Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) judecător Barbacaru Igor

Dosarul nr. 3a-35/26

2-23089247-02-3a-15012026

D E C I Z I E

31 martie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:

Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

Grefier Goncear Violeta

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de Instituția Publică Cadastrul Bunurilor Imobile împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de SRL „DAAC Hermes” împotriva IP Cadastrul Bunurilor Imobile, persoane terțe Consiliul municipal Chișinău și Primăria mun. Chișinău cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ solicitat,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 21 iunie 2023, SA „DAAC Hermes” s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva IP „Cadastrul bunurilor imobile”, persoane terțe - Consiliul mun.Chișinău și Primăria mun.Chișinău, concretizată la 18 aprilie 2024 (f.d.66-75), prin care a solicitat:

- A recunoaşte ilegal actul administrativ individual defavorabil - Decizia cu privire la refuzul înregistrării bunurilor imobile şi a drepturilor asupra lor emisă la data de 11 aprilie 2023 de către Agenţia Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chişinău;

- A recunoaşte ilegal actul administrativ individual defavorabil - Decizia Registratorului din cadrul Agenţiei Servicii Publice identificată cu nr.

11/07/267/2023/72/2023 emisă la data de 18 mai 2023 de către Agenţia Servicii Publice, Departamentul Cadastru;

- A obliga Instituţia Publică, Agenţia Servicii Publice, să înregistreze dreptul de proprietate al S.A. „DAAC Hermes” asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****, amplasat pe adresa mun. Chişinău, str. Calea Ieşilor, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitaţie nr. 1-170 din 23 martie 2023.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că este participantă la raporturile juridice litigioase privind terenul cu numărul cadastral *****, situat în municipiul Chișinău, str. Calea Ieșilor, asupra căruia pretinde dobândirea dreptului de proprietate în temeiul contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație nr. 1-170 din 23 martie 2023.

Astfel, reclamanta a arătat că, la 1 noiembrie 2021, între aceasta și Primăria municipiului Chișinău a fost încheiat contractul de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație nr. 0524/L-2023, având ca obiect terenul cu numărul cadastral *****, amplasat în mun. Chișinău, str. Calea Ieșilor. În susținerea legalității dobândirii dreptului asupra terenului, reclamanta a invocat Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 20/14-8 din 29 noiembrie 2022, prin care a fost acceptată expunerea la licitație funciară cu strigare a terenului respectiv și, implicit, a fost recunoscută posibilitatea dobândirii dreptului de proprietate asupra acestuia prin adjudecare.

Potrivit acțiunii, în vederea înregistrării dreptului de proprietate dobândit prin adjudecare, la 28 martie 2023 reclamanta, prin reprezentantul său, a depus la Agenția Servicii Publice cererea nr. 0100/23/42417 privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului, anexând contractul de vânzare-cumpărare autentificat notarial și celelalte acte necesare.

Reclamanta a susținut că prin Decizia Serviciului cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023 i-a fost refuzată înregistrarea solicitată, invocându-se faptul că terenul figurează în registrul bunurilor imobile ca proprietate publică și că pentru înregistrarea dreptului este necesară finalizarea procedurii de delimitare a bunurilor proprietate publică. În opinia reclamantei, acest refuz este neîntemeiat și contrar legislației cadastrale.

În continuare, la 5 mai 2023, reclamanta a formulat cerere prealabilă împotriva deciziei de refuz, solicitând revocarea acesteia și înregistrarea dreptului de proprietate. Prin cererea prealabilă s-a argumentat că prevederile art. 17 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice nu puteau constitui temei pentru refuz, deoarece procedura de delimitare privește exclusiv bunurile proprietate publică și nu afectează drepturile deja dobândite de persoane private în baza unor acte juridice valabile.

Reclamanta a invocat că art. 28 alin. (1) lit. a) și b) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 prevede expres că înregistrarea drepturilor poate fi efectuată în temeiul actelor administrative emise de autoritățile publice și al

contractelor translative de proprietate autentificate notarial, iar contractul de vânzare-cumpărare din 23 martie 2023 întrunește toate aceste condiții.

Totodată, reclamanta a susținut că terenul litigios nu poate fi calificat ca teren proprietate publică a statului sau a unității administrativ-teritoriale în sensul reținut de ASP, deoarece încă din anul 2004 acesta a fost transmis în arendă societății „DAAC Hermes" prin contractul de arendă funciară nr. 3999/2004, ulterior prelungit prin contractul nr. 6073/2012 din 28 decembrie 2012. Pe parcursul întregii perioade de exploatare, societatea a achitat integral obligațiile de plată aferente terenului, inclusiv chiria funciară în cuantum de 10 790 lei în baza contractului din 2004 și 120 235 lei în baza contractului din 2012.

În argumentarea poziției sale, reclamanta a arătat că înscrierea efectuată în registrul bunurilor imobile la 4 martie 2004, prin care terenul a fost înregistrat ca proprietate publică a municipiului Chișinău, s-a realizat în temeiul unui act administrativ concret, și anume Decizia Primăriei municipiului Chișinău nr. 2397/2004. În opinia sa, odată ce dreptul municipiului a fost înscris în registru în baza unui act administrativ individual, același proprietar avea deplina facultate legală de a dispune ulterior de bun prin înstrăinare, inclusiv prin licitație publică.

Reclamanta a insistat că atât Consiliul municipal Chișinău, cât și Primăria municipiului Chișinău au recunoscut în mod expres statutul juridic al terenului și posibilitatea înstrăinării acestuia, adoptând Decizia nr. 20/14-8 din 29 noiembrie 2022 și organizând licitația funciară în cadrul căreia „DAAC Hermes" a fost declarată câștigătoare, oferind prețul de adjudecare de 7 680 000 lei pentru terenul cu suprafața de 0,0324 ha.

