Dosar nr. 3-768/2023

H O T Ă R Â R E
în numele Legii

19 august 2025 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani
în componență:
Președintele ședinței, judecătorul Violeta Chisiliță
grefier Dorin – Marcel Baltag

examinând în ședință publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice Cadastrul Bunurilor Imobile, persoane terțe Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

c o n s t a t ă

Argumentele participanților la proces

Pretențiile reclamanților:

La 27 martie 2023, Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău au depus o acțiune Agenția Servicii Publice (în prezent Instituția Publică Cadastrul Bunurilor Imobile), persoane terțe Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamanții au menționat că, potrivit informației din Registrul bunurilor mobile, terenul cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, aparține cu drept de proprietate municipiului Chișinău. La data de 05.06 2020 a fost înregistrat dreptul de superficie a Rusu Victoria ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****. Iar la data de 19.04.2021 a fost înregistrat dreptul de superficie a lui Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****. cu suprafața de 0,0114, ha, din municipiul *****. str. *****, *****.

Consideră reclamantul deciziile de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** ilegale și neîntemeiate din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 654 alin (1) din Codul Civil, superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune. Conform art. 655 alin. (1) din Codul Civil, 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.

Potrivit art. 29 din Legea 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului Civil, (1) 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:

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 public-privat;

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

e) nu are niciun drept asupra terenului.

Susțin reclamanții că, potrivit aceluiași articol, alin. (3), stabilește că în cazul prevăzut la alin. (1) lit. e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părții terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la inițiativa proprietarului. De asemenea indică că conform prevederilor pct. 12 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie și locațiune, aprobat prin decizia CMC nr. 11/13 din 16.07.2020, în cazurile prevăzute la art. 29 alin. (1), lit. e) din Legea 1125/2002, dreptul de superficie se instituie doar asupra părții de teren necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat la capitolul B. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chișinău.

Menționează reclamanții că, Consiliul municipal Chișinău nu a emis nici o decizie cu privire la indicarea părții din teren asupra căreia se instituie superficia asupra terenului proprietate municipală. Prin urmare consideră că instituirea dreptului de superficie asupra terenului municipal în lipsa deciziei Consiliul municipal Chișinău cu privire la indicarea părții din teren asupra căreia se instituie dreptul de superficie, constituie o imixtiune gravă în activitatea administrației publice locale. De altfel, însăși Carta Europeană a Autonomiei Locale dispune în art. 4 paragraf 4: „Competențele atribuite autorităților administrației publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline și exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege”.

Reieșind din normele menționate și din faptul că Rusu Dorel ***** nu deține nici un drept asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, dreptul de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, a fost înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile cu încălcarea gravă a normelor legale fapt care afectează în mod grav dreptul proprietarului de teren de a-și valorifica bunul conform destinației.

Notează reclamanții că proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă. Dreptul de proprietate fiind garantat de art. 46 alin. 1 Constituției, art. 501 alin. (2) Cod Civil și protejată de art. 1 din Protocolul nr.1 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului si a libertăților fundamentale. Conform art. 9 alin. (1) din Legea privind administrarea și dezetatizarea proprietății publice, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale sunt exercitate de consiliul local în numele unității administrativ-teritoriale.

Potrivit art. 14 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 436/ 2006 privind administrația publică locală prevede că, 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: b) administrează bunurile domeniului public și ale celui

privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), iar potrivit art. 6, alin. (2) pct. 3 din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău b) decide cu privire la administrarea bunurilor domeniilor public și privat ale municipiului.

Indică reclamanții că, prin cererea prealabilă nr. 2-06/2-14 din 03.03.2023, (recepționată la data de 06.03.2023) adresată Agenției Servicii Publice, Departamentul cadastru a solicitat anularea deciziilor de înregistrare a dreptului de superficie asupra ternul cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** - proprietate a municipiului Chișinău. În termenul prevăzut de lege Agenția Servicii Publice, Departamentul cadastru nu a venit cu un răspuns în privința cererii prealabile nr. 2-06/2-14 din 03.03.2023.

