Dosarul nr. 3-755/2023
2-23044171-12-3-24032023

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

24.11.2025 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîşcani)
Instanța compusă din :
Președintele şedinţei, judecător specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ Igor Barbacaru
Grefier Anastasia Bobeico

examinând în ședință publică, acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Consiliul municipal Chișinău, Primarul general al mun.Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul bunurilor imobile”, persoană terță Alsuto Manas Yahya, privind anularea actului administrativ și radierea din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie,

a c o n s t a t a t :

La 24.03.2023, Consiliul municipal Chișinău, Primarul general al mun.Chișinău a înaintat acțiune împotriva Agenției Servicii Publice (Instituția Publică „Cadastrul bunurilor imobile”), persoană terță Alsuto Manas Yahya, solicitând :

- Anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39, înregistrat la data de 10.11.2020 - pe numele Alsuto Manas Yahya;
- Întoarcerea executării deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39, înregistrat la data de 10.11.2020 prin dispunerea radierii din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Alsuto Manas Yahya asupra terenului cu nr. cadastral *****.

În motivarea acțiunii s-a invocat următoarele : în fapt, conform informaţiei din Registrul bunurilor mobile, terenul cu nr. cadastral ***** aparţine cu drept de proprietate municipiului Chişinău. La data de 10.11.2020 a fost înregistrat dreptul de superficie a Alsuto Manas Yahya asupra terenului cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39.

Consideră decizia de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39 ilegală şi neîntemeiată din următoarele considerente : în conformitate cu art. 654 alin (1) din Codul Civil, superficie este dreptul real imobiliar de a poseda şi folosi terenul altuia în vederea edificării şi exploatării unei construcţii a superficialului, deasupra şi sub acest teren, sau a exploatării unei construcţii existente a superficialului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune şi poate fi obiect al unui contract de locaţiune. Conform art. 655 alin. (1) din Codul Civil, dreptul de superficie se naşte în temeiul unui act juridic sau al unei dispoziţii legale, fiind opozabil terţilor din momentul înregistrării în registrul bunurilor immobile.

Potrivit art. 29 din Legea 1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului Civil (1) Prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepţia construcţiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situaţii

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

b) are un drept de concesiune asupra terenului;

c) are un drept de folosinţă asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat;

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

e) nu are niciun drept asupra terenului.

Acelaşi articol alin. (3) stabileşte că în cazul prevăzut la alin. (1) lit. e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părţii terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părţilor de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la iniţiativa proprietarului.

De asemenea, conform prevederilor pct. 12 din Regulamentul privind raporturile juridice de superficie şi locaţiune, aprobat prin decizia CMC nr. 11/13 din 16.07.2020, în cazurile prevăzute la art. 29 alin. (1), lit. e) din Legea 1125/2002, dreptul de superficie se instituie doar asupra părţii de teren necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat la capitolul B. Dimensiunile concrete ale părţilor de teren se stabilesc prin decizia Consiliului municipal Chişinău.

Menţionează că, Consiliul municipal Chişinău nu a emis nici o decizie cu privire la indicarea părţii din teren asupra căreia se instituie superficia asupra terenului proprietate municipal.

Prin urmare consideră că instituirea dreptului de superficie asupra terenului municipal în lipsa deciziei Consiliul municipal Chişinău cu privire la indicarea părţii din teren asupra căreia se instituie dreptul de superficie, constituie o imixtiune gravă în activitatea administraţiei publice locale.

De altfel, însăşi Carta Europeană a Autonomiei Locale dispune în art. 4 paragraf 4: „Competenţele atribuite autorităţilor administraţiei publice locale trebuie să fie, în mod normal, depline şi exclusive. Ele nu pot fi puse în cauză sau limitate de către o altă autoritate centrală sau regională, decât în cazurile prevăzute de lege”.