De asemenea, reclamanta a susținut că motivul invocat de ASP referitor la necesitatea delimitării bunului proprietate publică este rezultatul unei interpretări eronate a legislației. Potrivit acesteia, dispozițiile Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice nu instituie o interdicție de înstrăinare a bunurilor aflate în proprietatea unităților administrativ-teritoriale și nici nu permit refuzul înregistrării unui drept dobândit printr-un contract valabil. În acest context, reclamanta a arătat că procedura delimitării are caracter tehnic și evidențial și nu poate afecta circuitul civil al bunurilor sau drepturile patrimoniale deja dobândite.

În continuare, s-a invocat că, potrivit legislației privind organizarea administrativ-teritorială și cadastrul bunurilor imobile, bunurile proprietate publică ale unităților administrativ-teritoriale sunt supuse înregistrării în registrul bunurilor imobile exact în baza actelor administrative adoptate de autoritățile locale. Prin urmare, faptul că terenul era înregistrat anterior ca proprietate a municipiului nu constituia un impediment juridic pentru transmiterea ulterioară a acestuia în proprietate privată prin licitație și contract de vânzare-cumpărare.

Reclamanta a mai arătat că în registrul bunurilor imobile figura și destinația terenului, respectiv „pentru deservirea obiectivului existent (stație de deservire tehnică a automobilelor)", destinație confirmată atât prin contractele de arendă, cât și

prin planurile anexate acestora și prin documentația urbanistică aprobată de autoritățile municipale. Prin urmare, susținerile ASP privind lipsa precizării modului de folosință a terenului au fost apreciate ca fiind neîntemeiate.

În concluzie, reclamanta a susținut că atât Decizia Serviciului cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023 privind refuzul înregistrării, cât și Decizia Registratorului nr. 11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023 prin care a fost menținut refuzul inițial, sunt acte administrative individuale defavorabile emise cu încălcarea prevederilor Legii cadastrului bunurilor imobile, Legii privind delimitarea proprietății publice și ale Codului administrativ. Din aceste motive, a solicitat anularea ambelor decizii și obligarea Agenției Servicii Publice să înregistreze dreptul de proprietate al S.A. „DAAC Hermes" asupra terenului cu numărul cadastral *****, dobândit prin contractul de vânzare-cumpărare autentificat la 23 martie 2023.

În drept, reclamanta și-a întemeiat pretențiile pe prevederile art. 17, art. 20, art. 28, art. 189 și următoarele din Codul administrativ, art. 28 și art. 33 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, precum și pe dispozițiile Legii nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice.

Hotărîrea instanței de fond ce constituie obiectul apelului.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025, s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „DAAC Hermes" împotriva IP „Cadastrul bunurilor imobile", persoane terțe: Consiliul mun.Chișinău și Primăria mun.Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, obligarea emiterii actului administrativ solicitat, se admite.

S-a anulat Decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11.04.2023, precum și Decizia nr.11/07/267/2023/72/2023 din 18.05.2023 adoptată în procedura prealabilă.

S-a obligat IP „Cadastrul bunurilor imobile" de a înregistra contractul de vînzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație din 23.03.2023, încheiat între Primăria mun.Chișinău în calitate de vînzător și SRL „DAAC Hermes" în calitate de cumpărător, obiectul căruia constituie terenul situat în mun.Chișinău, str.Calea Ieșilor, cu nr.cadastral *****.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 4 august 2025, IP Cadastrul Bunurilor Imobile a declarat apel, solicitând casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea înaintată de SRL „DAAC Hermes".

La 21 ianuarie 2026, IP Cadastrul Bunurilor Imobile a prezentat instanței de apel motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, IP Cadastrul Bunurilor Imobile a indicat că nu este de acord cu hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 7 iulie 2025, prin care a fost admisă acțiunea depusă de S.A. „DAAC Hermes” și au fost anulate deciziile registratorilor ASP din 11/14 aprilie 2023 și 18 mai 2023 privind refuzul înregistrării dreptului asupra terenului cu nr. cadastral *****, considerând soluția primei instanțe ilegală și pasibilă de casare integrală.

Apelanta a reiterat că reclamanta a solicitat recunoașterea ilegalității Deciziei privind refuzul înregistrării bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, emisă la 11 aprilie 2023 de Serviciul cadastral teritorial Chișinău, precum și a Deciziei registratorului nr. 11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023, prin care a fost menținut refuzul, concomitent solicitând obligarea autorității cadastrale să înregistreze dreptul de proprietate al S.A. „DAAC Hermes” asupra terenului amplasat în mun. Chișinău, str. Calea Ieșilor, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație nr. 1-170 din 23 martie 2023.

În esență, apelanta a susținut că bunurile imobile, inclusiv terenurile înregistrate în registrul bunurilor imobile în folosul Republicii Moldova sau al unităților administrativ-teritoriale, în lipsa documentelor care confirmă dreptul de proprietate în unul dintre temeiurile legale prevăzute de legislația cadastrală, urmează a fi supuse procedurii de delimitare conform Legii nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

În acest sens, IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” a invocat art. 17 din Legea nr. 29/2018, potrivit căruia se supun delimitării în funcție de apartenență bunurile imobile proprietate publică neînregistrate în registrul bunurilor imobile sau cele asupra cărora drepturile patrimoniale nu au fost înscrise, precum și bunurile imobile înregistrate în registru în alte temeiuri decât cele rezultate din art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998.

Apelanta a considerat că, din coroborarea normelor enunțate rezultă că înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului litigios putea fi efectuată doar după respectarea prevederilor art. 428 Cod civil și ale art. 17 din Legea nr. 29/2018, adică după realizarea procedurii de delimitare a bunului proprietate publică.

