintat o acțiune în justiție, invocând încălcarea dreptului de acces la bunurile ce-i aparțin cu drept de proprietate aflate în vecinătatea terenului municipal.

48. Ambele instanțe ierarhic inferioare, examinând fondul cauzei au concluzionat că acțiunea este întemeiată, iar actul administrativ contestat urmează a fi anulat, or nu s-a stabilit temeiul legal care stat la baza exercitării dreptului discreționar al autorității publice, fiind astfel încălcat dreptul FPC „Teraru” SRL de acces la bunurile imobile, care-i aparțin cu drept de proprietate, acordat prin actele permissive de efectuare a lucrărilor de construire eliberate de autoritatea publică competentă. Motivele principale care au stat la baza soluției adoptate au fost descrise la **para. 19-21**.

49. Din materialele cauzei se atestă că, FPC „Teraru” SRL este proprietar al terenului cu numărul cadastral 0100305.028, al construcției cu numărul cadastral 0100305.028.01 și al construcției cu numărul cadastral 0100305.028.02, situate în mun. Chișinău, str. Maria Drăgan, 13/1, iar

accesul la imobilele menționate este din str. Ciocana. În vederea extinderii activității sale reclamanta și-a propus construcția unei anexe la unul din imobilele deținute în proprietate. În acest sens, FPC „Teraru” SRL s-a adresat organelor competente în vederea obținerii tuturor documentelor permissive, iar Primăria mun. Chișinău a eliberat certificatul de urbanism pentru proiectare nr. 299/18 din 27 martie 2018 și ulterior autorizația de construire nr. 26-c/19 din 21 mai 2019 pentru executarea lucrărilor de construire a unei anexe la imobilul cu numărul cadastral 0100305.028.02, în limitele terenului privat cu numărul cadastral 0100305.028, cu organizarea accesului suplimentar din str. Maria Drăgan. Totodată, a fost eliberată anexa la autorizație – planul șantierului de construcție. Mai mult, pentru ocuparea temporară a terenului municipal aflat în vecinătate și folosit pentru a facilita procesul de construcție, FPC „Teraru” SRL a fost obligată să achite o plată în acest sens, în fine fiind achitată suma de 23 814 lei. Inițierea lucrărilor de construcție a avut loc la 09 septembrie 2019. Ulterior, autorizația de construire a fost prelungită până la 18 aprilie 2021.

50. Același act conține și anumite condiții înserate la rubrica ”Note”, potrivit pct. 6 fiind indicat expres că, utilizarea porțiunii de teren municipal neatribuit și îngrădit de FPC „Teraru” SRL este temporară și este supusă unei plăți pe durata necesară executării lucrărilor de construcție. La fel, planul lotului atestă că, terenul din proprietatea privată a FPC „Teraru” SRL are cale de acces din str. Ciocana.

51. Obiectul juridic al litigiului constituie Decizia nr. 14/14-8 din 11 august 2020 prin care Consiliul mun. Chișinău a actualizat datele cadastrale ale terenului proprietate municipală domeniul privat cu nr. cadastral 0100305298 și hotarelor comune ale terenului domeniului public cu nr. cadastral 0100305428 și a acceptat adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ cu suprafața de 0.1176 ha din str. M. Drăgan pentru construirea unui obiectiv comercial și de prestări servicii.

52. Deși, reclamanta a invocat în acțiune că, porțiunea din terenul municipal este utilizată legal, fiind autorizată organizarea accesului suplimentar la imobilul care-i aparține cu drept de proprietate, iar instanțele ierarhic inferioare au însușit acest argument în susținerea existenței dreptului vătămat al FPC „Teraru” SRL, Completul de judecată concluzionează că aceste constatări sunt eronate, nu corespund realității și probatoriului.

53. Instanța de recurs apreciază critic argumentele intimății cu privire la prezumția caracterului perpetuu al accesului acordat de către autoritatea publică locală prin terenul aflat în proprietate publică, domeniul privat, or această opinie a intimății contravine scopului Legii nr. 163/2010, care reglementează modul de autorizare, avizare și verificare a lucrărilor de proiectare, executare sau desființare a construcțiilor și amenajărilor.

54. Completul de judecată consideră necesar de a face o deosebire dintre accesul temporar la șantierul de construcție oferit prin autorizația de construire și accesul pe terenul altuia, cel din urmă fiind posibil doar la constituirea unei servituți (drept real) în sensul Codului civil. Astfel, servitutea poate fi constituită printr-un act juridic (o eventuală decizie al autorității publice locale și contract autentificat) și înregistrat în registrul public. Din materialele cauzei nu se atestă că terenul proprietate municipală să fi fost grevat în modul descris în favoarea FPC „Teraru” SRL.

55. Instanța de recurs evidențiază că, cadrul normativ cu privire la modalitățile și procedurile de administrare a proprietății publice nu limitează în nici un mod dreptul autorității (la caz autorității publice locale) de a scoate terenuri din domeniul privat la licitație dacă acestea sunt folosite temporar de terți drept acces la șantierele de construcție de pe propriile terenuri.

56. Pe de altă parte, scoaterea la licitație a unui teren vecin nu îngrădește nici dreptul de proprietate a terenurilor vecine, nici eventual dreptul real – servitutea. Or, din coroborarea prevederilor legale citate la **para. 42, 45**, în ipoteza în care s-ar admite că intimata ar avea înregistrat în modul prevăzut de lege o servitute asupra unei porțiuni din terenul ce aparține administrației publice locale, schimbul de proprietari a terenului aservit nu afectează acel drept real deținut de terț – proprietarul terenului dominant.

57. Instanța de recurs apreciază critic concluziile instanțelor ierarhic inferioare cu privire la lipsa temeiului juridic la exercitarea de către Consiliul mun. Chișinău a dreptului discreționar, or autoritatea publică locală în calitate sa de proprietar are, inclusiv, dreptul de a dispune de proprietatea sa liber și necondiționat. La caz, limitări la realizarea dreptului, care ar fi prevăzute de lege sau de drepturile FPC „Teraru” SRL, nu au fost stabilite. În actul administrativ contestat autoritatea publică a indicat atât cadrul legal în limitele căruia a acționat cât și scopul de fapt urmărit, iar motive de a considera că exercitarea dreptului discreționar a fost viciată nu au fost constatate.

58. Distinct de cele relatate, instanța reiterează faptul că FPC „Teraru” SRL dispune de propria cale de acces la imobilul aflat în proprietatea sa, nefiind încălcat nici dreptul de vecinătate.

59. În acest context, Completul de judecată punctează că emiterea actului administrativ contestat - Decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 14/14-8 din 11 august 2020 în nici un mod nu afectează drepturile FPC „Teraru” SRL asupra terenului ce-i aparține.

60. În asemenea circumstanțe, instanța de recurs nu întrevode temeiuri de anulare al actului administrativ contestat, iar concluziile instanțelor ierarhic inferioare sunt eronate și urmează a fi casate cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie respinsă.

61. Astfel, conducându-se de prevederile art. 248 alin.(1) lit. b) din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de Consiliul mun. Chișinău.

Casează decizia din 28 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 02 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) și emite o nouă decizie prin care:

Respinge acțiunea depusă de FPC „Teraru” SRL împotriva Consiliului mun. Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă