Dosarul Nr.3-18/26

H O T Ă R Â R E

În numele Legii

Dispozitivul hotărârii pronunțat public la 29 mai 2026 mun. Soroca

Judecătoria Soroca sediul Central

Instanța de contencios administrativ în componența:

Președintelui de ședință:	Cristina Botnaru
Grefierului:	Alina Bordian
Cu participarea:	
Reprezentantului OT Soroca al Cancelariei de Stat:	Larisa Celac
Reprezentantului Consiliului municipal Soroca:	Ina Barbaroș
Terț:	Dmitrii Ilieș

a examinat în ședința de judecată publică, cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Consiliul municipal Soroca, terț – Ilieș Dmitrii, cu privire la anularea actului administrativ -,

A C O N S T A T A T :

Argumentele participanților la proces:

La data de 30 martie 2026, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a înaintat în ordinea contenciosului administrativ acțiune împotriva Consiliul municipal Soroca, terț – Ilieș Dmitrii, cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acesteia a indicat că, la data de 29 ianuarie 2026 Consiliul municipal Soroca a adoptat deciziei nr.22/20 „Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral *****, din str.*****7/a”. Ulterior, Consiliul municipal Soroca a fost notificat de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat la data de 23 februarie 2026 cu nr.1304/OT9-77 privind ilegalitatea deciziei nominalizate, iar de la Primăria municipiului Soroca până în prezent nu a primit nici un răspuns la notificarea menționată.

De asemenea a mai subliniat că, în rezultatul controlului obligatoriu de legalitate, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a constatat că decizia în cauză este ilegală din următoarele considerente: Consiliul municipal Soroca prin decizia nr. 22/20 din 29 ianuarie 2026, prin care au fost stabilite relații funciare de superficie cu cet. Ilieș Dmitrii asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafața de 0,0223 ha (27,2% din suprafața totală), pe termen de 1 an, fără drept de construire, cu stabilirea unei redevențe anuale de 901 lei şi cu obligarea superficierului la achitarea sumei de 570 lei pentru raportul de evaluare. Dreptul de superficie a fost instituit asupra unei suprafețe determinate procentual, fără efectuarea unei dezmembrări cadastrale şi fără formarea unui bun imobil distinct. În lipsa individualizării clare a porțiunii de teren prin delimitare cadastrală, obiectul dreptului real nu este determinat cu suficientă precizie, fapt ce afectează securitatea raporturilor juridice şi posibilitatea

înregistrării corecte în Registrul bunurilor imobile. Potrivit art. 454-462 din Codul civil al Republicii Moldova, dreptul de superficie este un drept real imobiliar care presupune existența unui obiect determinat şi identificabil, iar conform art. 460 din Codul civil, acesta este supus înregistrării în Registrul bunurilor imobile. Totodată, art. 4 şi art. 19 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 prevăd că drepturile reale pot fi înscrise doar asupra bunurilor imobile formate şi individualizate, iar Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice impune delimitarea şi individualizarea terenurilor proprietate publică înainte de constituirea unor drepturi reale asupra acestora.

În ascensiunea celor enumerate supra a menționat că, instituirea dreptului de superficie pe termen de doar 1 an, în condițiile existenței unei construcții pe teren, generează un raport juridic instabil şi disproporționat față de natura juridică a superficiei, care prin definiție are caracter de durată şi asigură stabilitate asupra construcției şi terenului aferent. Potrivit art. 454 alin. (2) şi art. 460 din Codul civil superficie este un drept real imobiliar cu efecte opozabile terților şi cu vocație de stabilitate. De asemenea, actul administrativ trebuie să respecte principiile legalității şi proporționalității prevăzute de Codul administrativ al Republicii Moldova, precum şi dispozițiile art. 3 şi art. 77 din Legea nr. 436/2006, care impun gestionarea patrimoniului public în interes public şi cu respectarea bunei administrări. Deşi prin decizie a fost stabilită o redevență anuală şi obligarea superficierului la achitarea costului raportului de evaluare, aceste obligații patrimoniale au fost aprobate tară clarificarea completă a situației juridice a terenului şi tară individualizarea certă a obiectului dreptului real. Instituirea unor sarcini financiare în lipsa delimitării cadastrale corespunzătoare poate genera riscuri de nelegalitate sub aspectul proporționalității şi al gestionării patrimoniului public. Conform art. 457 din Codul civil, obligațiile patrimoniale pot fi stabilite prin actul de constituire a superficiei cu respectarea cadrului legal, iar potrivit Legii nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale şi art. 77 din Legea nr. 436/2006, administrarea bunurilor proprietate publică trebuie să asigure protecția interesului public şi utilizarea eficientă a patrimoniului.