Totodată, apelanta a susținut că registratorul a acționat în limitele competenței prevăzute de art. 12 alin. (7) lit. a) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, respingând cererea de efectuare a înregistrării prin decizia din 11 aprilie 2023, în conformitate cu art. 33 alin. (3) din aceeași lege, decizie care ulterior a fost menținută și completată prin decizia registratorului din cadrul IP „Agenția Servicii Publice” din 18 mai 2023.

În continuare, apelanta a invocat că instituția cadastrală, potrivit art. 3 din Legea nr. 1543/1998, reprezintă un sistem de ocrotire a titularilor de drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile și un instrument de ocrotire a intereselor publice și private în raporturile juridice privind bunurile imobile. Din acest considerent, registratorii sunt obligați să respecte strict cerințele legale la primirea și

verificarea documentelor prezentate pentru înregistrare, inclusiv să excludă orice derogare care ar putea afecta valabilitatea actului sau certitudinea dreptului ce urmează a fi înscris.

Apelanta a accentuat că, prin emiterea deciziilor contestate, IP „Cadastrul Bunurilor Imobile" nu ar fi încălcat drepturile sau libertățile reclamantei în sensul art. 17 din Codul administrativ, ci doar a aplicat prevederile normative incidente, având obligația legală de a verifica temeiurile de înregistrare și de a refuza înscrierea în lipsa documentelor corespunzătoare.

În susținerea poziției sale, apelanta a redat prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 1543/1998, potrivit cărora înregistrarea dreptului asupra bunului imobil se face în temeiul actelor administrative emise de autoritățile publice abilitate, al contractelor asupra bunului imobil încheiate conform legislației, al certificatelor de moștenitor, hotărârilor judecătorești, proceselor-verbale de licitație, titlurilor de autentificare a drepturilor deținătorilor de teren și al altor documente care confirmă nașterea sau transmiterea drepturilor asupra bunului imobil.

În raport cu terenul concret, apelanta a susținut că dreptul de proprietate asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0324 ha, a fost înregistrat pe numele mun. Chișinău în temeiul Legii nr. 828-XII din 25 decembrie 1991 și al extrasului din Registrul cadastral al deținătorului de teren din 4 martie 2004, iar nu în temeiul unui act juridic expres prevăzut de art. 28 din Legea nr. 1543/1998. Din acest motiv, apelanta consideră că terenul urma să fie supus obligatoriu delimitării, în temeiul art. 17 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Legea nr. 29/2018.

De asemenea, apelanta a indicat că procesul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, conform art. 18 din Legea nr. 29/2018, include mai multe etape succesive, și anume inventarierea, delimitarea în funcție de apartenență, delimitarea pe domenii și înregistrarea bunurilor imobile în funcție de apartenență și pe domenii în registrul bunurilor imobile.

Apelanta a mai invocat art. 20 alin. (2) din Legea nr. 29/2018, arătând că delimitarea în funcție de apartenență presupune identificarea bunurilor proprietate publică a statului și a celor aparținând unităților administrativ-teritoriale, întocmirea listelor de bunuri imobile și a schemelor de amplasare, coordonarea acestora între autoritățile publice centrale și locale, precum și aprobarea listelor de către Guvern sau de către autoritățile deliberative ale administrației publice locale.

Totodată, apelanta a făcut trimitere la Regulamentul privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 63/2019, indicând că procedura de delimitare cuprinde lucrări pregătitoare, identificarea bunurilor imobile proprietate publică, elaborarea planului de contur, întocmirea sau definitivarea listelor, întocmirea procesului-verbal de delimitare, coordonarea materialelor de delimitare, întocmirea planului geometric, întocmirea raportului lucrării și recepția lucrărilor.

În continuare, IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” a susținut că, potrivit art. 22 alin. (1) din Legea nr. 29/2018, procesul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică se finalizează odată cu înregistrarea dreptului de proprietate asupra acestora și a domeniului respectiv în registrul bunurilor imobile sau în registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară.

Apelanta a mai evidențiat că art. 22 alin. (2) din aceeași lege stabilește expres actele care servesc drept temei pentru înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică, respectiv hotărârea Guvernului pentru bunurile proprietate publică a statului sau decizia autorității deliberative a administrației publice locale pentru bunurile proprietate publică ale unităților administrativ-teritoriale, coordonate cu autoritățile competente.

În concluzia motivelor de apel, IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” a susținut că acțiunile ASP/IP CBI prin emiterea deciziilor de refuz au fost legitime, întrucât autoritățile administrației publice locale din Chișinău, împreună cu Guvernul sau Agenția Proprietății Publice, urmau mai întâi să delimiteze, conform procedurii legale, care bunuri aparțin statului și care aparțin administrației publice locale din intravilanul municipiului, iar abia ulterior putea fi înregistrat dreptul de proprietate în temeiul unuia dintre actele prevăzute de art. 22 alin. (2) din Legea nr. 29/2018.

În final, apelanta a menționat că instanța de judecată nu putea obliga pârâtul să dispună înregistrarea dreptului de proprietate al reclamantei în lipsa certitudinii asupra titularului dreptului de proprietate asupra terenului, respectiv dacă acesta aparține Guvernului sau autorității publice locale Chișinău, invocând în acest sens principiul legalității prevăzut de art. 21 din Codul administrativ. Prin urmare, a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău și respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau neîntemeiată.

În drept, apelul a fost întemeiat pe prevederile art. 17, art. 18, art. 20 și art. 22 din Legea nr. 29 din 05 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, art. 3, art. 12 alin. (7), art. 28 și art. 33 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, Hotărârea Guvernului nr. 63 din 11 februarie 2019 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, art. 21 din Codul administrativ, precum și pe dispozițiile art. 232 alin. (1) și art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 1 februarie 2026, SRL „DAAC Hermes” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Macari Oleg a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025.

Admisibilitatea apelului:

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*”.

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

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) a fost pronunțat public la 7 iulie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 4 august 2025. Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

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

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 23 decembrie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 21 ianuarie 2026, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate de reprezentantul IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Modîrcă Sava, împuternicit în baza procurii anexate la materialele dosarului.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată, în instanța de apel, reprezentantul apelantei, IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Modîrcă Sava asusținut argumentele invocate în cererea de apel și a pledat pentru admiterea apelului în sensul declarat,

Reprezentantul intimatului, SRL „DAAC Hermes”, avocatul Macari Oleg, a pledat pentru respingerea apelului și menținerea hotărîrii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025.

Terții, Consiliul municipal Chișinău, Primăria mun.Chișinău și Agenția Proprietății Publice, în ședința de judecată, în instanța de apel nu s-au prezentat și nu au comunicat instanței de apel motivele neprezentării sale, citarea legală fiind îndeplinită. Astfel, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților

neprezenți la proces, care au fost citați legal despre timpul și locul examinării cauzei.

Aprecierea instanței de apel:

Analizând legalitatea și temeinicia hotărârii contestate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de apel, în raport cu materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră că apelul este admisibil spre examinare și întemeiat, urmând a fi admis, cu casarea hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărîrea primei instanţei şi emite o nouă decizie*.

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

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

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

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, la 28 martie 2023, SRL „DAAC Hermes" s-a adresat Agenției Servicii Publice cu cerere prin care a fost solicitat înregistrarea bunului imobil și a drepturilor asupra acestuia (f.d.14).

Prin decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023, în temeiul art. 33 alin.(1) lit.b) și alin.(3) al Legii nr.1543 din 25.02.1998 cadastrului bunurilor imobile, s-a decis: *A refuza înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor (f.d.15).*

La 5 mai 2023, SRL „DAAC Hermes" a depus la IP Agenția Servicii Publice, Departamentul Cadastru cerere prealabilă prin care a solicitat anularea deciziei din 11 aprilie 2023, cu înregistrarea dreptului de proprietate al SA „DAAC Hermes" asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****, din str. Calea Ieşilor, în baza contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitaţie nr. 1-170 din 23 martie 2023 (f.d.16-18).

Prin decizia Agenției Servicii Publice, Departamentul cadastru din 18 mai 2023, în temeiul art. 33 alin.(1) lit. b), b^1) și alin.(3) al Legii nr.1543 din 25.02.1998, s-a decis: *Menținerea deciziei de refuz la înregistrarea dreptului de proprietate al asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****, din str. Calea Ieşilor 12, mun.Chișinău (f.d.18).*

Nefiind de acord cu Decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023, precum și cu Decizia nr.11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023 adoptată în procedura prealabilă, la 21 iunie 2023 SRL „DAAC Hermes" s-a adresat cu prezenta acțiune în instanța de judecată.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a admis acțiunea în contencios administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, consideră că soluția dată de către prima instanță, este neîntemeiată.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, „*scopul legislaţiei administrative 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, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*”.

Conform art. 5 din Codul administrativ, „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*”.

Potrivit 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*”.

Conform art. 206 alin.(1) lit. b) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare)*”.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată*”.

Din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamantul SRL „DAAC Hermes” reprezintă o acțiune în obligare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în obligare constă în anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ individual de respingere a solicitării sau a unei eventuale decizii adoptate în procedura prealabilă și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual. În speță, reclamantul urmărește anularea deciziei din 11 aprilie 2023, emisă de Serviciul cadastral teritorial Chișinău, prin care s-a refuzat înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa 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*”.

Conform art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*”.

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*”.

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art.191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantul SRL „DAAC Hermes” cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 alin. (1) din Codul administrativ, prescrie 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*”.

În speță, se reține că, Decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023, precum și Decizia nr.11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023 adoptată în procedura prealabilă, în sensul art. 10 și 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, reprezintă acte administrative individuale defavorabile reclamantului, ținând cont de faptul că prin această decizie a fost respinsă înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil.

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 accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. 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*”.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei*

autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere".

Completul judiciar reține că, prin acțiunea depusă, reclamantul SRL „DAAC Hermes" a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim și în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ este întrunită.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*".

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*".

Articolul 208 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, prescrie că, „*(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. (3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual*".

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, stipulează că „*(1) 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 soluţionarea acesteia.*

Potrivit materialelor cauzei, Decizia cu privire la refuzul înregistrării bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor a fost emisă de Serviciul Cadastral teritorial Chișinău la 11 aprilie 2023 (f.d. 15).

La 5 mai 2023, SRL „DAAC Hermes" a depus la Agenția Servicii Publice cerere prealabilă (f.d.16-17).

Iar la 18 mai 2023, Agenția Servicii Publice, Departamentul Cadastru a emis decizia nr.11/07/267/2023/72/2023 prin care a respins cererea prealabilă și a menținut Decizia cu privire la refuzul înregistrării bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor din 11 aprilie 2023 (f.d.18). Cu decizia din 18 mai 2026, reclamantul indică că a făcut cunoștință la 22 mai 2023.

Nefiind de acord, la 21 iunie 2023, SRL „DAAC Hermes" s-a adresat cu prezenta acțiune, respectiv cu respectarea termenului de 30 de zile.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamantul SRL „DAAC Hermes" este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a

respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

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

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

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

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că reclamantul S.A. „DAAC Hermes", în prezenta cauză, solicită anularea Deciziei Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023 cu privire la refuzul înregistrării bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, precum și anularea Deciziei nr. 11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023, emisă de Agenția Servicii Publice, Departamentul Cadastru în procedura prealabilă, prin care a fost menținut refuzul inițial, și obligarea autorității cadastrale la înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului cu numărul cadastral *****, amplasat în municipiul Chișinău, str. Calea Ieșilor, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație nr. 1-170 din 23 martie 2023.