Reieşind din normele menţionate şi din faptul că Alsuto Manas Yahya nu deţine nici un drept asupra terenului cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39, dreptul de superficie asupra terenului cu nr. cadastral ***** a fost înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile cu încălcarea gravă a normelor legale fapt care afectează în mod grav dreptul proprietarului de teren de a-şi valorifica bunul conform destinaţiei.

Proprietatea este, în condiţiile legii, inviolabilă. Dreptul de proprietate fiind garantat de art. 46 alin. 1 Constituţiei, art. 501 alin. (2) Cod Civil şi protejată de art. 1 din Protocolul nr.l al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului si a libertăţilor fundamentale.

Art. 9 alin. (1) din Legea privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unităţii administrativ-teritoriale sânt exercitate de consiliul local în numele unităţii administrativ-teritoriale.

Potrivit art. 14 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 436/ 2006 privind administraţia publică locală prevede că, 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: b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului), iar potrivit art. 6, alin. (2) pct. 3 din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chişinău, Consiliul municipal Chişinău b) decide cu privire la administrarea bunurilor domeniilor public şi privat ale municipiului.

Prin cererea prealabilă nr. 2-06/2-14 din 03.03.2023 (recepţionată la data de 06.03.2023) adresată Agenţiei Servicii Publice, Departamentul cadastru a solicitat anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra ternul cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39 - proprietate a municipiului Chişinău, pe numele Alsuto Manas Yahya.

În termenul prevăzut de lege Agenţia Servicii Publice, Departamentul cadastru nu a venit cu un răspuns în privinţa cererii prealabile nr. 2-06/2-14 din 03.03.2023

Astfel, decizia Agenţiei Servicii Publice, Departamentul cadastru de înregistrare a dreptului de superficie a Alsuto Manas Yahya din data de 10.11.2020 asupra terenului cu nr. cadastral ***** din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39 este ilegală şi pasibilă anulării din considerentele menţionate supra.

Conform art. 438 alin. (1) Cod Civil al Republicii Moldova când o înregistrare, înregistrare provizorie sau notare efectuată în registru nu corespunde cu situaţia juridică reală, se poate cere rectificarea acesteia

Prin rectificare se înţelege radierea, îndreptarea sau corectarea oricărei înregistrări, înregistrării provizorii sau notări inexacte efectuate în registru.

Astfel, având în vedere existenţa temeiurilor legale privind ilegalitatea înregistrării, consideră că sunt întrunite şi condiţiile necesare pentru întoarcerea executării prin dispunerea rectificării înregistrării dreptului de superficie a Alsuto Manas Yahya asupra terenului cu nr. cadastral ***** din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39.

Prin cererea concretizată (f.d.43-45), r/reclamanților invocînd prevederile art. 15, art. 500 Cod Civil al Republicii Moldova, art. art. 5, 6, 7, 189, 201, 211-212, 224 Cod administrativ, a solicitat :

- Anularea deciziei de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, din mun. Chişinău, str. Botanica Veche, 39, înregistrat la data de 10.11..2020 - pe numele Alsuto Manas Yahya;
- Radierea din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie a Alsuto Manas Yahya asupra terenului cu nr. cadastral *****.

Pîrîtul - Agenției Servicii Publice (Instituția Publică „Cadastrul bunurilor imobile”), la 30.05.2023 a depus referință aferentă cererii de chemare în judecată, solicitând respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 32-34).

În şedinţa de judecată de examinare şi soluţionare în fond a acţiunii, părțile nu s-au prezentat, instanța considerând posibilă examinarea cauzei în lipsă, pe motivul citării legale, în conformitate cu prevederile art. 218 lit. d) Cod Administrativ.

Examinînd cererea de chemare în judecată, cercetînd probele anexate la dosar în ansamblu și interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanța de judecată conchide că acțiunea deferită judecății urmează a fi admisă, din următoarele considerente.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

Conform art. 10 alin. (1) Cod 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.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi 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.

Instanța reține că, actul administrativ individual emis de autoritatea publică pîrîtă – decizia Agenţiei Servicii Publice, prin care s-a înregistrat la data de 10.11.2020 dreptul de superficie asupra terenului cu numărul cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39, pe numele Alsuto Manas Yahya, constituie un act administrativ pretins defavorabil reclamanților.

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

După cum rezultă din materialele cauzei, urmează că, pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, Primarul General al municipiului Chișinău, Consiliul municipiului Chișinău au respectat procedura prealabilă (f.d.60-63), iar prin răspunsul din 14.04.2023 Agenția Servicii Publice a indicat că, din lista bunurilor vizate în demersul primăriei din 03.03.2023, nu au fost identificate cazuri pentru care ASP ar urma să înainteze cereri în instanța de judecată (f.d.64).

Conform art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la :data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, instanța statuează că, acțiunea înaintată de către Consiliul municipal Chișinău și Primarul general al mun.Chișinău la 24.03.2023, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile.

În urma analizei actului administrativ contestat, precum și a contextului solicitărilor formulate de reclamant în acțiunea înaintată, instanța constată că acțiunea înaintată este o acțiune în anulare, conform prevederilor art. 206 din Codul administrativ.

Totodată, ținând cont de localizarea sediului autorității publice care a desfășurat activitatea administrativă contestată, în virtutea art. 191 alin. (1) și art. 196 din Codul administrativ se constată competența materială și teritorială a Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) în examinarea acțiunii de contencios administrativ dedusă judecății.

În privința temeiniciei acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

Controlul judecătoresc al legalităţii actelor administrative, presupune apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale justiţiabililor, împotriva abuzurilor administraţiei publice, în condiţiile Codului administrativ. Acest control se înfăptuieşte de către instanţele de judecată în condiţiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se

impune conceptul competenţei, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituţiei contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor şi care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităţilor publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activităţii autorităţilor publice, asigurarea ordinii de drept. Şi reieşind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul şi care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obţine anularea actului, recunoaşterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Materialele cauzei și a dosarului administrativ atestă că, conform informației din Registrul bunurilor imobile, terenul cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39, aparţine cu drept de proprietate municipiului Chișinău (f.d.68).

Persoana terță Alsuto Manas Yahya, este proprietarul bunurilor imobile cu nr.cadastral *****.01, *****.02, *****.03, *****.04 în baza contractelor de vînzare-cumpărare din 28.06.2016 și respectiv 14.12.2016.

La 10.11.2020, registratorul a înregistrat dreptul de superficie a lui Alsuto Manas Yahya asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39.

Consiliul municipal Chișinău, Primarul General al municipiului Chișinău consideră decizia de înregistrare a dreptului de superficie asupra terenului cu nr. cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39, ilegală și neîntemeiată, pe motiv că, Consiliul municipal Chișinău nu ar fi emis nici o decizie cu privire la indicarea părții din teren asupra căreia se instituie superficia asupra terenului proprietate municipală.

Instanța reține că, reieșind din înscrisurile din Registrul bunurilor imobile, Alsuto Manas Yahya este proprietarul construcțiilor cu nr. cadastrale *****.01, *****.02, *****.03, *****.04, în baza contractelor de vînzare-cumpărare din 28.06.2016 și respectiv 14.12.2016, bunuri amplasate pe terenul deținut în proprietate de autoritatea publică locală în persoana Consiliului mun. Chișinău.

La caz, instanţa constată că, prin decizia contestată (decizia registratorului consemnată în RBI), la 10.11.2020 registratorul a înregistrat dreptul de superficie al cet. Alsuto Manas Yahya, asupra terenului cu nr.cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39, care aparţine cu drept de proprietate municipiului Chişinău, fără ca să existe un act administrativ doveditor de drept prin care proprietarul să dispună de bunul său şi fără ca să antreneze proprietarul în respectiva procedura administrativă.

Cu raportare la speța în cauză, instanța consideră necesar a reține prevederile Legii nr.523 din 16.07.1999 cu privire la proprietatea publică a unităţilor administrativ-teritoriale (în vigoare la data inițierii procedurii administrative) :

Articolul 4. Subiecţii dreptului de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale.

(1) Subiecţi ai dreptului de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale sînt autorităţile administraţiei publice a satului, comunei, oraşului, municipiului, raionului, unităţii teritoriale autonome Găgăuzia, care exercită acest drept în numele colectivităţii din teritoriul unităţii administrativ-teritoriale respective.

Articolul 10. Garantarea condiţiilor juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale.

(1) În Republica Moldova, dreptul de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale este recunoscut şi apărat de lege.

(2) Statul garantează condiţii juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităţilor administrativ-teritoriale egale condiţiilor juridice de exercitare a dreptului la orice altă formă de proprietate.

(3) Nimeni nu are dreptul să retragă în mod forţat patrimoniul proprietarului public, cu excepţia cazurilor prevăzute de legislaţia în vigoare, precum şi să ceară comasarea bunurilor acestuia cu bunurile altui proprietar.

(4) Proprietarul public este în drept să dispună de bunurile proprii după cum crede de cuviinţă, fără a încălca legislaţia.

Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administraţia publică locală.

Articolul 14. Competenţele de bază ale consiliilor locale.

(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);

Articolul 29. Atribuţiile de bază ale primarului.

(1) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul întîi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuţii de bază :

g) răspunde de inventarierea şi administrarea bunurilor domeniului public şi celui privat ale satului (comunei), oraşului (municipiului), în limitele competenţei sale.

Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002, Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.66-75 art.132 din 01.03.2019, Monitorul Oficial al R.Moldova nr.82-86 art.661 din 22.06.2002 :

Articolul 654. Noţiunea de superficie.

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

Articolul 655. Constituirea dreptului de superficie.

(1) Dreptul de superficie se naşte în temeiul unui act juridic sau al unei dispoziţii legale, fiind opozabil terţilor din momentul înregistrării în registrul bunurilor imobile.

Legea pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova, nr. 1125-XV din 13.06.2002 :

Art.29. – (1) Prin efectul Legii nr.133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepţia construcţiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situaţii:

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

b) are un drept de concesiune asupra terenului;

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

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

e) nu are niciun drept asupra terenului.

(3) În cazul prevăzut la alin.(1) lit.e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părţii terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părţilor de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la iniţiativa proprietarului.

Art.31. – Dreptul de superficie prevăzut la art.27-29 se naşte de plin drept fără înregistrarea lui în registrul bunurilor imobile. Orice persoană interesată poate cere înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile.

S-a stabilit că, Consiliul municipal Chişinău nu a emis nici o decizie privind instituirea dreptului de superficie, cu indicarea părţii din teren asupra căreia se instituie superficia în privinţa terenului proprietate municipală cu numărul cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39.

Prin urmare, înregistrarea dreptului de superficie asupra terenului municipal în lipsa deciziei proprietarului, Consiliului municipal Chişinău cu privire la indicarea părţii din teren asupra căreia se instituie dreptul de superficie, inclusiv lipsa termenului superficiei contravine principiului legalităţii.

În context, instanţa relevă că la baza statului de drept, consacrat de art.1 alin.(3) din Constituţie, stă principiul legalităţii.

Potrivit art.21 din Codul administrativ, principiul legalităţii, obligă autorităţile publice şi instanţele de judecată competente să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege. Respectiv, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normei sau a actului juridic cu normele superioare care stabilesc condiţii de procedură privind edictarea normelor juridice.

Definiţia actului administrativ individual, aşa cum este prevăzută în Codul administrativ, face trimitere la puterea de care se bucură autoritatea publică pentru a emite acte administrative individuale, în realizarea competenţei sale. Aceasta presupune că, organele administrative îşi desfăşoară întreaga activitate prin prisma regimului de putere publică, în virtutea căreia, pentru realizarea competenţelor şi sarcinilor impuse administraţiei publice prin prevederile legale, pot adopta/emite acte administrative individuale cu forţă juridică obligatorie.