Astfel, având în vedere că acordarea dreptului de superficie asupra unei cote procentuale din teren, fără efectuarea unei dezmembrări cadastrale şi fără constituirea unui lot distinct, contravine principiului determinării obiectului drepturilor reale şi împiedică înregistrarea corectă în circuitul civil în conformitate cu art. 4 şi art. 19 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, drepturile reale se înregistrează doar după formarea şi individualizarea bunului imobil, iar art. 460 din Codul civil stabilește caracterul înregistrabil şi determinabil al superficiei de asemenea Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice impune delimitarea prealabilă a terenurilor înainte de constituirea drepturilor reale asupra acestora. n considerarea celor expuse, se constată existența unor vicii de legalitate care afectează actul administrativ examinat.

Reieşind din cele relatate a subliniat că, controlul administrativ exercitat de Oficiul teritorial Soroca ai Cancelariei de Stat nu urmărește alt scop decât asigurarea respectării

legalității şi a principiilor constituționale, în conformitate cu art. 6 alin. (4) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Conform art.112 al.(2) al Constituției RM prevede că, ”Consiliile locale şi primarii activează, în condițiile legii, că autorităţi administrative autonome si rezolvă treburile publice din sate şi oraşe. ”Controlul administrativ exercitat de către Oficiu asupra activității desfășurate de către autoritățile publice locale nu urmărește alt scop decât asigurarea respectării legalității şi a principiilor constituționale (art.6 alin.(4) din Legea nr. 436 din 28.12.2006) iar din aceste considerente e nevoie ca actele administrative ale autorităților administrației publice să fie adoptate în baza şi în vederea executării legislației în vigoare.

Solicită, anularea deciziei nr.22/20 din 29 ianuarie 2026 a Consiliului municipal Soroca „Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str. Busuiocului, 7/a”, ca fiind ilegală.

Poziția pârâtului:

La data de 08.04.2026, a fost înregistrată referința depusă de reprezentantul pârâtului, Barbaroș Ina (f.d.14-16) prin care ultima și-a manifestat dezacordul cu acțiunea înaintată indicând că, la data de 29 ianuarie 2026 Consiliul Municipal Soroca a adoptat Decizia nr.22/20 ”Cu privire la acordarea împuternicirii la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral ***** din str. *****,7/a ”. A menționat că, Consiliul Municipal Soroca a fost notificat din partea Oficiului Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, la data de 23 februarie 2026 cu nr.1304/OT9-77. Notificarea în cauză a fost expusă către Consiliul municipal Soroca şi prin decizia nr.24/26 ”Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de stat cu nr. 1304/OT9-77 din 23.02.2026” prin care sa luat act de notificarea sus menționată şi s-a respins ca neîntemeiată.

În acest context la caz a invocat că, cet. Ilieş Dmitrii domiciliat în mun. Soroca str. *****7 a, s-a adresat cu o cerere către Primara mun. Soroca în care a solicitat stabilirea relațiilor de superficie contractuală pentru înregistrarea construcției asupra terenului cu nr. cadastral ***** din str. *****7a, pe un termen de un an. În baza de date a Registrului Bunurilor imobile , bunul imobil cu nr. cadastral *****, cotă parte de 72.8 % aparține cet. Ilieş Dmitrii Ivan prin contract de vânzare-cumpărare nr. 1-114 din 17.09.2020, şi cotă parte de 27.2 % aparține administrația publică locală. În conformitate cu art.654 alin.(l) din Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002 „*Superficie este dreptul real imobiliar de a poseda şi folosi terenul altuia în vederea edificării şi exploatării unei construcții a super ficiorului, deasupra şi sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a super ficiorului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune şi poate fi obiect al unui contract de locațiune.”*, articolul prevede expres posibilitatea constituirii superficiei pentru construcții deja ridicate, nu doar pentru cele ce urmează a fi edificate. Stabilirea unui termen de un an pentru contractul de superficie este la dorința cetățeanului stipulat în cere, art. 655

alin.(2) a Codului Civil prevede „*Dreptul de superficie se constituie pentru un termen de 99 de ani dacă nu a fost stabilit un alt termen. La împlinirea termenului, dreptul de superficie poate fi reînnoit.”,* în acest sens interpretarea Cancelariei de Stat conform căreia un termen de doar un an ar fi inadmisibil în prezența unei construcții nu are un suport legal imperativ care să anuleze voinţa proprietarului terenului, de menţionat că suprafaţa de 72.8% aparţine cet. Ilieş Dmitrii Ivan şi cota parte de 27.2% aparține administrația publică locală, deci rezultă că proprietari sunt în drept de a stabili termenul contractului conform voinţei, totodată articolul sus menționat din Codul Civil al Republicii Moldova, permite ca dreptul de superficie să fie reînnoit.

Susține că, în cazul în care Consiliul mun. Soroca ar refuza dreptul de superficie în conformitate cu art. 654-666 a Codului Civil al Republicii Moldova nr.l 107/2002, ar lăsa proprietarul construcției într-o nedumerire, acesta posedând un bun imobil fără a avea un titlu legal asupra terenului aferent. Decizia Consiliului vine să legalizeze folosința terenului, oferind cetățeanului securitate juridică şi posibilitatea de a-şi exercita drepturile de proprietate asupra construcției conform legii, totodată invocarea de a fi format un bun imobil separat a cotei parte ce aparține administrației publice locale, ar bloca calea de acces al cetăţeanului în curtea casei. În acest sens superficia este singura modalitate ca cet. Ilieş Dumitrii să poată înregistra construcția, iar Consiliul municipal Soroca acționând conform legii şi în interesul cetăţeanului a venit în ajutor prin elaborarea deciziei ne.22/20 „ Cu privire la acordarea împuternicirii la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral *****, din str. *****,7/a”.

Cu privire la redevență aceasta este adus la cunoștință persoanei în baza Raportului de evaluare şi este achitată anual, totodată asigură un venit la bugetul local în conformitate cu art. 3 alin. (2) *Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitându-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat iar potrivit art. 14 alin. (1) „ Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice* ” *şi alin. (2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe: lit.b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului); lit.c) decide în privinţa actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, precum şi privind serviciile publice de interes local, în condiţiile legii;* ”.

Având în vedere că, Decizia nr. 22/20 „Cu privire la acordarea împuternicirii la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral *****, din str. *****,7/a” a fost adoptată cu respectarea competențelor

prevăzute de Legea 436/2006 cu privire la administrația publică locală şi în strictă conformitate cu regimul juridic al superficiei stabilit de art. 654 şi 655 din Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107/2002, consideră argumentele Cancelariei de Stat ca fiind neîntemeiate și în temeiul art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul Administrativ, solicită respingerea integrală a cererii de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat ca fiind neîntemeiată, menținând ca legală Decizia Consiliului Municipal Soroca nr. 22/20. „Cu privire la acordarea împuternicirii la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral *****, din str. *****,7/a".

Poziția terțului:

La data de 16 aprilie 2026 terțul Ilieș Dmitrii a depus referința (f.d.21-22) prin care și-a manifestat dezacordul cu acțiunea înaintată indicând că, prin cererea de chemare în judecată, Oficiul Teritorial solicită anularea deciziei indicate, invocând pretinse vicii privind instituirea superficiei pe termen de 1 an, lipsa delimitării cadastrale; caracterul pretins disproporționat al măsurii. A mai subliniat că, potrivit art. 654 şi art. 655 Cod civil, dreptul de superficie este un drept real imobiliar care se constituie prin act juridic, iar termenul de 99 de ani are caracter supletiv, aplicabil doar în lipsa unei stipulații contrare prin urmare, stabilirea unui termen de doar 1 an în coroborare cu art. 308 Cod civil privind libertatea contractuală, nu contravine unei norme imperative şi nu poate constitui temei de nulitate a actului administrativ, reprezentând o opțiune a autorității publice în exercitarea dreptului de administrare a bunurilor publice. Referitor la critica privind lipsa delimitării cadastrale, se reține că, potrivit art. 460 Cod civil, drepturile reale imobiliare pot avea ca obiect bunuri determinate sau determinabile. În speță, terenul este identificat prin număr cadastral concret - *****, iar suprafața este determinată procentual şi numeric, ceea ce satisface cerința determinabilităţii obiectului juridic. Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 reglementează înregistrarea drepturilor în baza documentului juridic, fără a institui obligația expresă ca dezmembrarea cadastrală să constituie condiție de validitate a actului prin urmare, lipsa unei delimitări cadastrale distincte nu constituie un viciu de legalitate al actului administrativ ci, eventual, o chestiune de executare şi individualizare ulterioară.

Cu referire la argumentul reclamantului referitor la imposibilitatea înregistrării dreptului de superficie, acesta are caracter ipotetic or, potrivit art. 21 şi art. 22 Cod administrativ, controlul de legalitate al actelor administrative se realizează prin raportare la conformitatea acestora cu normele juridice imperative, iar nu la eventuale dificultăţi de executare respectiv, reclamantul nu indică o normă legală expresă care ar interzice înregistrarea unui asemenea drept. Analizând susținerea privind caracterul disproporționat al măsurii, a reținut că, potrivit art. 29 Cod administrativ, principiul proporționalității este aplicabil în măsura în care se demonstrează o ingerinţă excesivă în drepturi iar în speţă, reclamantul nu demonstrează o asemenea ingerinţă, limitându-se la aprecieri abstracte. Mai mult ca atît prevederile art. 3 şi art. 7 Cod administrativ, autoritatea publică acţionează în baza principiului legalităţii şi în

limitele competenţei sale, iar instanţa de contencios administrativ exercită un control de legalitate, fără a se substitui autorităţii publice în aprecierea oportunităţii deciziilor adoptate.

În acelaşi sens, art.3 şi 6 din Legea nr. 436/2006 privind administraţia publică locală consacră autonomia locală şi dreptul autorităţilor de a administra patrimoniul public, iar controlul exercitat de Cancelaria de Stat are ca scop exclusiv verificarea legalităţii, nu reevaluarea oportunităţii actelor adoptate iar controlul exercitat de Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat are ca obiect verificarea respectării legalităţii, fără a permite reevaluarea oportunităţii actelor administrative adoptate de autorităţile locale iar reclamantul nu a indicat o normă imperativă concretă încălcată prin emiterea actului administrativ contestat, limitându-se la formularea unor aprecieri generale privind pretinsa nelegalitate, ceea ce nu poate constitui temei pentru anularea actului.

În consecinţă, având în vedere că actul administrativ contestat a fost emis de o autoritate competentă, are un obiect determinat şi nu contravine dispoziţiilor legale invocate a solicitat *respingerea acţiunii înaintate de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat cu menţinerea în vigoare a Deciziei Consiliului municipal Soroca nr. 22/20 din 29.01.2026.*

Poziția părților în ședința de judecată:

În ședința de judecată, reprezentantul *Oficiului Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, Larisa Celac* fiind prezentă la examinarea cauzei și-a menținut poziția inițială invocată în cererea de chemare în judecată, menționând că în opinia sa decizia nr.22/20 din 29 ianuarie 2026 a Consiliului municipal Soroca „Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a”, a fost adoptată cu abateri de la legislație, solicitând anularea acesteia.

Reprezentantul *Consiliului municipal Soroca Barbaroș Ina* în ședința de judecată a solicitat respingerea cererii ca neîntemeiată susținând motivele invocate în referința depusă.

Terțul Ilieș Dmitrii în ședința de judecată a susținut poziția expusă în referință.

Referitor la admisibilitatea acțiunii.

Prin Legea nr.116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova și în conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

Conform art. 207 alin. (1) și (2) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunţat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept sau că între parţi s-a încheiat o tranzacţie de

împăcare; c) la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept; d) acţiunea 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 sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208; g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerinţelor prevăzute la art.211 alin.(1) şi (2) şi art.212 alin.(1) şi reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

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

Conform art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare şi acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia.

Conform art. 61 alin. (1) și (2) al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora.

Conform art. 63 alin. (1) al Legii citate, de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

În conformitate cu art. 68 alin. (1)-(4) al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorității locale emitente referitor la ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. În cazul exercitării controlului obligatoriu al legalității, sesizarea oficiului teritorial al Cancelariei de Stat trebuie făcută într-un termen de 30 de zile de la data primirii copiei de pe act. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a

modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Cu referire la normele de drept citate instanța de judecată va aprecia că cererea de chemare în judecată a fost depusă cu respectarea competenței jurisdicționale și materiale, procedurii extrajudiciare și a termenului de adresare în instanța de judecată, prevăzute de art. 68 al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Subliniază instanța de contencios administrativ că prezenta acțiune a fost formulată de Cancelaria de Stat, prin intermediul Oficiului Teritorial competent, în vederea exercitării controlului de stat asupra activității administrației publice locale, în temeiul art. 63 alin. (1) al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Drept urmare, autoritatea de control exercită controlul administrativ doar asupra actelor administrative care pot fi supuse controlului în temeiul art. 64 al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006, fiind, conform legii subiect de sesizare, în temeiul art. 203 Cod administrativ (în vigoare la momentul adoptării actului administrativ), care prevede că participanți la proces sînt: a) părțile; b) persoanele atrase în proces de instanța de judecată; c) alți subiecți investiți de lege cu drept de sesizare.

Cu toate că procesul administrativ se desfășoară între persoana care se pretinde vătămată printr-un act administrativ și autoritatea administrativă, categoria acțiunilor inițiate de Oficiile teritoriale se judecă în procedura contenciosului administrativ cu aplicarea normelor impuse de Legea specială.

Instanțele de judecată inițiază procesul judiciar, în care calitatea de reclamant o au oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, în condițiile art. 68 alin. (1)-(4) al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, ținând cont de faptul că Oficiul teritorial acționează în interesul public.