În contextul pretențiilor înaintate, instanța de apel reține că, potrivit art. 5 alin. (2) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), „*(2) Înregistrarea bunului imobil şi a drepturilor asupra lui se efectuează exclusiv de către organul cadastral teritorial în a cărui rază de activitate se află bunul imobil*".

În conformitate cu art. 26 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative) „*(1) Înregistrarea drepturilor se efectuează la cererea titularilor de drepturi, cu excepţia cazurilor prevăzute de prezenta lege. Cererea de înregistrare și documentele anexate se depun pe suport de hârtie sau prin mijloace electronice de comunicație. În ultimul caz, cererea de înregistrare și documentele anexate se depun în formă de documente electronice*".

În virtutea prevederilor art.28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), *(1) Înregistrarea dreptului asupra bunului imobil se face în temeiul următoarelor documente:*

a) actele administrative emise de autorităţile publice abilitate în modul stabilit de legislaţie, în vigoare la data adoptării lor, precum şi certificatele constatatoare emise în conformitate cu prevederile Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, în procedura de aprobare tacită;

b) contractele asupra bunului imobil, încheiate conform legislaţiei în vigoare la data adoptării lor;

b^1) antecontractele și declarațiile de exercitare a opțiunii, autentificate notarial, cu confirmarea comunicării către promitent;

c) certificatele de moștenitor;

d) hotărîrile instanţei de judecată; e) procesele-verbale privind procurarea bunului imobil la licitaţie, întocmite de executorul judecătoresc şi confirmate de către instanţa de judecată, sau procesele-verbale de transmitere a dreptului de proprietate asupra bunului imobil, întocmite de către executorul judecătoresc;

e^1) procesele-verbale ale licitației, actele de ridicare a bunurilor imobile adjudecate şi certificatele de achitare integrală, eliberate de lichidator, sau actele de ridicare a bunurilor imobile neadjudecate la licitaţie şi certificatele de achitare integrală, eliberate de lichidator, ori actele de separare a bunului imobil din masa debitoare, întocmite de către administratorul de insolvabilitate/lichidator, şi actele ce confirmă dreptul real sau personal al persoanei care a solicitat separarea bunului imobil din masa debitoare;

f) titlurile de autentificare a drepturilor deţinătorului de teren şi alte acte (adeverinţe) privind drepturile asupra bunului imobil, eliberate de autorităţile publice abilitate, în modul stabilit de legislaţia în vigoare la data eliberării lor;

g) alte documente privind naşterea sau transmiterea drepturilor asupra bunurilor imobile, eliberate conform legislaţiei în vigoare la data naşterii sau transmiterii acestor drepturi.

Potrivit art. 29 alin.(1) și (3) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative) „*(1) Documentele prezentate pentru înregistrarea drepturilor trebuie să corespundă exigenţelor prezentei legi şi ale altor acte normative. (3) Documentele prezentate pentru înregistrarea drepturilor trebuie să identifice bunul imobil (să conţină descrierea lui) sau dreptul înregistrat asupra căruia se cere a face înscrierea, să indice dreptul ce urmează a fi înscris sau radiat, să conţină numele părţilor, semnăturile de rigoare, iar în cazurile stabilite de lege, să fie autentificate notarial*”.

În conformitate cu art. 33 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative) „*(1) Înregistrarea drepturilor poate fi refuzată numai dacă:*

a) solicitantul nu a îndeplinit în termen cerinţele stabilite la art.32 alin.(4);

b) forma şi/sau conţinutul documentelor prezentate nu corespund cerinţelor legislaţiei;

b[1]) lipsesc documentele pentru înregistrare;

c) s-a constatat neautenticitatea documentelor prezentate;

d) documentul prezentat a fost emis de o autoritate publică necompetentă;

e) datele din documentele prezentate nu corespund datelor din cadastru, cu excepţia cazurilor în care necorespunderea este cauzată de o eroare tehnică a organului cadastral teritorial;

f) este notată aplicarea sechestrului sau interdicţia de înstrăinare sau grevare a bunului imobil, dreptul asupra căruia este solicitat spre înregistrare, cu excepția cazului în care actul juridic stipulează expres că este încheiat sub condiția suspensivă a ridicării sechestrului sau interdicției".

Din actele cauzei rezultă că raportul juridic litigios vizează un bun imobil, și anume terenul cu numărul cadastral *****, asupra căruia reclamantul pretinde existența dreptului de proprietate și solicită înregistrarea acestuia în Registrul bunurilor imobile.

În privința terenului cu numărul cadastral *****, Completul judiciar reține că acesta este înregistrat în registrul bunurilor imobile în proprietatea administrației publice locale, în baza Alt act Legea RM Codul funciar nr.828-XII/1991, iar în temeiul Deciziei CMC din 2004 si contractului de arenda nr. 3999/2004 din 04.03.2004, în temeiul Deciziei CMC din 2012 si contractului de arenda nr. 6073/2012 din 28.12.2012 - terenul cu nr. cadastral ***** a fost detinut în arendă de către S.A. „DAAC Hermes".

Ulterior, la 23 martie 2023, între Primăria mun. Chișinău și SRL „DAAC Hermes" a fost încheiat contractul de vânzare-cumpărare a terenului, care a fost prezentat autorității cadastrale ca temei pentru înregistrarea dreptului de proprietate.