Regimul de putere publică, respectiv, toate competenţele şi prerogativele stabilite în sarcina administraţiei de stat prin normele constituţionale şi infra constituţionale, în scopul promovării şi ocrotirii interesului public, este acceptată ca o condiţie definitorie a actului administrativ individual. Or, aşa cum rezultă din prevederile legale menţionate supra, regimul de putere publică al actelor administrative individuale nu este unul arbitrar, ci unul de legalitate.

Pe cale de consecinţă, actul administrativ individual, emis de către o autoritate publică, în temeiul şi pentru realizarea puterii publice, are ca finalitate executarea în concret a legii, pentru satisfacerea unui interes public, care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice.

Respectiv, decizia registratorului din 10.11.2020, prin care dreptul de proprietate al autorităţilor publice locale a fost grevat cu superficie în favoarea persoanei terţe - Alsuto Manas Yahya, reprezintă, în

mod cert, o măsură oficială întreprinsă de instituţia publică pârâtă pentru reglementarea unui caz individual în domeniul public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin modificarea raporturilor juridice de drept public aşa cum o reglementează legiuitorul în art.10 alin.(1) Cod administrativ.

Prin definiţie, actul administrativ se caracterizează printr-o triplă prezumţie : prezumţia de legalitate, prezumţia de autenticitate şi prezumţia de veridicitate, trăsături ce îi conferă forţă juridică de a fi executat în mod obligatoriu.

Referindu-se la prezumţia de legalitate, se reţine că conform prevederilor Constituţiei, Republica Moldova este un stat de drept. Exigenţele statului de drept, în principal, presupun asigurarea legalităţii, securităţii juridice, interzicerea arbitrariului. Un stat de drept este un stat guvernat de lege, iar o caracteristică esenţială a statului guvernat de lege este axat pe principiul legalităţii activităţii autorităţilor publice.

La rândul său, principiul legalităţii este unul dintre fundamentele autorităţii publice şi faţă de care se subordonează autoritatea publică. Respectarea acestui principiu, de către autorităţi, presupune supunerea acestora ierarhiei normelor juridice.

Prin principiul legalităţii se subînţelege regula fundamentală a dreptului, în virtutea căreia toate organele statului, organizaţiile obşteşti, funcţionarii şi cetăţenii sunt obligaţi să respecte strict legile şi celelalte acte normative adoptate/emise de către autorităţi, ce reglementează/instituie raporturile sociale la care participă.

Subsecvent, legalitatea actului administrativ individual presupune atât supremaţia legii pentru subiecţii de drept vizaţi, cât şi temeiul legal de acţiune în limitele legii a acestor subiecţi.

Astfel, pentru a fi legal, un act administrativ individual trebuie să fie emis de către autoritatea responsabilă, prin procedura legală prescrisă şi în formă corectă şi nu poate să conţină nici un defect de substanţă. Dacă una din aceste cerinţe nu este îndeplinită, actul administrativ este ilegal. Legalitatea actului administrativ se apreciază în raport cu dispoziţiile legale existente la momentul emiterii actului administrativ.

Prin urmare, nulitatea/ilegalitatea unui act administrativ individual, intervine în situaţiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalităţii. Cauzele nulităţii vizează nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condiţiilor de fond, formă şi procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum şi netemeinicia actului, adică aplicarea eronată a legii la situaţia de fapt stabilită prin actul administrativ. Deci, actul administrativ individual nul se caracterizează prin lipsa unuia, unora sau tuturor elementelor sale esenţiale, fără de care actul nu poate exista.

În speţa, actul administrativ contestat - decizia de înregistrare a dreptului de superficie nu întruneşte nici condiţiile de formă, nici cele de conţinut impuse de legiuitor, ceea ce denotă atât ilegalitatea formală (încălcarea condiţiilor de formă şi procedură), cât şi cea substanţială (încălcarea condiţiilor de fond) ale actului administrativ contestat - deciziei din 02.06.2020.

Raportând concluziile expuse supra, cazului dedus judecăţii, instanţa de judecată subliniază că, condiţiile de atribuire în superficie, sunt reglementate de art.29 din Legea nr.1125/2002 privind punerea în aplicare a Codului civil, care prevede:(1) Prin efectul Legii nr.133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparţine statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepţia construcţiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situaţii : a) are un drept de locaţiune asupra terenului cu drept de

construire; b) are un drept de concesiune asupra terenului; c) are un drept de folosinţă asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat; d) are un drept de posesie sau folosinţă asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)- c); e) nu are niciun drept asupra terenului. Alin.(3) stabileşte că, în cazul prevăzut la alin.(1) lit.e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părţii terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părţilor de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la iniţiativa proprietarului.

Din interpretarea sistemică a art. 29 din Legea nr. 1125/2002 și pct. 136[43] rezultă că înregistrarea superficiei legale este admisibilă doar dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții :

a) proprietarul construcției trebuia să dețină la data de 1 martie 2019 un drept de locațiune cu drept de construire, concesiune, folosință sau posesie asupra terenului;

b) acest drept trebuia să fie dovedit fie prin înscriere în Registru, fie, în lipsa acesteia, prin : act justificativ original, confirmarea scrisă a autorității care administrează terenul proprietate publică privind existența raportului juridic la data de 01 martie 2019;

c) datele din actele justificative privind suprafața și amplasarea terenului trebuiau să corespundă cu terenul înregistrat;

d) construcția să nu aibă caracter provizoriu.

Lipsa oricăreia dintre aceste condiții exclude posibilitatea legală de înregistrare a superficiei legale.

Respectiv, potrivit legii, organul competent de a emite decizii privind instituirea superficiei legale este Consiliul municipal Chişinău. Consiliul municipal Chişinău, până la emiterea deciziei contestate (decizia registratorului ASP de înregistrare a superficiei din 10.11.2020), nu a emis nici o decizie în acest sens. Respectiv, decizia registratorului ASP de înregistrare a superficiei din 10.11.2020, este emisă cu încălcarea legii, deoarece registratorul, în lipsa deciziei proprietarului, a substituit proprietarul şi a înregistrat dreptul de superficie al persoanei terţe - Alsuto Manas Yahya, în lipsa unui act doveditor de drept - deciziei Consiliul municipal Chişinău.

În speţă, registratorul ASP, a depăşit limitele dreptului său discreţionar, deoarece, scopul Legii cadastrului bunurilor imobile nr.1543/25.02.1998, se rezumă la modul de creare şi de ţinere a cadastrului bunurilor imobile în baza documentelor doveditoare drepturi, prin care se asigură recunoaşterea publică a dreptului de proprietate şi a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, ocrotirea de către stat a acestor drepturi, susţinerea sistemului de impozitare şi a pieţei imobiliare (art.1 Legea 1543/98), nu şi atribuirea acestor drepturi. Cu alte cuvinte, registratorul deţine competenţa legală de a înregistra dreptul de proprietate şi alte drepturi reale, după titularii de drepturi doar în cazul în care ultimii prezintă registratorului acte doveditoare prevăzute de lege (art.art.25, 26 din aceiaşi lege). În speţă, asemenea acte, privind pretinsul drept de superficie al persoanei terţe - Alsuto Manas Yahya, nu au existat, respectiv, registratorul nu avea temei legal să înregistreze respectivul drept de superficie.

Proprietatea este, în condiţiile legii, inviolabilă. Dreptul de proprietate fiind garantat de art.46 alin.(1) din Constituţie, art.501 alin.(2) Cod civil şi protejată de art.1 din Protocolul nr.1 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale.

Iar, art.9 alin.(1) din Legea privind administrarea şi deetatizarea proprietăţii publice, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unităţii administrativ-teritoriale sânt exercitate de consiliul local în numele unităţii administrativ-teritoriale.

Totodată, potrivit art.14 alin.(2) lit.b) din Legea nr.436/ 2006 privind administraţia publică locală prevede că, 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 : b) administrează bunurile domeniului public şi ale celui privat ale satului

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

Respectiv, autoritatea publică pârâtă prin grevarea cu superficie a terenului autorităţilor publice locale, pe lângă faptul că a limitat ilegal dreptul de proprietate al reclamanţilor asupra terenului litigios, a încălcat şi dreptul autorităţilor publice locale la autonomia locală, care îi oferă dreptul de a decide cu privire la administrarea bunurilor domeniilor public şi privat ale municipiului Chişinău.

Suplimentar este de menționat că, conform pct. 136^{43}. Superficia legală instituită potrivit art. 29 al Legii pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova nr. 1125/2002 asupra terenului proprietate a statului sau a unității administrativ-teritoriale, în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat la capitolul B (cu excepţia construcţiilor provizorii) se înregistrează la cererea persoanei interesate în următoarele condiţii : dacă proprietarul bunului imobil înregistrat separat la capitolul B are la data de 1 martie 2019 un drept de locaţiune cu drept de construire asupra terenului, de concesiune, de folosinţă sau posesie asupra terenului.

Dreptul de posesie, folosinţă trebuie să existe la data de 1 martie 2019, chiar dacă la data depunerii cererii s-a stins.

Dacă dreptul de locaţiune, folosinţă, posesie, nu este înregistrat, pentru înregistrarea superficiei legale se prezintă originalul actului justificativ al locaţiunii, concesiunii, folosinţei, posesiei şi confirmarea scrisă a autorității care administrează terenul proprietate publică privind existența raportului juridic la data de 01 martie 2019. Pentru înregistrarea superficiei, datele din actele justificative a dreptului, care nu a fost înregistrat, privind suprafaţa, amplasarea terenului trebuie să corespundă cu terenul înregistrat, în caz contrar superficia se va înregistra potrivit condiţiilor expuse la lit. b).

Pentru înregistrarea superficiei registratorul va verifica dacă potrivit înscrierilor în Registru sau potrivit documentelor ce confirmă recepţia lucrărilor de construcţie din dosarul cadastral, construcţia nu este provizorie.

Reieșind din normele menționate și din faptul că până la 1 martie 2019, pe terenul cu nr.cadastral *****, cu suprafaţa de 0,1273 ha, din municipiul Chişinău, str.Botanica Veche 39, construcțiile cu nr. cadastrale *****.01, *****.02, *****.03, *****.04, nu erau înregistrate cu drept de proprietate pe numele persoanei terțe Alsuto Manas Yahya, rezultă că dreptul de superficie legală, asupra terenului menționat, înregistrat pe numele acestuia incorect a fost înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile cu nerespectarea prevederilor art. 29 din Legea 1125/2002.

Or, potrivit art. 29 din Legea 1125/2002, pentru a se institui dreptul de superficie legală, la data de 01.03.2019 în Registrul bunurilor imobile, la capitolul B urma a fi deja înregistrat dreptul de proprietate asupra construcției pe numele solicitantului – Alsuto Manas Yahya.

Suplimentar este de menționat și prevederile art. 26 din Legea nr.1543 din 25.02.1998 cadastrului bunurilor imobile (în vigoare la data inițierii procedurii administrative) :

Articolul 26. Procedura înregistrării drepturilor.

(1) Înregistrarea drepturilor se efectuează la cererea titularilor de drepturi, cu excepţia cazurilor prevăzute de prezenta lege.

(2) În cazul în care documentul ce confirmă drepturile este un act al autorităţii publice sau un contract autentificat notarial, cererea de înregistrare se depune de către una dintre părţi. În cazul în care documentul ce confirmă drepturile este un contract în formă scrisă şi legislaţia nu prevede autentificarea notarială obligatorie, cererea de înregistrare se depune de către părţile contractului.

(3) În cazul în care cererea de înregistrare a drepturilor este depusă de reprezentantul titularului de drepturi, reprezentantul prezintă procura, contractul sau un alt document ce îi confirmă împuternicirile.

(4) În cazul înregistrării drepturilor asupra unui bun imobil care aparţine Republicii Moldova sau unei unităţi administrativ-teritoriale a ei, în numele lor acţionează autorităţile publice autorizate.

Articolul 30. Înregistrarea cererilor,

(2) La primirea cererii şi a documentelor pentru înregistrarea drepturilor, persoana respectivă a organului cadastral teritorial înregistrează cererea în modul stabilit de Agenția Servicii Publice.

(3) În cerere se indică numărul cadastral și adresa bunului imobil, datele de identitate ale solicitantului sau, după caz, ale reprezentantului, actul în temeiul căruia acționează reprezentantul, serviciul solicitat, adresa pentru corespondență, de asemenea se enumeră actele anexate la cerere.

La caz însă o astfel de cerere din numele persoanei terțe - Alsuto Manas Yahya, adresată Instituției Publice „Cadastrul bunurilor imobile”, la dosarul administrativ nu se conține.

Rezumând cele relatate, instanţa de judecată a ajuns la concluzia că actul administrativ contestat – decizia Agenţiei Servicii Publice, prin care s-a înregistrat la data de 10.11.2020 dreptul de superficie asupra terenului cu numărul cadastral *****, din municipiul Chişinău, str. Botanica Veche 39, pe numele cet. Alsuto Manas Yahya, a fost emisă de autoritatea publică pârâtă cu încălcarea Legii, fiind bazată pe interpretarea eronată a normelor de drept material şi procesual, circumstanţelor de fapt şi fără antrenarea reclamantului (proprietarului terenului) în procedura administrativă, ceea ce denotă ilegalitatea, atât procesuală (emisă contrar art.art.38, 40, 44 alin.(3), 31, 118 Cod administrativ, cât şi substanţială (emisă contrar art.21 Cod administrativ, art.46 alin.(1) din Constituţie, art.501 alin.(2) Cod civil şi art.1 din Protocolul nr.1 al Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale) a deciziei din 07.05.2021.

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

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

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

La caz, având în vedere că emiterea actului administrativ defavorabil (decizia de înregistrare a dreptului de superficie din 10.11.2020), a coincis cu executarea lui, prin consemnarea în RBI a dreptului de superficie al cet. Alsuto Manas Yahya, asupra terenului cu nr.cadastral *****, din municipiul Chişinău, str. Botanica Veche 39, urmează a fi înlăturate consecinţele actului administrativ ilegal, prin radierea din Registrul bunurilor imobile a înscrierii privind dreptul de superficie asupra terenului cu nr.cadastral *****, înregistrat pe numele cet. Alsuto Manas Yahya la data de 10.11.2020.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin.(1) lit. a) Cod Administrativ, instanţa de judecată,

h o t ă r ă ş t e :

Acțiunea de contencios administrativ, înaintată de către Consiliul municipal Chișinău, Primarul general al mun.Chișinău împotriva Instituției Publice „Cadastrul bunurilor imobile”, persoană terță Alsuto Manas Yahya, privind anularea actului administrativ și radierea din Registrul bunurilor imobile a dreptului de superficie, ***se admite***.

Se anulează actul administrativ – decizia Agenţiei Servicii Publice, prin care s-a înregistrat la data de 10.11.2020 dreptul de superficie asupra terenului cu numărul cadastral *****, din municipiul Chişinău, str. Botanica Veche 39, pe numele Alsuto Manas Yahya, cu radierea acesteia din registrul bunurilor imobile.

Hotărîrea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărîrii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani).

Preşedintele şedinţei,
judecătorul Igor Barbacaru