Instanța de judecată notează că, în esență Cancelaria de Stat nu invocă propriul drept lezat prin actul administrativ contestat solicitând anularea acestuia, ea acționează în interesul public, iar dreptul de a acționa în instanță cu o acțiune în anulare îi este conferit prin legea specială, art. 68 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006, citată supra.

În privința competenței instanței de judecată la examinarea acțiunii în contenciosul administrativ, se constată că competența în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Soroca sediul Central, or, conform art.10 alin.(1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Totodată, reieșind din prevederile art.11 alin.(1) și (2) din Codul 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. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Potrivit art.12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității şi stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Prevederi similare se conțin și în art.2 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care definește actul normativ – ca fiind act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general şi impersonal şi care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice şi care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Din cele menționate supra rezultă că diferențierea dintre actele administrative individuale și cele normative se realizează în funcție de obiectul lor de întindere în raport cu criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică.

Subsecvent, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte ”erga omnes”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atâta timp cât subiecții nu sunt individual determinați. Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonal, care produc efecte erga omnes, asemenea legilor.

Caracterul normativ al unui act administrativ derivă din întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: este un act juridic subordonat legii, este un act aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, este un act care nu se supune controlului constituționalității, stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Judecătoriei Soroca constată că decizia nr.22/20 din 29 ianuarie 2026 a Consiliului municipal Soroca ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a”, constituie act administrativ individual, astfel, decizia contestată nu instituie reguli de conduită obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, ci produce efecte juridice doar pentru situația concretă privind acordarea împuternicirii la capitolul administrării bunurilor în vederea încheierii contractului de superficie.

În consecință, instanța de contencios administrativ concluzionează că în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, acțiunea Oficiului Teritorial Soroca al

Cancelariei de Stat a Republicii Moldova înaintată împotriva Consiliului municipal Soroca cu privire la anularea deciziei nr. 22/20 din 29 ianuarie 2026 a Consiliului municipal Soroca ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a” este depusă cu respectarea prevederilor art. 191 alin. (1), art. 192 alin. (2) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ, reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual, și este admisibilă.

Referitor la fondul acțiunii instanța de judecată constată următoarea stare de drept și de fapt.

Audiind explicațiile participanților la proces, studiind materialele dosarului, apreciind pretențiile formulate în acțiune în raport cu probele prezentate, administrându-le pertinența şi temeinicia prin prisma legislației ce guvernează raportul juridic litigios, instanța de contencios administrativ consideră necesar de admite acțiunea reclamantului, reieșind din următoarele considerente.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: 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 sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Conform art. 219 alin. (1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de judecată, 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 (Hirro Balani c. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr.21522/93 din 29.05.1997 §43). 41. Reieșind din conținutul art. 220 alin. (1) Cod administrativ, rezultă că obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87- 93, iar potrivit art.221 alin.(1) al aceluiași act normativ, autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de

judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații.

În virtutea art.93 Cod administrativ, care stabilește sarcina probațiunii, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sânt admisibile doar în baza prevederilor legale.

În conformitate cu prevederile art.21 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

În conformitate cu prevederile art. 22 din Codul administrativ, autoritățile publice şi instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor şi nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. În același sens, art. 194 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Totodată, conform art.195 Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

În conformitate cu art. 130 alin. (1)-(4) din Codul de procedură civilă, instanța judecătorească apreciază probele după intima ei convingere, bazată pe cercetarea multiaspectuală, completă, nepărtinitoare și nemijlocită a tuturor probelor din dosar în ansamblul și interconexiunea lor, călăuzindu-se de lege. Nici un fel de probe nu au pentru instanța judecătorească o forță probantă prestabilită fără aprecierea lor. Fiecare probă se apreciază de instanță privitor la pertinența, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă și suficiența pentru soluționarea cauzei.

În speță, materialele cauzei atestă că, la data de 29 ianuarie 2026 Consiliul municipal Soroca a adoptat/emis decizia nr. 22/20 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral ***** din str.*****7/a” (f.d.3).

Potrivit deciziei nominalizate Consiliul municipal Soroca a decis:

1. Se stabilesc relaţii funciare de superficie cu beneficiul Ilieş Dmitrii asupra terenului cu nr. cadastral *****, suprafaţa de 0,0223 ha ceea ce constituie 27.2% din suprafaţa totală de 0,0821 ha din str. Busuiocului, 7/a, pentru exploatarea casei de locuit, pe un termen de 1 an fără dreptul de a construi.

2. Se aprobă redevenţa în sumă de 901 (nouă sute unu) lei, ce urmează a fi achitată anual, stabilită conform raportului de evaluare nr. 09250297SO din 28.11.2025.

3. Superficialul va achita suma de 570 (cinci sute şaptezeci) lei, ceea ce constituie suma achitată de Primăria mun. Soroca pentru întocmirea raportului de evaluare.