Prin Decizia Agenţiei Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chişinău cu privire la refuzul înregistrării bunurilor imobile şi a drepturilor asupra lor emisă la data de 11 aprilie 2023 s-a refuzat înregistrarea dreptului de proprietate solicitat de S.A. „DAAC Hermes" asupra terenului cu numărul cadastral *****, reținându-se că bunul imobil este înregistrat în Registrul bunurilor imobile în proprietatea unității administrativ-teritoriale și că dreptul de proprietate asupra acestuia este înscris în alte temeiuri decât cele prevăzute de art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, circumstanță care, în viziunea autorității cadastrale, impunea aplicarea procedurii de delimitare reglementate de Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice.

În consecință, autoritatea administrativă a apreciat că, până la finalizarea procedurii de delimitare și înregistrarea dreptului de proprietate publică în conformitate cu prevederile legale incidente, nu există temei juridic pentru înscrierea

dreptului de proprietate pretins de reclamant în baza contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație din 23 martie 2023.

Astfel, Completul judiciar reiterează că potrivit art. 33 alin. (1) lit. b) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998, „*(1) Înregistrarea drepturilor poate fi refuzată numai dacă: b) forma şi/sau conţinutul documentelor prezentate nu corespund cerinţelor legislaţiei.*

Completul judiciar subliniază că potrivit art. 28 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998 (în vigoare la data desfășurării procedurii administrative), „*1) Înregistrarea dreptului asupra bunului imobil se face în temeiul următoarelor documente: a) actele administrative emise de autorităţile publice abilitate în modul stabilit de legislaţie, în vigoare la data adoptării lor, precum şi certificatele constatatoare emise în conformitate cu prevederile Legii nr. 163/2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţie, în procedura de aprobare tacită; b) contractele asupra bunului imobil, încheiate conform legislaţiei în vigoare la data adoptării lor; b[1]) antecontractele şi declarațiile de exercitare a opțiunii, autentificate notarial, cu confirmarea comunicării către promitent; c) certificatele de moştenitor; d) hotărîrile instanţei de judecată; e) procesele-verbale privind procurarea bunului imobil la licitaţie, întocmite de executorul judecătoresc şi confirmate de către instanţa de judecată, sau procesele-verbale de transmitere a dreptului de proprietate asupra bunului imobil, întocmite de către executorul judecătoresc; e[1]) procesele-verbale ale licitației, actele de ridicare a bunurilor imobile adjudecate şi certificatele de achitare integrală, eliberate de lichidator, sau actele de ridicare a bunurilor imobile neadjudecate la licitaţie şi certificatele de achitare integrală, eliberate de lichidator, ori actele de separare a bunului imobil din masa debitoare, întocmite de către administratorul de insolvabilitate/lichidator, şi actele ce confirmă dreptul real sau personal al persoanei care a solicitat separarea bunului imobil din masa debitoare; f) titlurile de autentificare a drepturilor deţinătorului de teren şi alte acte (adeverinţe) privind drepturile asupra bunului imobil, eliberate de autorităţile publice abilitate, în modul stabilit de legislaţia în vigoare la data eliberării lor; g) alte documente privind naşterea sau transmiterea drepturilor asupra bunurilor imobile, eliberate conform legislaţiei în vigoare la data naşterii sau transmiterii acestor drepturi*”.

Astfel, Completul judiciar reține că înscrierea dreptului de proprietate în favoarea administrației publice locale a fost realizată în contextul implementării prevederilor Codului funciar nr. 828-XII din 25 decembrie 1991, în baza căruia terenul litigios a fost evidențiat ca bun aparținând domeniului public local, fără ca dreptul respectiv să fie înregistrat în temeiul unuia dintre actele prevăzute la art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, circumstanță care, potrivit art. 17 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice, impune supunerea bunului procedurii de delimitare în funcție de apartenență.

În acest context, Completul judiciar învederează prevederile art. 17 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2008 privind delimitarea proprietății publice, potrivit cărora „*(1) Se supun delimitării în funcție de apartenenţă bunurile imobile proprietate publică: b) înregistrate în registrul bunurilor imobile în alte temeiuri decât cele rezultate din art. 28 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998. (2) Se supun delimitării pe domenii toate bunurile imobile proprietate publică*”.

Totodată, conform art. 18 din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2008 privind delimitarea proprietății publice „*Procesul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică include următoarele etape: a) inventarierea; b) delimitarea în funcție de apartenenţă; c) delimitarea pe domenii; d) înregistrarea bunurilor imobile în funcție de apartenenţă şi pe domenii în registrul bunurilor imobile*”.

În conformitate cu art. 20 alin. (2) din aceeași lege, „ *(2) Delimitarea bunurilor imobile proprietate publică în funcție de apartenenţă include: a) identificarea bunurilor proprietate publică a statului şi a bunurilor proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale; b) întocmirea listelor de bunuri imobile proprietate publică a statului şi a listelor de bunuri imobile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale, însoţite de planurile geometrice a bunurilor imobile perfectate în baza informațiilor și a materialelor existente (cadastrale, cartografice, ortofotoplanuri); c) coordonarea listelor de bunuri imobile şi a planurilor geometrice a acestora între autorităţile administraţiei publice centrale și autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întîi şi al doilea/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia pe al căror teritoriu administrativ sînt amplasate bunurile respective; d) aprobarea de către Guvern sau de către autorităţile deliberative ale administrației publice locale/autoritatea deliberativă a administrației publice a unității teritoriale autonome Găgăuzia a listelor de bunuri imobile menționate la lit. b) și c)*”.