Menționează că deciziile Agenției Servicii Publice, Departamentul cadastru de înregistrare a dreptului de superficie a Rusu Victoria ***** din data de 05.06.2020 asupra terenului cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** și a lui Rusu Dorel ***** din data de 19.04.2021 asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, str. *****, ***** sunt ilegale și pasibile anulării din considerentele menționate supra.

În drept, reclamanții au invocat prevederile art.10 alin.(1), art.11 alin.(1), art. 17, art.20, art. 21, art.119 alin.(2), art. 189 alin.(1) art.209 alin.(1), art.224 alin.(1) lit.a) și alin.(2) din Codul administrativ.

Precizează reclamanții că, la realizarea controlului său, instanța de judecată nu are drept sarcină de a substitui cu propria părere opinia autorității publice competente, ci de a analiza, în corespundere cu art. 225 Cod administrativ îndeplinirea împuternicirilor ce revin autorității la exercitarea sarcinilor impuse prin lege, de a lua în considerare toate faptele relevante, de a respecta limitele legale a dreptului discreționar, care nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare. Suplimentar invocă prevederile art. 438 alin. (1) Cod Civil al Republicii Moldova când o înregistrare, înregistrare provizorie sau notare efectuată în registru nu corespunde cu situația juridică reală, se poate cere rectificarea acesteia. Totodată au menționat că prin rectificare se înțelege radierea, îndreptarea sau corectarea oricărei înregistrări, înregistrării provizorii sau notări inexacte efectuate în registru.

Astfel, având în vedere existența temeiurilor legale privind ilegalitatea înregistrării, consideră că sunt întrunite și condițiile necesare pentru întoarcerea executării prin dispunerea rectificării înregistrării dreptului de superficie a Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral 0100105.31 1, cu suprafața de 0,0114 ha,din municipiul *****, str. *****, *****.

Cer reclamanții:

- anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** înregistrat la data de 05.06.2020, pe numele Victoriei Rusu;
- anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** înregistrat la data de 19.04.2021, pe numele lui Rusu Dorel *****;
- întoarcerea executării deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a lui Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha.

Prin cererea de concretizare a acțiunii, formulată împotriva Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Rusu Dorel și Rusu Victoria, reclamantul Consiliul municipal Chișinău și Primarul municipiului Chișinău a solicitat:

- anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral

*****, cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** înregistrat la data de 05.06.2020, pe numele Rusu Victoria *****;

- anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** înregistrat la data de 19.04.2021, pe numele Rusu Dorel *****;
- întoarcerea executării deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu

nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha.

- *dispunerea rectificării* Registrului bunurilor imobile, prin radierea înregistrării greșite a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, str. ***** *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a lui Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****. cu suprafața de 0.0114 ha;
- *dispunerea rectificării* Registrului bunurilor imobile, prin radierea înregistrării greșite a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, str. ***** *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Rusu Victoria Gheorghe asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața dc 0.0114 ha;
- restabilirea înscrierilor existente în Registrul bunurilor imobile până la data de 19.04.2021.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 22 octombrie 2024, instanța a dispus: „Se separă, într-un proces aparte, pretențiile Consiliul municipal Chișinău și Primarul municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Rusu Dorel și Rusu Victoria privind:

- dispunerea rectificării Registrului bunurilor imobile, prin radierea înregistrării greșite a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, str. ***** *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a lui Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****. cu suprafața de 0.0114 ha;
- dispunerea rectificării Registrului bunurilor imobile, prin radierea înregistrării greșite a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, str. ***** *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Rusu Victoria Gheorghe asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha;
- restabilirea înscrierilor existente în Registrul bunurilor imobile până la data de 19.04.2021, formulate în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Consiliul municipal Chișinău și Primarul municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la rectificarea înregistrărilor din Registrul bunurilor imobile, dispunerea operării modificărilor în Registrul bunurilor imobile.

Se reține, pentru examinare, în procedura judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, Violeta Chisilița, pretențiile de contencios administrativ formulate de Consiliul municipal Chișinău și Primarul municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile", persoane terțe Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la anularea anularea deciziilor de înregistrare a drepturilor de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, ***** înregistrat la data de 19.04.2021 și 05.06.2020, pe numele Rusu Dorel ***** și Rusu Victoria *****, întoarcerea executării deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Rusu Dorel ***** asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha.

Se declină competența judecătorului specializat în materie de contencios administrativ de la examinarea cauzei civile la cererea de chemare în judecată a Consiliul municipal Chișinău și Primarul municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile", Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la rectificarea înregistrărilor din Registrul bunurilor imobile, dispunerea operării modificărilor în Registrul bunurilor imobile."

În ședința de judecată, reprezentantul reclamanților, Adrian Ursachi, a solicitat admiterea acțiunii pentru motivele de fapt și de drept enunțate în acțiune și referința asupra cererii de inadmisibilitate.

Obiecțiile pârâtului:

În ședința de judecată, reprezentantul pârâtului, Instituția Publică „Cadastrul Bunurilor Imobile", Sava Modîrcă, a solicitat declararea acțiunii inadmisibile sau respingerea acțiunii pentru temeiurile indicate în referință. (f.d.41-44) În motivarea poziției sale, autoritatea publică pârâtă a menționat că, la data de 25.03.2022 și la 03.03.2023 Primăria mun. Chișinău a înaintat demers cu nr. 01/1-08-162 și nr. 2-06/2-14 către Agenția Servicii Publice referitoare la anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie și radierea din registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral 0***** pe numele Rusu Dorel și Rusu Victoria.

Astfel, la data de 10.06.2022, a oferit răspuns cu nr.01/3990 și la 14.04.2023 a făcut trimitere la răspunsul ASP precedent nr.01/3990) la demersul adresat prin care a informat reclamanții referitor la corectitudinea înregistrării superficiei pe teren în favoarea Rusu Dorel și Rusu Victoria și a dreptului de proprietate asupra construcției, cât și despre faptul că nu ai fost identificate cazuri pentru care Agenția Servicii Publice ar urma să efectueze rectificări în registrul bunurilor imobile sau să înainteze cereri în instanța de judecată pentru rectificări în RBI.

Menționează pârâtul că, în conformitate cu art. 20, art. 189 alin.(l) 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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ. Respectiv prin activitatea administrativă desfășurată, Agenția Servicii Publice, susțin că nu a încălcat drepturile sau libertățile reclamanților, în sensul art. 17 din Codul administrativ, pe care acesta ar urma să le revendice prin înaintarea acțiunii în contencios administrativ, la fel, nu a fost emis nici un act administrativ individual urmare a acestei adresări.

Cât privește efectuarea înregistrării superficiei legale asupra terenului cu nr. cadastral *****, menționăm că registratorul Serviciul cadastral teritorial Chișinău la cererea SC Rusu

Dorel și Rusu Victoria, a efectuat în registrul bunurilor imobile înregistrarea superficiei legale asupra terenului cu nr. cadastral 0***** proprietate publică a mun. Chișinău. Temei pentru notarea superficiei este faptul că la 01.03.2019 construcția nefinalizată era înregistrată în RBI ca proprietate privată în temeiul hotărârii judecătorești din 02.10.2013 și terenul era înregistrat în limitele soclului.

Menționează că potrivit prevederilor art. 30 din Legea nr. 133/2018 dreptul de superficie apare pe deplin fără înregistrarea lui în registrul bunurilor imobile. Orice persoană interesată poate cere înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile la Serviciul cadastral teritorial Chișinău. Decizia registratorului de înregistrare a bunului imobil și a dreptului asupra acestuia este un act administrativ real ce se materializează prin acțiunea de efectuare a înregistrării în registrul bunurilor imobile, în conformitate cu prevederile art. 14 din Codul administrativ.

Indică că decizia privind înregistrarea dreptului de superficie legală asupra terenului cu nr. cadastral 0***** nu poate fi anulată, *deoarece radierea în registrul bunurilor imobile în acest caz poate avea loc, doar prin prisma prevederilor art.438* șz *439 din Cod civil.* Astfel, conform prevederilor art. 438 alin. (1) din Codul civil, dreptul oricărei persoane interesate de a cere rectificarea registrului bunurilor imobile, când o înregistrare efectuată în registrul bunurilor imobile nu corespunde cu situația juridică reală.