4. Prezenta decizie se aduce la cunoştinţă publică şi intră în vigoare la data includeri în Registrul de Stat al Actelor Locale.

5. Decizia în cauză poate fi contestată cu cerere prealabilă adresată Consiliului mun. Soroca, cu sediul în mun. Soroca str. Ştefan cel Mare, 5, în termen de 30 zile de la comunicare, în corespundere cu prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018.

Urmare a controlului obligatoriu de legalitate conform prerogativelor art.64 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 și ”Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a efectuat controlul de legalitate al deciziei nr. 22/20 din 29 ianuarie 2026 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a” și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legislației

Astfel, conform prevederilor art. 68 alin. (2) din Legea ”privind administrația publică locală”, pct. 9, subpct. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din ”Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat”, la data de 23 februarie 2026 Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a înaintat Consiliului municipal Soroca notificarea nr. 1304/OT9-77 (f.d.5), prin care a solicitat abrogarea deciziei Consiliul municipal Soroca nr.22/20 din 29.07.2022 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a” , ca fiind ilegală.

Cu titlu de motiv al ilegalității deciziei contestate, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a reținut că aceasta contravine prevederilor art. 3 și art. 77 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, care impun gestionarea patrimoniului public în interes public, întrucât instituirea dreptului de superficie asupra unui teren neindividualizat cadastral, exprimat doar prin cotă procentuală, fără efectuarea dezmembrării și delimitării prealabile a bunului imobil, încalcă normele imperative ale legislației civile, cadastrale și ale regimului juridic al proprietății publice.

Articolul 63 alin.(1) din Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală stabilește că de organizarea controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanţii Guvernului în teritoriu.

Potrivit art.64 alin.(1) lit.a) din Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităţilor administraţiei publice locale: a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întîi şi al doilea; Actele menţionate

la alin.(1) vor fi supuse controlului obligatoriu de către Cancelaria de Stat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale.

Conform art. 68 din Legea privind administrația publică locală nr. 463 din 28 decembrie 2006, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administrației publice locale în termen de: a) 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale – în cazul controlului obligatoriu şi facultativ; b) 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administrației publice locale sau de persoana vătămată. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3), autoritatea locală emitentă şi-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Prin decizia Consiliului municipal Soroca nr.24/26 din 27 februarie 2026, Consiliul municipal Soroca a informat Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat că, s-a luat act de notificarea Oficiului Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-77 din 23 februarie 2026 privind abrogarea Deciziei nr. 22/20 din 29 ianuarie 2026 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a” fiind reexaminată şi s-a respins ca neîntemeiată notificarea Oficiului Teritorial Soroca.

Instanța atestă că, obiectul contenciosului administrativ în prezenta cauză îl constituie verificarea legalității deciziei Consiliul municipal Soroca cu nr. 22/20 din 29 ianuarie 2026 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a”.

Conform art. 10 alin.(1) 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.

Potrivit art. 55 alin. (1) pct.1) Cod administrativ, competenţa teritorială în chestiuni referitoare la bunuri imobile şi/sau drepturi asupra lor o are autoritatea publică în a cărei circumscripţie se află bunul imobil.

Conform art. 1 Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, în sensul prezentei legi, se definesc următoarele noţiuni: administraţie publică locală – totalitatea autorităţilor publice locale constituite, în condiţiile legii, pentru promovarea

intereselor generale ale locuitorilor unei unităţi administrativ-teritoriale; autorităţi ale administraţiei publice locale de nivelul întâi – autorităţi publice, luate în ansamblu, care sânt constituite şi activează pe teritoriul satului (comunei), oraşului (municipiului) pentru promovarea intereselor şi soluţionarea problemelor colectivităţilor locale; consiliu local – autoritate reprezentativă şi deliberativă a populaţiei unităţii administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluţionării problemelor de interes local.

Pentru a se expune asupra temeinicei acțiunii înaintate instanța specializată pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a Judecătoriei Soroca reține prevederile art. 14 alin. (1)-(2) lit.b), c) și e) din Legii privind administrația publică locală nr. 436- XVI din 28.12.2006, prevede:

(1) Consiliul local are drept de iniţiativă şi decide, în condiţiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepţia celor care ţin de competenţa altor autorităţi publice.

(2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competenţe:

b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului);

c) decide în privința actelor juridice de administrare privind bunurile domeniului public al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, precum și privind serviciile publice de interes local, în condițiile legii;

e) decide atribuirea şi schimbarea destinaţiei terenurilor proprietate a satului (comunei), oraşului (municipiului), după caz, în condiţiile legii;

Conform art. 4 Legea privind administrația publică locală, unitatea administrativ-teritorială este persoană juridică de drept public şi dispune, în condiţiile legii, de un patrimoniu distinct de cel al statului şi al altor unităţi administrativ-teritoriale.