Potrivit art. 21 alin. (1), (2) și (4) din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2008 privind delimitarea proprietății publice „*(1) Delimitarea terenurilor proprietate publică în funcție de apartenenţă se realizează pe calea coordonării listelor de terenuri proprietate publică a statului, a unităţilor administrativ-teritoriale, întocmite ca urmare a inventarierii, a elaborării planurilor de contur, a stabilirii hotarelor şi suprafeţei terenurilor respective. (2) Delimitarea terenurilor proprietate publică în funcție de apartenenţă include: a) întocmirea, în baza actelor de inventariere, de către autorităţile administrației publice centrale/alte autorităţi ale statului şi de către autorităţile executive ale administraţiei publice locale/autoritatea executivă a administrației publice a unității teritoriale autonome Găgăuzia a listelor de terenuri pe care aceste autorități le deţin în administrare, în folosinţă, în gestiune şi prezentarea listelor organului abilitat cu funcții de implementare a politicii de stat în domeniul delimitării bunurilor imobile pentru sistematizare, precum şi crearea bazei de date; b) formarea, de către organul abilitat cu funcții de implementare a*

politicii de stat în domeniul delimitării bunurilor imobile, a comisiei de lucru privind delimitarea terenurilor proprietate publică. Modul de funcționare a comisiei de lucru privind delimitarea terenurilor proprietate publică se stabileşte de Guvern; c) identificarea terenurilor proprietate publică incluse în listele menţionate la lit. a), întocmirea procesului-verbal al şedinţei comisiei de lucru privind delimitarea terenurilor proprietate publică, elaborarea planurilor de contur al terenurilor proprietate publică, a planurilor geometrice şi coordonarea acestora cu autorităţile administraţiei publice centrale de specialitate şi cu autorităţile administraţiei publice locale. (4) Identificarea terenurilor şi stabilirea hotarelor acestora se efectuează în baza informaţiilor cadastrale existente sau în teren, în cazul în care liniile de hotar nu pot fi clar definite, ținîndu-se cont de datele cadastrului funciar anual".

Conform art. 22 alin. (1) și (2) din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2008 privind delimitarea proprietății publice „*(1) Procesul de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică se finalizează odată cu înregistrarea dreptului de proprietate asupra acestora şi a domeniului respectiv în registrul bunurilor imobile sau în registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară.*

(2) Drept temei pentru înregistrarea bunurilor imobile proprietate publică şi a dreptului de proprietate asupra acestora în registrul bunurilor imobile sau în registrul obiectivelor de infrastructură tehnico-edilitară servesc:

a) hotărîrea de Guvern, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a statului, coordonate cu autorităţile administraţiei publice locale de ambele niveluri/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia pe al căror teritoriu administrativ sînt amplasate aceste bunuri;

b) decizia autorităţii deliberative a administraţiei publice locale, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul întâi, coordonate cu autorităţile administraţiei publice locale de nivelul al doilea/ale unității teritoriale autonome Găgăuzia şi cu autorităţile de specialitate ale administraţiei publice centrale sau, în lipsa lor, cu Agenţia Proprietăţii Publice;

c) decizia autorităţii deliberative a administraţiei publice locale/hotărârea Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia, prin care au fost aprobate listele de bunuri imobile proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale de nivelul al doilea/a unității teritoriale autonome Găgăuzia, coordonate cu autorităţile administraţiei publice locale de nivelul întâi şi cu autorităţile de specialitate ale administraţiei publice centrale sau, în lipsa lor, cu Agenţia Proprietăţii Publice".

Astfel, din coroborarea dispozițiilor art. 18, art. 20 și art. 21 din Legea nr. 29 din 5 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, rezultă că stabilirea apartenenței unui teren proprietate publică presupune o procedură complexă, care include inventarierea bunului, identificarea acestuia, întocmirea și coordonarea

listelor de bunuri, elaborarea planurilor geometrice, stabilirea hotarelor și suprafeței terenului, precum și aprobarea acestor date de către autoritățile competente.

Prin urmare, în contextul existenței unor neconcordanțe privind suprafața, destinația și identificarea bunului imobil, precum și în lipsa finalizării procedurii de delimitare a proprietății publice, Completul judiciar apreciază că autoritatea cadastrală dispunea de temeiuri obiective pentru a manifesta prudență în examinarea cererii de înregistrare și pentru a verifica dacă sunt întrunite toate condițiile prevăzute de lege pentru operarea modificărilor în Registrul bunurilor imobile.

Totodată, instanța de apel nu poate împărtăși concluzia primei instanțe potrivit căreia simpla prezentare de către reclamant a contractului de vânzare-cumpărare și a actelor care au stat la baza încheierii acestuia impunea în mod automat înregistrarea dreptului de proprietate solicitat.

Or, deși documentele prezentate de reclamant se încadrează formal în categoria actelor prevăzute de art. 28 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, autoritatea cadastrală era obligată să verifice în mod complet și efectiv toate circumstanțele relevante pentru soluționarea cererii, inclusiv situația juridică a terenului, temeiul înscrierii dreptului de proprietate publică existente în registrul bunurilor imobile și incidența normelor speciale privind delimitarea proprietății publice.

În altă ordine de idei, Completul judiciar reține că din materialele cauzei rezultă că reclamantul a participat la licitația organizată de autoritatea publică locală, a încheiat contractul de vânzare-cumpărare în forma prevăzută de lege și a solicitat înregistrarea dreptului pretins, fără a avea posibilitatea de a influența desfășurarea procedurii de delimitare a proprietății publice, procedură care cade exclusiv în sarcina autorităților publice competente.

În acest sens, Completul judiciar reține că eventualele omisiuni ale autorităților publice în procesul de delimitare a proprietății publice nu pot fi opuse reclamantului și nu pot conduce la lipsirea acestuia de dreptul de a obține o examinare efectivă și completă a cererii sale. Principiul securității raporturilor juridice și principiul protecției încrederii legitime impun ca persoana care a dobândit un drept în temeiul unor acte emise de autoritățile publice să nu suporte consecințele negative ale neexecutării obligațiilor legale de către aceleași autorități.