În conformitate cu art.439 alin.(2) din Codul civil, rectificarea în registru se poate face pe cale amiabilă, prin declarație în forma cerută de lege a titularului dreptului ce urmează a fi radiat, fie în baza hotărârii judecătorești irevocabile emise în urma declanșării unei acțiuni în rectificare față de titularul înregistrat. Iar hotărârea judecătorească, prin care se admite acțiunea în rectificare este opozabilă deținătorului registrului fără atragerea acestuia în proces, potrivit art. 441 alin. (3) Cod civil.

Totodată, comunică pârâtul despre faptul că registratorul din cadrul oficiului cadastral are atribuția de a decide, în modul stabilit, asupra efectuării sau modificării înscrierii în registrul bunurilor imobile ori refuză în efectuarea sau modificarea înscrierii respective, în conformitate cu prevederile art. 12 alin.(8) al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, în lipsa actelor prevăzute de legislația în vigoare, registratorul organului cadastral teritorial, este în imposibilitate de a efectua modificările solicitate de către petent prin cerere înaintată.

Respectiv, orice cerere privind efectuarea sau modificarea înscrierii din registrul bunurilor imobile se va înainta la Centrul multifuncțional din mun. Chișinău către registratorul serviciului cadastral și, ulterior, legalitatea deciziei registratorului Serviciului cadastral teritorial, privind refuzul în efectuarea sau modificarea înscrierii în registrul bunurilor imobile poate fi contestată în instanța de judecată, în conformitate cu prevederile art.31 alin. (3), art. 33 alin. (3) din Legea cadastrului bunurilor imobile. Notează pârâtul că solicitările înaintate de Primăria mun. Chișinău către Agenția Servicii Publice, urmărește drept scop, radierea (rectificarea) înscrisului din registrul bunurilor imobile, nu urmează a fi calificată drept cerere prealabilă, deoarece s-a omis adresarea către registrator.

Raportând normele legale enunțate la circumstanțele speței, consideră că acțiunea formulată de Consiliul și Primarul mun. Chișinău urmează a fi declarată inadmisibilă, deoarece procedura prealabilă nu a fost respectată în modul corespunzător. Consideră că reclamanții recepționând răspunsurile Agenției Servicii Publice, urmau să țină cont de argumentele invocate și de procedura stabilită. Or, este evident că, Agenția Servicii Publice este în imposibilitatea de a satisface o cerere care a fost depusă fără respectarea procedurii stabilite.

Astfel prin răspunsul eliberat de Agenția Servicii Publice, a fost specificată procedura ce urmează a fi respectată, nefiind refuzat în admiterea cerinței formulate, respectiv cerințele

formulate prin cererea de chemare în judecată nu se încadrează în prevederile art. 164 alin.2 lit. b) Cod administrativ, fapt ce denotă că reclamanții au sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune fără a proba și argumenta cert și clar prin care activitate administrativă Agenția Servicii Publice a admis încălcarea dreptului acestora.

Conform art. 207 Cod administrativ, instanța verifică condițiile pentru admisibilitate și declară inadmisibilă acțiunea în contenciosul administrativ. Prin prisma art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Conform prevederilor art. 17 din Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Contrar prevederilor din art. 17 combinate cu cerințele art. 20 din Codul administrativ, s-a înaintat acțiune în contencios administrativ fără a justifica un drept al său încălcat prin actul contestat, așa cum autoritățile acționează în regim de putere publică și asigură activitatea statului în domeniul pentru care a fost format.

Prin urmare, în concluzia celor nominalizate supra, consideră pârâtul că înaintarea prezentei acțiuni de Consiliul și Primarul mun. Chișinău către Agenția Servicii Publice, fiind una neîntemeiată și totodată nu a făcut dovada existenței dreptului încălcat, ceea ce cade sub incidența prevederilor art. 17, 207 alin. 1, 2 lit. d) și lit. e), art.224, alin.1, lit. f) Codul administrativ, și solicită a fi respinse cerințele înaintate ca fiind inadmisibile și neîntemeiate.

Poziția terțului:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 31 martie 2023, în proces au fost atrași Rusu Dorel și Rusu Victoria, în calitate de persoane terțe. (f.d 29-31)

Terții, Rusu Dorel și Rusu Victoria în ședința nu s-au prezentat, fiind citați legal despre locul, data și ora ședinței de judecată, nu au depus referință asupra acțiunii înaintate.

Aprecierea instanței:

Audiind participanții la proces și studiind înscrisurile anexate la actele cauzei, instanța de judecată apreciază cererea de chemare în judecată admisibilă, și pasibilă admiterii din următoarele considerente.

Conform art. 22 alin. (1) Cod 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.

Conform art. 207 alin. (1) Cod 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.

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește 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;
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.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;
II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;
III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ
IV. respectarea procedurii prealabile
V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii
VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Probele administrate și explicațiile oferite de participanții la proces atestă că, Rusu Dorel, este proprietar al bunului imobil, construcție nefinalizată, cu nr. cadastral *****.01, amplasat municipiul *****, str. *****, *****. (f.d.18)

Proprietar al terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, este unitatea administrativ teritorială, mun. *****.

La 05 iunie 2020 a fost înregistrat dreptul de superficie a Victoriei Rusu asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, în temeiul art. 29 al Legii nr. 1125 din 13 iunie 2002. (f.d. 19)

Prin decizia registratorului din cadrul Agenției Servicii Publice, la 19 aprilie 2021, a fost înregistrat dreptul de superficie a lui Rusu Dorel asupra terenului cu nr. cadastral *****. cu suprafața de 0,0114, ha, din municipiul *****. str. *****, *****. (f.d.19)

La 25 martie 2022, Direcția Generală Arhitectură Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun. Chișinău a adresat Agenției Servicii Publice cererea, înregistrată cu nr. 01/1-08-162, prin care a solicitat examinarea posibilității înaintării unor acțiuni în rectificare în instanța de judecată pentru radierea din registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie legală asupra terenurilor conform listei.

Prin răspunsul Agenției Servicii Publice nr. 01/3990 din 10 iunie 2022, autoritatea publică a informat Direcția referitor la temeiul înscrierii dreptului de superficie și măsurile care vor fi întreprinse în cazul în care vor fi stabilite neconformități. (f.d. 10 dosar administrativ)

Conform anexei la răspunsul menționat, la punctul 59, se menționează că referitor la terenul cu nr. cadastral *****, nu este temei de înaintare a acțiunii în rectificare. (f.d. 6, dosar administrativ)

La 03 martie 2023, viceprimarul mun. Chișinău a mai depus în adresa autorității publice pârâte o cerere, înregistrată cu nr. 2-06/2-14, prin care a solicitat anularea deciziilor de

înregistrare a dreptului de superficie asupra mai multor terenuri, inclusiv al persoanelor terțe Rusu Victoria și Rusu Dorel. (f.d. 24-27, 1-3 dosar administrativ)

Prin răspunsul nr. 01/3219 din 14 aprilie 2023, Agenția Servicii Publice și-a reiterat poziția expusă în răspunsul nr. 01/3990 din 10 iunie 2022. (f.d. 9 dosar administrativ)

Nefiind de acord cu decizia emisă și răspunsul la cererea prealabilă, reclamanții au depus la Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) prezenta acțiune. (f.d. 5-10)

Conform art. 10 alin. (1) Cod 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.

Conform art. 11 alin. (1) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, 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.

Decizia registratorului Agenției Servicii Publice din 05 iunie 2020 și respectiv 19 aprilie 2021, prin care a fost înregistrată grevarea cu drept de superficie a terenului cu nr. cadastral *****, este un act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială, întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice în exterior.

Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Referitor la prezumția existenței unui drept vătămat, instanța de judecată reține că, prin acțiunea înaintată, reclamantul pretinde îngrădirea exercitării dreptului de proprietate asupra unui bun imobil, or, terenul litigios aparține cu drept de proprietate municipiului Chișinău, iar în conformitate cu prevederile art. 3 alin. (1) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către Consiliul municipal Chișinău (în continuare – consiliu municipal), consiliile orășenești și sătești (comunale), ca autorități reprezentative și deliberative ale populației municipiului Chișinău, și de către Primarul general al municipiului Chișinău (în continuare – primar general), primarii orașelor, satelor (comunelor), ca autorități reprezentative și executive.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar și termenului de înaintare a acțiunii, instanța de judecată va menționa că această chestiune a fost soluționată prin decizia Curții de Apel Centru din 07 aprilie 2025. (f.d. 151-157)

Drept consecință a celor reținute, instanța de judecată apreciază că acțiunea este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ al autorității publice competente, care produce efecte juridice în exterior și are caracter defavorabil reclamanților.

Astfel, acțiunea este admisibilă.

Totodată, instanța de judecată va concluziona în privința temeiniciei acțiunii, reținând următoarele argumente.

În conformitate cu prevederile art. 20 alin. (1) 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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele

de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189 alin. (1) 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.

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Așa cum atestă circumstanțele cauzei, proprietar al terenului cu nr. cadastral *****, cu destinația pentru construcții, cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, str. *****, *****, este unitatea administrativ teritorială, mun. Chișinău. (f.d. 18)

La 05 iunie 2020, a fost emisă decizia registratorului Agenției Servicii Publice de înregistrare a dreptului de proprietate asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****.01, construcție și de grevare cu drept de superficie a terenului cu nr. cadastral ***** a titularului Rusu Victoria. Temei de înregistrare a servit contractul de vânzare - cumpărare nr. 2204 din 04 iunie 2020. (f.d.18)

Ulterior, la 19 aprilie 2021, a fost emisă decizia registratorului Agenției Servicii Publice de înregistrare a dreptului de proprietate asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****.01, construcție, pe numele lui Rusu Dorel și Rusu Olga, și de grevare cu drept de superficie a terenului cu nr. cadastral ***** a titularului Rusu Dorel. Temei de înregistrare a servit contractul de vânzare - cumpărare nr. 1-703 din 19 octombrie 2020. (f.d.18)

La 23 martie 2022, Direcția Generală Arhitectură Urbanism și Relații Funciare a Consiliului mun. Chișinău a adresat Agenției Servicii Publice cererea, înregistrată cu nr. 01/1-08-162, prin care și-a exprimat dezacordul cu înregistrarea dreptului de superficie legală asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha, din municipiul *****, sect. Botanica, str. *****, *****, iar la 03 martie 2023, viceprimarul mun. Chișinău a depus în adresa autorității publice pârâte o nouă cerere nr. 2-06/2-14, prin care a solicitat anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului vizat.

Prin răspunsul Agenției Servicii Publice nr. 01/3990 din 10 iunie 2022, autoritatea publică a informat Direcția referitor la temeiul înscrierii dreptului de superficie și măsurile care vor fi întreprinse în cazul în care vor fi stabilite neconformități. (f.d. 10 dosar administrativ) Conform anexei la răspunsul menționat, la punctul 59, se menționează că referitor la terenul cu nr. cadastral *****, nu este temei de înaintare a acțiunii în rectificare. (f.d. 6, dosar administrativ)

Prin răspunsul nr. 01/3219 din 14 aprilie 2023, Agenția Servicii Publice și-a reiterat poziția expusă în răspunsul nr. 01/3990 din 10 iunie 2022. (f.d. 9 dosar administrativ)

În dezacord cu refuzul primit, reclamanții au formulat prezenta acțiune, invocând înregistrarea dreptului de proprietate a terțului asupra construcțiilor cu derogare de la prevederile legale.

În vederea exercitării atribuției de verificare a legalității actului administrativ contestat, instanța de judecată, în temeiul principiului cercetării stării de fapt din oficiu, urmează să supună verificării aspectele legalității formale și materiale ale actului administrativ individual defavorabil.

În conformitate cu art. 654 alin. (1) din Codul civil, superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a

superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune.

În corespundere cu art. 655 alin. (1) din Codul civil, 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.

Potrivit art. 29 din Legea 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului civil, (1) 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: 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 publici-privat; d) are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c); e) nu are niciun drept asupra terenului.

Alin.(5) prevede că, 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.

Același articol la alin.(3) stabilește că în cazul prevăzut la alin.(1) lit. e), dreptul de superficie se instituie *doar asupra părții terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B*. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la inițiativa proprietarului.

Conform prevederilor pct. 12 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie și locațiune, aprobat prin decizia CMC nr. 11/13 din 16.07.2020, în cazurile prevăzute la art. 29 alin. (1), lit. e) din Legea 1125/2002, dreptul de superficie se instituie *doar asupra părții de teren necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat la capitolul B*. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chișinău.

Instanța de judecată, cu referire la lucrările dosarului reține că, autoritatea publică, Consiliul municipal Chișinău nu a emis nici o decizie cu privire la indicarea părții din terenul cu nr. cadastral *****, asupra căreia se instituie grevarea cu drept de superficie.

Prin urmare, înregistrarea dreptului de superficie asupra terenului municipal în lipsa deciziei Consiliul municipal Chișinău cu privire la indicarea părții din teren asupra căreia se instituie dreptul de superficie, inclusiv lipsa termenului superficiei contravine principiului legalității.

Proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă. Dreptul de proprietate fiind garantat de art. 46 alin. (1) din Constituție, art. 501 alin. (2) Cod civil și protejată de art.1 din Protocolul nr.1 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Iar, art. 9 alin. (1) din Legea privind administrarea și dezetatizarea proprietății publice, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale sunt exercitate de consiliul local în numele unității administrativ-teritoriale.

Totodată, potrivit art. 14 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 436/ 2006 privind administrația

publică locală prevede că, 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: b) administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), iar potrivit art.6 alin.(2) pct.3) din Legea nr.136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, Consiliul municipal Chișinău b) decide cu privire la administrarea bunurilor domeniilor public și privat ale municipiului.

Raționamentele expuse supra, impun concluzia că decizia Agenției Servicii Publice din 05 iunie 2020, de înregistrare a dreptului de superficie, pe numele Victoriei Rusu și decizia Agenției Servicii Publice din 19 aprilie 2021, de înregistrare a dreptului de superficie, pe numele lui Dorel Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****, au fost emise cu încălcarea prevederilor legale, fiind bazate pe interpretarea eronată a normelor de drept material și aprecierea greșită a circumstanțelor de fapt.

În consecință, instanța de judecată constată temeinicia pretențiilor din acțiunea înaintată de Consiliul municipal ***** și Primarul General al municipiului Chișinău, acestea urmând a fi admise, cu anularea deciziei Agenției Servicii Publice din 05 iunie 2020, de înregistrare a dreptului de superficie, pe numele Victoriei Rusu și deciziei Agenției Servicii Publice din 19 aprilie 2021, de înregistrare a dreptului de superficie, pe numele lui Dorel Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****.

Conform prevederilor art.224 alin.(2) din Codul administrativ, dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

Art.228 alin.(1) Cod administrativ, statuează că, actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.

Prin urmare, efectul *ex tunc* al anulării actului administrativ individual oferă prin sine o protecție juridică efectivă, desființând efectele actului administrativ individual ilegal din momentul emiterii sale, adică într-un mod retroactiv. Dacă hotărârea judecătorească de admitere a unei acțiunii în anulare se referă la un act administrativ individual ilegal patrimonial deja executat, atunci instanța de judecată, odată cu admiterea acțiunii și la cererea reclamantului, dispune întoarcerea executării.

Corespunzător, reținând argumentele expuse supra, instanța va menționa că prezenta hotărâre servește temei de radiere din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Victoriei Rusu și a lui Dorel Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. a), 232 Cod administrativ, art. 238-241 CPC, instanța de judecată

h o t ă r ă ș t e

Se admite acțiunea în contencios administrativ înaintată de Consiliul municipal Chișinău și Primarul General al municipiului Chișinău împotriva Instituției Publice Cadastrul Bunurilor Imobile, persoane terțe Rusu Dorel și Rusu Victoria cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

Se anulează decizia Agenției Servicii Publice din 05 iunie 2020, de înregistrare a

dreptului de superficie, pe numele Victoriei Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****.

Se anulează decizia Agenției Servicii Publice din 19 aprilie 2021, de înregistrare a dreptului de superficie, pe numele lui Dorel Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****.

Prezenta hotărâre servește temei de radiere din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Victoriei Rusu și a lui Dorel Rusu, asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0.0114 ha. din municipiul *****, sect. Botanica, str. ***** *****.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul /semnătura / Violeta Chisilița

Copia corespunde originalului
Judecător, Violeta Chisilița