În acest sens context, instanța reține că, la data de 17 septembrie 2020 a fost încheiat contractul de vînzare-cumpărare nr. 1-114 (f.d.10-12, dosar administrativ) prin care Leșan Ruslan numit în continuare ”Vînzător” pe de o parte și Ilieș Dmitrii numit în continuare ”Cumpărător” pe de altă parte a vîndut 72.8% din terenul pentru construcții nr.cadastral ***** cu suprafața totală de 0.0821 m.p., situat în mun.Soroca, str.*****nr.7 la prețul de 159 000 lei, autentificat notarial de către notarul Radu Boldescu.

Prin urmare, din conținutul extrasului din Registrul bunurilor imobile (f.d. 31, dosar administrativ) rezultă că dreptul de proprietate asupra bunului imobil – terenul cu numărul cadastral *****, cu suprafața totală de 0,0821 ha, situat în mun. Soroca, str. *****nr. 7, a fost înregistrat la data de 02 octombrie 2020 pe numele lui Ilieș Dmitrii, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr. 1-114 din 17 septembrie 202

Ulterior, la 08 septembrie 2025 Ilieș Dmitrii s-a adresat către Primăria mun.Soroca cu cerere (f.d.6, dosar administrativ) prin care a solicitat să fie expus la ședința consiliului întrebarea privind stabilirea relațiilor de superficie contractuală cu titularul de drept pentru

înregistrarea construcției asupra terenului cu nr. cadastral ***** cu suprafața totală de 0.0821 m.p., situat în mun.Soroca, str.*****nr.7 pe un termen de un an.

Prin răspunsul nr.L-1126/25 din 06.10.2025 Consiliului municipal Soroca a comunicat lui Ilieș Dmitrii că, cererea adresată va fi propusă spre examinare în cadrul şedinţei ordinare a Consiliului municipal Soroca (f.d.7, dosar administrativ).

Sub acest aspect, instanța reține că, prin scrisoarea nr. 02/1-44/402 din 5 noiembrie 2025, Consiliul municipal Soroca a solicitat Camerei de Comerț și Industrie întocmirea raportului de evaluare a terenurilor aferente caselor de locuit și altor construcții, în vederea încheierii contractelor de superficie, printre acestea fiind indicat și terenul cu numărul cadastral *****, situat în mun. Soroca, str. *****nr. 7 (f.d. 33, dosar administrativ).”

Potrivit art. 77 alin.(2)-(3) Legea privind administrația publică locală, actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Alin.(3) din aceiași lege prevede că, pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare, de către evaluator, cu cel mult 2 ani pînă la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Astfel, la 28 noiembrie 2025 a fost întocmit Raportul de evaluare nr. 09250297SO (f.d. 14–28, dosarul administrativ), din conținutul căruia rezultă că, pentru bunul imobil cu numărul cadastral *****, a fost recomandat cuantumul taxei de locațiune a terenului respectiv iar la 29 ianuarie 2026 Consiliul municipal Soroca a adoptat decizia nr. 22/20 ”Cu privire la acordarea împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr.cadastral *****, din str.Busuiocului, 7/a”.

Prin urmare instanța reține că, dreptul de superficie a fost instituit asupra unei suprafeţe determinate procentual, fără efectuarea unei dezmembrări cadastrale şi fără formarea unui bun imobil distinct iar în lipsa individualizării clare a porţiunii de teren prin delimitare cadastrală, obiectul dreptului real nu este determinat cu suficientă precizie, fapt ce afectează securitatea raporturilor juridice şi posibilitatea înregistrării corecte în Registrul bunurilor imobile.

Potrivit art. 454-462 din Codul civil al Republicii Moldova, dreptul de superficie este un drept real imobiliar care presupune existenţa unui obiect determinat şi identificabil, iar conform art. 460 din Codul civil, acesta este supus înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Totodată art. 4 şi art. 19 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 prevede că drepturile reale pot fi înscrise doar asupra bunurilor imobile formate şi individualizate iar Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietăţii publice impune delimitarea şi

individualizarea terenurilor proprietate publică înainte de constituirea unor drepturi reale asupra acestora.

În ascensiunea celor enumerate supra inatnța denotă că, instituirea dreptului de superficie pe termen de doar 1 an, în condiţiile existenţei unei construcţii pe teren, generează un raport juridic instabil şi disproporţionat faţă de natura juridică a superficiei, care prin definiţie are caracter de durată şi asigură stabilitate asupra construcţiei şi terenului aferent.

În conformitate cu art. 454 alin. (2) şi art. 460 din Codul civil superficie este un drept real imobiliar cu efecte opozabile terţilor şi cu vocaţie de stabilitate de asemenea, actul administrativ trebuie să respecte principiile legalităţii şi proporţionalităţii prevăzute de Codul administrativ al Republicii Moldova.

Dispoziţiile art. 3 şi art. 77 din Legea nr. 436/2006 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală impun gestionarea patrimoniului public în interes public cu respectarea bunei administrări astfel, deşi prin decizie a fost stabilită o redevenţă anuală şi obligarea superficierului la achitarea costului raportului de evaluare, aceste obligaţii patrimoniale au fost aprobate fără clarificarea completă a situaţiei juridice a terenului şi fără individualizarea certă a obiectului dreptului real.

Instituirea unor sarcini financiare în lipsa delimitării cadastrale corespunzătoare poate genera riscuri de nelegalitate sub aspectul proporţionalităţii şi al gestionării patrimoniului public.

Conform art. 457 din Codul civil, obligaţiile patrimoniale pot fi stabilite prin actul de constituire a superficiei cu respectarea cadrului legal iar potrivit Legii nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale şi art. 77 din Legea nr. 436/2006, administrarea bunurilor proprietate publică trebuie să asigure protecţia interesului public şi utilizarea eficientă a patrimoniului.

Astfel, avînd în vedere că, acordarea dreptului de superficie asupra unei cote procentuale din teren, fără efectuarea unei dezmembrări cadastrale şi fără constituirea unui lot distinct, contravine principiului determinării obiectului drepturilor reale şi împiedică înregistrarea corectă în circuitul civil în conformitate cu art. 4 şi art. 19 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543/1998, drepturile reale se înregistrează doar după formarea şi individualizarea bunului imobil.

Articolul 460 din Codul civil stabilește caracterul înregistrabil și determinabil al dreptului de superficie, iar Legea nr. 29/2018 privind delimitarea proprietății publice impune delimitarea prealabilă a terenurilor înainte de constituirea drepturilor reale asupra acestora, astfel încât instanța constată existența unor vicii de legalitate care afectează actul administrativ examinat.

Conform art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public

descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice.

Pct. 41 al Regulamentului-cadrul privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale aprobat prin Legea nr. 457 din 14 decembrie 2003, proiectele de decizii cu materialele de însoțire se transmit spre avizare comisiilor de specialitate ale consiliului, compartimentelor de specialitate ale primăriei şi serviciilor publice desconcentrate şi descentralizate în vederea întocmirii unui raport. Totodată, Pct. 43 al Regulamentului citat statuează că, proiectele de decizii și alte propuneri, însoțite de avizul comisiei de specialitate şi de raportul compartimentului de specialitate al primăriei şi al serviciilor publice, se înscriu pe ordinea de zi și se supun dezbaterii şi votului consiliului în ședința ordinară a acestuia.

Conform pct. 17 lit. c) din Regulamentul – cadru, comisia de specialitate întocmește avize asupra proiectelor de decizii privind problemele examinate, pe care le prezintă consiliului, iar din pct. 15 același Regulament rezultă că, deciziile comisiei au un caracter de recomandare pentru consiliul respectiv.

Analizând actul administrativ contestat, instanța de judecată denotă că, în vederea aprobării proiectului de decizie a fost întocmită nota informativă (f.d.2 din dosarul administrativ) la proiectul de decizie care nu întrunește condițiile prevăzute de legislația în vigoare, respectiv, în speță nu definește clar care sunt condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului, necătînd la faptul că aceasta a fost însoțită de avizul comisiei consultative de specialitate, fiind evidentă nerespectarea de către Consiliul municipal Soroca, a principiului statuat la art. 16 Cod administrativ, conform căruia dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării, instanța de ontencios administrativ concluzionează că, acțiunea înaintată este fondată, în legătură cu ce concluzionează necesitatea admiterii acesteia.

Călăuzindu-se de prevederile art. 224 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, instanța de judecată

A H O T Ă R Â T :

Se admite acțiunea Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Consiliul municipal Soroca, terț – Ilieș Dmitrii, cu privire la anularea actului administrativ.

Se anulează decizia Consiliului comunal Soroca cu nr.22/20 din 29.01.2026, ”cu privire la acordarea de împuterniciri la capitolul administrării bunurilor pentru încheierea contractului de superficie asupra sectorului de teren cu nr. cadastral ***** din str. ***** 7/a”.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Nord, prin intermediul Judecătoriei Soroca sediul Central, în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii.

Motivarea apelului se prezintă la Curtea de Apel Nord în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Soroca, sediul Central.

Președintele de ședință
Judecătorul **Cristina Botnaru**