Pe de altă parte, Completul judiciar constată că prima instanță a depășit limitele controlului judiciar exercitat în cadrul prezentei cauze. Astfel, reclamantul a solicitat obligarea autorității administrative la înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului cu numărul cadastral *****, în timp ce instanța de fond a dispus obligarea IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” să înregistreze contractul de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitație din 23 martie 2023.

Mai mult, examinarea cererii de înregistrare a dreptului presupune verificarea de către autoritatea cadastrală a tuturor circumstanțelor relevante existente la

momentul adoptării actului administrativ, inclusiv a situației juridice actuale a bunului, a actelor prezentate și a eventualelor modificări intervenite între timp.

În aceste condiții, instanța de contencios administrativ nu se poate substitui autorității administrative în exercitarea atribuțiilor care îi revin prin lege și nu poate dispune direct efectuarea unei înregistrări atunci când anumite aspecte esențiale ale situației juridice a bunului necesită a fi examinate și apreciate în prealabil de autoritatea competentă. Potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, instanța poate obliga autoritatea să emită un act administrativ individual numai dacă revendicarea reclamantului este pe deplin întemeiată și dacă din circumstanțele cauzei rezultă fără echivoc că nu mai există nici un element care necesită verificare administrativă suplimentară.

La caz însă, având în vedere circumstanțele referitoare la regimul juridic al terenului, la procedura de delimitare prevăzută de Legea nr. 29/2018 și la necesitatea clarificării tuturor aspectelor relevante pentru înregistrarea dreptului pretins, Completul judiciar apreciază că soluția legală și proporțională constă în obligarea autorității cadastrale să reexamineze cererea depusă de reclamant la 28 martie 2023, cu luarea în considerare a constatărilor expuse în prezenta decizie și cu emiterea unei noi soluții motivate.

Or, în circumstanțele speței, Completul judiciar apreciază că soluția conformă principiului separării funcțiilor administrative de cele jurisdicționale nu este obligarea directă a autorității cadastrale la înregistrarea dreptului de proprietate al reclamantului, ci obligarea acesteia la reexaminarea cererii depuse, cu luarea în considerare a concluziilor prezentei hotărâri și cu emiterea unei noi decizii motivate. O asemenea soluție permite, pe de o parte, protejarea drepturilor și intereselor legitime ale reclamantului, iar pe de altă parte, respectarea competențelor legale ale autorității administrative în materia înregistrării bunurilor imobile și a drepturilor asupra acestora.

Prin urmare, Completul judiciar concluzionează că apelul declarat de IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” este întemeiat în partea ce ține de modalitatea de restabilire a dreptului pretins încălcat, motiv pentru care hotărârea primei instanțe urmează a fi casată, cu emiterea unei noi hotărâri prin care se anulează Decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11 aprilie 2023 și Decizia nr. 11/07/267/2023/72/2023 din 18 mai 2023, iar IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” se obligă să reexamineze cererea reclamantului privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra terenului cu numărul cadastral ***** și să emită o nouă decizie cu respectarea prevederilor legislației aplicabile.

Cercetând cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

Mai mult, Completul judiciar reține că eventualele neclarități privind delimitarea proprietății publice, precum și eventualele omisiuni ale autorităților publice în realizarea procedurilor prevăzute de Legea nr. 29/2018, nu pot fi imputate reclamantului, care a acționat cu bună-credință, participând la licitația organizată de autoritatea publică competentă, achitând prețul adjudecării și semnînd contractul de vânzare-cumpărare în forma prevăzută de lege.

În jurisprudența sa constantă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că persoana nu poate fi obligată să suporte consecințele erorilor, neconcordanțelor sau deficiențelor imputabile autorităților publice, în special atunci când aceasta și-a întemeiat conduita pe acte și acțiuni oficiale ale statului, beneficiind de o încredere legitimă în legalitatea acestora (Pincová și Pinc c. Republicii Cehe, hotărârea din 5 noiembrie 2002; Moskal c. Poloniei, hotărârea din 15 septembrie 2009).

Cu toate acestea, protecția încrederii legitime a reclamantului nu poate conduce, în circumstanțele prezentei cauze, la substituirea instanței de judecată în atribuțiile conferite prin lege autorității cadastrale. Or, având în vedere necesitatea verificării în continuare a circumstanțelor relevante pentru soluționarea cererii de înregistrare și ținând cont de competențele legale ale autorității administrative în materia înregistrării drepturilor asupra bunurilor imobile, Completul judiciar apreciază că remediul efectiv și proporțional constă în obligarea autorității competente să reexamineze cererea reclamantului și să emită o nouă decizie motivată, cu respectarea constatărilor expuse în prezenta hotărâre, iar nu în obligarea directă la înregistrarea dreptului de proprietate solicitat.

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

D E C I D E :

Apelul declarat de Instituția Publică Cadastrul Bunurilor Imobile se admite.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 7 iulie 2025 și se emite o nouă decizie potrivit căreia:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „DAAC Hermes” împotriva IP Cadastrul Bunurilor Imobile, persoane terțe Consiliul municipal Chișinău și Primăria mun.Chișinău cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ solicitat *se admite parțial*.

Se anulează Decizia Agenției Servicii Publice, Serviciul cadastral teritorial Chișinău din 11.04.2023, precum și Decizia nr.11/07/267/2023/72/2023 din 18.05.2023 adoptată în procedura prealabilă.

Se obligă IP Cadastrul Bunurilor Imobile să reexamineze cererea privind înregistrarea dreptului de proprietate al S.A. „DAAC Hermes” asupra bunului imobil cu nr. cadastral *****, amplasat pe adresa mun. Chişinău, str. Calea Ieşilor, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare a terenului adjudecat la licitaţie nr. 1-170 din 23.03.2023, ținînd cont de raționamentele instanței expuse în prezenta decizie.

În rest, cerințele reclamantei se resping ca neîntemeiate.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae