Dosar nr. 3-2006/2025

H O T Ă R Î R E
Î N N U M E L E L E G I I
Dispozitivul hotărârii pronunțat public la 20 mai 2026 în mun. Chişinău
Hotărârea integrală întocmită la 03 iulie 2026

Judecătoria Chişinău (sediul Rîşcani)
Instanţa compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Gheorghe MÎȚU
Grefier Olga SUȘCHEVICI

Cu participarea:
Reprezentantului reclamantei ***** – avocatul stagiar *****
Reprezentantului pîrîtului I.P. ”Cadastrul Bunurilor Imobile” – *****

Examinînd în ședința de judecată publică cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de ***** către I.P. ”Cadastrul Bunurilor Imobile” privind contestarea actelor administrative individuale defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T:

Argumentele și solicitările reclamantului.

La 08 august 2025, avocatul Dionis Pascari în numele și interesele reclamantei *****, s-a adresat în instanța de contencios administrativ cu acțiune împotriva Instituției Publice ”Cadastrul Bunurilor Imobile”, solicitând:

1. Anularea deciziei nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025 emisă de către registratorul Instituției Publice ”Cadastrul Bunurilor Imobile” Aliona GUȘANU, și deciziei din 30 mai 2025 emisă de către registratorul Serviciului Cadastral Teritorial Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, Violeta COIALNÎC, prin care s-au respins cererea prealabilă şi cererea de înregistrare a dreptului de proprietate al titularului ***** asupra cotei-părţi în mărime de 0,6824% din clădirea Grădiniţei ”GHIOCEL”, nr. cadastral *****, amplasată în s. Holercani, r-nul Dubăsari;

2. Obligarea Instituției Publice ”Cadastrul Bunurilor Imobile” să înregistreze dreptul de proprietate al titularului ***** asupra cotei-părți în mărime de 0,6824% din clădirea Grădiniţei ”GHIOCEL”, nr. cadastral *****, amplasată în s. Holercani, r-nul Dubăsari, în temeiul Deciziei Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020 şi Certificatului de proprietate privată nr. 266 din 11 octombrie 2022 (f.d. 5-11).

În motivarea acțiunii, reclamanta ***** a precizat că deține un drept de proprietate asupra unei cote-părți din clădirea Grădiniței „Ghiocel” din satul Holercani, raionul Dubăsari, drept dobândit inițial prin Certificatul de proprietate privată nr. 44/1000 din 29 octombrie 1994, emis în contul cotei sale valorice din patrimoniul fostei întreprinderi agricole „Patria”.

Prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 au fost aprobate listele persoanelor îndreptățite la cote-părți din bunurile agricole proprietate comună, inclusiv din

clădirea menționată, însă reclamanta nu a fost inclusă în aceste liste. În baza deciziei respective, drepturile de proprietate ale altor coproprietari au fost înregistrate în Registrul bunurilor imobile.

Ulterior, prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020, reclamanta a fost inclusă în lista persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică. Prin Decizia nr. 2/5 din 7 iunie 2021, autoritatea publică locală a abrogat Decizia nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 și a dispus transmiterea actelor către autoritatea cadastrală competentă. În continuare, la 11 octombrie 2022, pe numele reclamantei a fost emis Certificatul de proprietate privată nr. 266, care atestă dreptul acesteia asupra cotei-părți de 0,6824% din imobilul respectiv.

La 30 mai 2025, reclamanta a solicitat înregistrarea dreptului său de proprietate în Registrul bunurilor imobile, însă cererea a fost respinsă de registratorul cadastral. Împotriva acestei decizii, reclamanta a formulat cerere prealabilă, anexând documentele care confirmă dreptul său de proprietate. Prin decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, cererea prealabilă a fost respinsă, autoritatea cadastrală invocând existența unor neconcordanțe între documentele prezentate și datele din cadastru, precum și faptul că dreptul solicitat ar fi deja înregistrat pe numele altor persoane.

Reclamanta consideră deciziile contestate neîntemeiate, susținând că temeiurile prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. f) și f¹) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 nu sunt incidente în cauză. Aceasta subliniază că dreptul său privește o cotă-parte distinctă din imobil, iar înregistrarea acesteia nu afectează drepturile coproprietarilor deja înscriși și nu conduce la depășirea cotei totale de 100% din bun.

Totodată, reclamanta susține că eventualele neconcordanțe dintre documentele prezentate și datele cadastrale sunt rezultatul omisiunii autorității cadastrale de a opera modificările generate de deciziile Consiliului Local Holercani din anii 2020 și 2021, deși acestea au fost transmise spre executare. În aceste condiții, autoritatea cadastrală trebuia să aplice excepția referitoare la eroarea organului cadastral, și nu să respingă cererea de înregistrare.

Prin urmare, reclamanta solicită anularea deciziilor de respingere emise de registratorii Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile” și obligarea pârâtului să înregistreze în Registrul bunurilor imobile dreptul său de proprietate asupra cotei-părți de 0,6824% din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, cu numărul cadastral *****, situată în satul Holercani, raionul Dubăsari.

În drept, partea reclamantă a făcut trimitere la prevederile art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului privind protecția proprietății, art. 46 din Constituția Republicii Moldova privind garantarea dreptului de proprietate privată, art. 5 și art. 31 alin. (1) lit. f) și f¹) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, precum și la prevederile art. 118 și art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

Obiecțiile autorității publice pîrîte.

La data de 24 septembrie 2025, pârâta IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” a depus referință prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d. 49-50).

În motivarea poziției sale, autoritatea cadastrală a menționat că reclamanta a solicitat, la 30 mai 2025, înregistrarea dreptului de proprietate asupra cotei-părți din bunul imobil cu numărul cadastral *****, situat în satul Holercani, raionul Dubăsari. Autoritatea a precizat că prin decizia registratorului din aceeași dată cererea a fost respinsă, iar ulterior această decizie a fost menținută și completată prin decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, fiind invocate temeiurile prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. f) și f¹) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998.

Potrivit datelor Registrului bunurilor imobile, asupra construcțiilor amplasate pe terenul cu numărul cadastral ***** au fost deja înregistrate drepturi de proprietate în favoarea unor terțe

persoane, în temeiul Deciziei Consiliului local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018. Totodată, a precizat că restul cotelor neînregistrate urmează a fi atribuite persoanelor identificate în anexele deciziei respective.

Autoritatea publică pîrîtă a invocat că informațiile cuprinse în Decizia Consiliului local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020, prezentată de reclamantă, diferă de cele conținute în Decizia nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, care stă la baza înscrierilor existente în registru, fapt ce generează informații contradictorii și justifică aplicarea prevederilor art. 31 alin. (1) lit. f) și f¹) din Legea nr. 1543/1998.

De asemenea, autoritatea publică pîrîtă a menționat că reclamanta a mai solicitat anterior înregistrarea aceluiași drept, la data de 4 martie 2021, anexând aceleași documente. Cererea respectivă a fost respinsă prin decizia registratorului SCT Dubăsari din 4 martie 2021, în temeiul acelorași dispoziții legale. Autoritatea cadastrală a subliniat că această decizie nu a fost contestată de reclamantă, motiv pentru care beneficiază de prezumția de legalitate și temeinicie.

Poziția participanților la proces expusă în ședința de judecată.

În ședința de judecată, reclamanta ***** nu s-a prezentat, fiind reprezentată de avocatul ales, Dionis Pascari, care a susținut integral acțiunea înaintată, reiterând argumentele expuse în cererea de chemare în judecată și solicitând admiterea acesteia în totalitate, în forma formulată.

În ședința de judecată reprezentantul IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” - Iurie Țurac nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată, pentru motivele de fapt și de drept expuse în referința depusă la dosar.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

În privinţa admisibilității acţiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă următoarele.

Conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Conform art. 207, alin. (2) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Lista temeiurilor de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ prevăzută de art. 207, alin. (2) din Codul administrativ nu este una exhaustivă, ci enunțiativă, fapt care poate fi dedus din interpretarea literală a cuvintelor ”în special cînd” din cuprinsul acestui text de lege.

Prin urmare, prin raportare la prevederile art. 207, alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ sau a unor capete de cerere din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ, nefiind legată exclusiv de temeiurile de inadmisinbilitate menționate la art. 207, alin. (2) din Codul administrativ.

Dispozițiile legale citate mai sus enunță temeiurile de bază de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative, după cum urmează:

a) prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului;

b) competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

c) respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;

d) respectarea procedurii prealabile;

e) respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

f) prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Respectiv, instanța de judecată va analiza fiecare temei de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative în baza criteriilor enunțate.

Având în vedere necesitatea verificării întrunirii condițiilor de admisibilitate, instanța urmează să stabilească, cu prioritate, tipul acțiunii cu care a fost sesizată.

Din materialele cauzei rezultă că, la data de 30 mai 2025, ***** s-a adresat Serviciului Cadastral Teritorial Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, cu o cerere privind înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra acestora, solicitând înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil cu numărul cadastral *****, situat în satul Holercani, raionul Dubăsari (f.d. 30).

Prin decizia registratorului SCT Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, din 30 mai 2025, cererea reclamantei a fost respinsă, cu invocarea prevederilor art. 31 alin. (1) lit. d), alin. (2) și alin. (3) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 (f.d. 3, dosar administrativ).

Nefiind de acord cu soluția adoptată, la 27 iunie 2025, reclamanta a formulat cerere prealabilă către IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, înregistrată cu nr. S-845/25, prin care a solicitat anularea refuzului și înregistrarea dreptului său de proprietate asupra bunului imobil menționat (f.d. 2, dosar administrativ).

Prin decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, registratorul IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” a menținut soluția de respingere și a completat temeiurile juridice ale acesteia, invocând prevederile art. 31 alin. (1) lit. f) și f[1]) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, respingând astfel cererea de înregistrare a dreptului de proprietate formulată de ***** (f.d. 1, dosar administrativ).

Nefiind de acord cu actele și măsurile întreprinse de IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” la data de 8 august 2025, ***** a sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ (f.d. 5-11).

Reieșind din solicitările formulate de reclamantă, se constată că că acțiunea depusă include atât elemente ale unei acțiuni în contestare (art. 206, alin. (1), lit. a) Cod administrativ), în partea ce vizează anularea deciziilor I.P. „Cadastrul Bunurilor Imobile”, inclusiv, deciziei adoptate pe marginea cererii prealabile, cât și elemente ale unei acțiuni în obligare (art. 206, alin. (1), lit. b) Cod administrativ), în partea în care reclamanta cere obligarea IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” să înregistreze în Registrul bunurilor imobile dreptul său de proprietate asupra cotei-părți de 0,6824% din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, cu numărul cadastral *****, situată în satul Holercani, raionul Dubăsari, în temeiul Deciziei Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020 și al Certificatului de proprietate privată nr. 266 din 11 octombrie 2022.

a) În ceea ce privește prima condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care presupune existența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprins de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public și comunicat destinatarului, în cadrul examinării cauzei s-a constatat că, având în vedere conținutul acțiunii și obiectul revendicărilor formulate, partea reclamantă, *****, contestă Decizia I.P. Cadastrul bunurilor imobile din 30.05.2025, precum și Decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11.07.2025, emisă de Instituția Publică ”Cadastrul Bunurilor Imobile” în cadrul procedurii prealabile.

În privința primei condiții de admisibilitate se constată că Decizia I.P. Cadastrul bunurilor imobile din 30.05.2025, precum și Decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11.07.2025, emisă de Instituția Publică ”Cadastrul Bunurilor Imobile” în cadrul procedurii prealabile, în sensul prevederilor art. 10 și 11 al Codului administrativ, reprezintă un acte administrative individuale, emanând de la o autoritate publică ca măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual, având caracter defavorabil, ori în speță reclamanta susține că prin acest act i-a fost încălcat dreptul de proprietate.

b) Referitor la cea de-a doua condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ, se apreciază că la caz, competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art.191 alin. (1) și art.196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

c) Referitor la cea de-a treia condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ, instanța constată că acțiunea înaintată de reclamant întrunește integral exigențele legale aplicabile. În cazul din speță, nu au fost identificate neconformități sub acest aspect, iar pârâtul nu a invocat eventuale deficiențe privind forma sau conținutul cererii.

d) Referitor la cea de-a patra și a cincea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea procedurii prealabile și a termenului de înaintare a acțiunii, instanța de judecată reține următoarele.

Potrivit art. 208 alin. (1) și (3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

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 alin. (2) al aceluiași articol, în situația în care informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Conform art. 33 alin. (3) al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25.02.1998, Decizia privind refuzul înregistrării drepturilor se comunică solicitantului în scris, pe suport de hârtie sau în format electronic, iar un exemplar al deciziei se îndosariază în dosarul cadastral. Refuzul înregistrării drepturilor poate fi soluţionat prin acţiunea în efectuarea înregistrării, prin acţiunea în justificare sau, după caz, prin acţiunea în rectificare dacă sunt prezente temeiurile indicate în Codul civil. În celelalte cazuri, decizia de refuz poate fi atacată în instanţa de judecată sau la registratorul instituţiei de implementare, iar decizia acestuia poate fi atacată în instanţa de judecată.

Cu privire la respectarea procedurii prealabile, instanța reține că Decizia registratorului SCT Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, din 30 mai 2025, prin care a fost respinsă cererea reclamantei de înregistrare a dreptului de proprietate, a fost emisă la data menționată, însă materialele dosarului nu conțin probe referitoare la data și modalitatea comunicării acesteia către reclamantă.

Ulterior, la 27 iunie 2025, reclamanta a formulat cerere prealabilă adresată IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, înregistrată cu nr. S-845/25, solicitând revocarea refuzului și înregistrarea dreptului său de proprietate. Prin Decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, autoritatea pârâtă a respins cererea prealabilă. Nici în privința acestei decizii nu au fost prezentate dovezi care să confirme data și modalitatea comunicării către reclamantă.

În aceste condiții, având în vedere că acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la data de 8 august 2025, iar pârâta nu a invocat nerespectarea termenului de sesizare a instanței, iar materialele cauzei nu conțin probe care să permită stabilirea certă a datei comunicării actelor administrative contestate, instanța reține că reclamanta a respectat termenul legal de înaintare a acțiunii.

Prin urmare, instanța reține că procedura prealabilă obligatorie a fost respectată, iar acțiunea a fost depusă în termenul legal prevăzut de art. 209 din Codul administrativ.

e) Referitor la cea de-a șasea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează revendicarea de către reclamant a unui drept vătămat propriu căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă, instanța de judecată reține următoarele.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Din prevederile art. 53, alin. (1) din Constituție, rezultă că persoana *vătămată într-un drept al său* (s.i.) de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Din prevederile art. 20 din Codul administrativ rezultă: dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de

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

Din prevederile art. 207, alin. (2), lit. e) Cod administrativ, rezultă că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Conform art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

În art. 17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea „revendică încălcarea" din dispozițiile normelor art. 189 și art. 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Prin urmare, reclamantul are dreptul de a sesiza instanța ori de câte ori, dintr-o analiză sumară a circumstanțelor – inclusiv a conținutului cererii, a actelor administrative contestate și a documentelor din dosar – reiese o posibilă atingere adusă unui drept subiectiv. Această probabilitate este prezumată atunci când persoana este destinatarul unui act administrativ individual cu caracter defavorabil sau are calitatea de terț afectat.

Așadar, noțiunea de „revendicare a încălcării" nu se confundă cu cea de „vătămare a dreptului": prima fundamentează dreptul procesual de a acționa în instanță, iar a doua trebuie dovedită în cadrul fondului cauzei. Stabilirea vătămării este, așadar, o chestiune de fond și nu o condiție preliminară pentru accesul la justiție, în acord cu prevederile art. 6 din CEDO, art. 20 din Constituția Republicii Moldova și art. 39 din Codul administrativ.

Reclamanta *****, revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ, invocând vătămarea unui drept subiectiv și consecințele negative produse prin actul administrativ individual defavorabil contestat.

În aceste circumstanțe, se constată că este întrunită și condiția privind revendicarea unui drept legitim, în accepțiunea art. 39 din Codul administrativ.

Alte motive de inadmisibilitate a acțiunii în baza art.207 Cod administrativ, la caz lipsesc.

Astfel, acțiunea este admisibilă.

Temeinicia acţiunii.

Examinând acțiunea depusă, audiind explicațiile participanților la proces și analizând probele administrate, în contextul corelării acestora și în raport cu prevederile legale aplicabile, instanța de judecată, ajunge la concluzia că acțiunea formulată este neîntemeiată și urmează a fi respinsă, din următoarele motive.

În conformitate cu prevederile art. 20, alin. (1) din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189, alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 219, alin. (1) Cod administrativ, instanţa 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.

Din prevederile art. 224, alin. (1) Cod administrativ rezultă că examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată;

d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul;

e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul;

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În cursul examinării cauzei, instanța a constatat că, la data de 21 iulie 1994, reclamantei ***** i-a fost atribuită o cotă-parte de 1,3%, în valoare de 1 120 lei, din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, amplasată în satul Holercani, raionul Dubăsari, în contul cotei sale valorice din patrimoniul întreprinderii agricole „Patria”. Acest fapt este confirmat prin Certificatul de proprietate privată nr. 44/1000 din 29 octombrie 1994 (f.d. 19).

Ulterior, prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, cu privire la aprobarea listelor persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică și a calculelor comisiei de transformare a cotelor din proprietate comună în fracțiuni sau procente, a fost aprobată lista persoanelor îndreptățite la cote-părți din bunurile agricole proprietate comună, inclusiv din clădirea Grădiniței „Ghiocel”. În lista respectivă reclamanta ***** nu a fost inclusă.

În temeiul acestei decizii, organul cadastral a înregistrat în Registrul bunurilor imobile, la 17 mai 2019, drepturile de proprietate ale 13 persoane asupra unei cote-părți totale de 51,66% din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, iar la 18 octombrie 2019, dreptul de proprietate asupra cotei de 46,5% a fost înregistrat după Nicum Sandu, cotă deținută anterior de alți 11 coproprietari (f.d. 14-18).

Prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020, a fost aprobată o nouă listă a persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică din proprietatea comună, inclusiv asupra clădirii Grădiniței „Ghiocel”, fiind dispusă transmiterea acesteia către subdiviziunea competentă a Agenției Servicii Publice și acordat termen pentru completarea listei persoanelor neincluse anterior (f.d. 23-27). În anexa la această decizie, reclamanta ***** a fost inclusă la poziția nr. 39 (f.d. 25).

Ulterior, prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 2/5 din 7 iunie 2021, a fost abrogată Decizia nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 și dispusă transmiterea deciziei către subdiviziunea competentă a Agenției Servicii Publice (f.d. 28).

La 11 octombrie 2022, pe numele reclamantei ***** a fost eliberat Certificatul de proprietate privată nr. 266, prin care a fost confirmat dreptul acesteia asupra cotei-părți de 0,6824%, în valoare de 1 120 lei, din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, situată în satul Holercani, raionul Dubăsari (f.d. 29).

La 30 mai 2025, reclamanta s-a adresat IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Serviciul Cadastral Teritorial Dubăsari, cu cerere privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra cotei-părți de 0,6824% din bunul imobil cu numărul cadastral *****. Prin decizia registratorului SCT Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, Violeta Coialnîc, din aceeași dată, cererea a fost respinsă (f.d. 30).

În dezacord cu soluția adoptată, la 27 iunie 2025, reclamanta a formulat cerere prealabilă către IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, solicitând admiterea acesteia și înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului imobil menționat (f.d. 31).

Prin Decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, registratorul IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Aliona Gușanu, a completat decizia inițială de respingere cu temeiurile prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. f) și f^{1}) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 și a respins cererea de înregistrare a dreptului de proprietate formulată de ***** (f.d. 32-33).

Nefiind de acord cu actele emise de IP „Cadastrul Bunurilor Imobile”, la data de 8 august 2025, reclamanta ***** a sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ.

Instanța de judecată relevă că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituţie, stă *principiul legalităţii* **și** *supremației dreptului*.

Legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normelor juridice cuprinse în diverse acte normative cu normele juridice superioare ca forță juridică, iar toate acestea, cu normele constituționale (art. 7 din Constituție), precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (art. 4, alin. (2) și art. 8 din Constituție).

În domeniul dreptului administrativ, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea actului administrativ cu normele superioare, care stabilesc condiţii privind adoptarea sau emiterea lor cuprinse în actele legislative. Importanţa principiului legalităţii presupune ca legea să fie respectată, această exigenţă existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal şi pentru autorităţile publice şi private.

În măsura în care legalitatea vizează actele administrative emise de către autoritățile publice, exigenţa este ca acestea să acţioneze în strictă conformitate cu actele legislative, în limita competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii reglementate de lege.

Art. 21 din Codul administrativ, intitulat ”Legalitatea” consacră principiul legalității ca fiind un principiu comun atît procedurii administrative, cît și procedurii contenciosului administrativ, statuînd că:

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

(2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

(3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Instanța de judecată relevă că principiul legalității poate fi analizat în două sensuri:

- *formal*, și

- *material*.

Legalitatea activității administrative se referă deopotrivă atît la *aspectul formal* (acționarea autorităților publice în limitele competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege), cît și *aspectul material* (acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior).

Prin urmare, instanța de judecată va analiza în partea motivantă a prezentei hotărîri dacă autoritatea publică pîrîtă a respectat atît aspectul formal, cît și material al principiului legalității în activitatea administrativă pe care a desfășurat-o în raport cu reclamantul.

I. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *formal* a principiului legalității, instanța de judecată relevă că legalitatea formală sau procedurală asigură desfășurarea unei proceduri administrative echitabile pentru cetățeni, iar Codul administrativ reglementează anumite garanții procedurale care au menirea de a garanta dreptul la o bună administrare prin desfășurarea unei proceduri administrative echitabile de către autoritățile publice.

Implicit, desfășurarea unei proceduri administrative de către autoritățile publice cu desconsiderarea garanțiilor procedurale reglementate de Codul administrativ în Cartea a doua, are ca efect nu doar încălcarea drepturilor procedurale ale participanților la procedura administrativă, ci afactează însăși substanța dreptului subiecților de drept la o procedură administrativă echitabilă, aceasta devenind una inechitabilă.

Din prevederile art. 11, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă că 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.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

Se reiterează că decizia registratorului din 30 mai 2025, precum și decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, emisă de Instituția Publică „Cadastrul Bunurilor Imobile”, constituie acte administrative individuale defavorabile reclamantei *****, în sensul art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, deoarece afectează drepturile și interesele acesteia ca titular al certificatului de proprietate a cotei-părți din bunul imobil litigios.

Prin prisma normelor enunțate, se reține că destinatarul actului administrativ individual este exclusiv persoana în privința căreia acesta produce efecte juridice directe, respectiv, la caz, reclamanta *****.

Din prevederile art. 44, alin. (1) Cod administrativ rezultă că sînt participanți la procedura administrativă: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Totodată, art. 44, alin. (3) Cod administrativ stabilește în mod imperativ faptul că autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative.

În speța de față, având în vedere natura procedurii administrative, nu se constată vreo încălcare sau posibilitate de afectare a drepturilor terțelor persoane prin procedura administrativă desfășurată de Instituția Publică „Cadastrul Bunurilor Imobile”, ca autoritate emitentă a actului administrativ.

Din prevederile art. 70, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă:

(1) Dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

(2) Dacă inițiază o procedură administrativă la cerere și la procedură participă și alte persoane, autoritatea publică îi informează în scris, în decursul unui termen rezonabil, despre procedura inițiată.

În prezenta speță, procedura administrativă a fost demarată la cererea reclamantei I*****, iar actele emise în cadrul acesteia i-au fost comunicate în modul corespunzător. Deși dosarul nu conține dovezi explicite privind notificarea efectivă, reclamanta nu a contestat modul de comunicare, ceea ce sugerează că obligația legală de informare a fost respectată corespunzător.

Din prevederile art. 94, alin. (1) și (2) Cod administrativ, rezultă:

(1) Înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

(2) Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

În speța de față, instanța reține că, deși Instituția Publică „Cadastrul Bunurilor Imobile” nu a audiat în mod efectiv reclamanta *****, anterior emiterii actului administrativ individual defavorabil, din materialele dosarului rezultă că reclamantei i-a fost oferită posibilitatea de a-și expune poziția în formă scrisă, cu anexarea înscrisurilor relevante.

Reclamanta a beneficiat de dreptul de a formula observații și de a depune înscrisuri în sprijinul cererii sale privind înregistrarea dreptului de proprietate. De asemenea, aceasta a făcut uz de dreptul său de a supune actul controlului administrativ prealabil, prin formularea cererii prealabile.

Prin urmare, instanța constată că actele emise de IP „Cadastrul Bunurilor Imobile” au fost adoptate respectând etapele procedurii administrative prevăzute de Codul administrativ, asigurându-se totodată respectarea garanțiilor procedurale ale participanților la procedură.

În acest sens, instanța de judecată a constatat că autoritatea publică pârâtă a respectat aspectele formale ale principiului legalității în cadrul activității administrative desfășurate.

II. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *material* al principiului legalității, instanța de judecată relevă că pentru a stabili dacă actele contestate de către reclamantă sunt legale și întemeiate, instanța de judecată le va raporta la prevederile relevante ale legislației.

Conform art. 220, alin. (1) Cod administrativ, 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.

Art. 93 Cod administrativ stabileşte sarcina probaţiunii, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenţia. Prin derogare de la prevederile alin. (1), *fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale*. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Conform prevederilor art. 46 alin. (1) din Constituţia Republicii Moldova dreptul la proprietate privată, precum şi creanţele asupra statului sînt garantate.

În sensul art. 2 Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543-XIII din 25.02.1998 (în vigoare la data inițierii procedurii administrative) se utilizează următoarele noţiuni principale: *înregistrare de stat a drepturilor asupra bunului imobil* (denumită în continuare înregistrare a drepturilor) – înscrierea în registrul bunurilor imobile a bunului imobil şi a componentelor lui, înregistrarea drepturilor, înscrierea titularilor de drepturi, notarea altor drepturi, a faptelor şi raporturilor juridice prevăzute de legislaţie, precum şi efectuarea modificărilor în registrul bunurilor immobile; *registru al bunurilor imobile* – sistem de înscrieri, efectuate conform prezentei legi, privitoare la bunurile imobile, la drepturile care se supun înregistrării, la alte drepturi, la fapte şi raporturi juridice prevăzute de legislaţie; *document ce confirmă drepturile* – contract, act administrativ sau un alt document legal care constituie temeiul naşterii, modificării sau stingerii drepturilor patrimoniale.

Potrivit art. 4 din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 privind cadastrul bunurilor imobile, sunt reglementați subiecții și obiectele înregistrării, astfel încât, conform alin. (1)–(3) ale normei respective, (1) Subiecţi ai înregistrării sînt proprietarii de bunuri imobile şi alţi titulari de drepturi patrimoniale: cetăţeni ai Republicii Moldova, cetăţeni străini, apatrizi, persoane juridice din ţară şi din străinătate, organizaţii internaţionale, Republica Moldova, unităţile ei administrativ-teritoriale, state străine.

(2) Obiecte ale înregistrării sunt bunurile imobile, părțile componente ale acestora prevăzute de prezenta lege, drepturile reale asupra bunurilor imobile, precum și alte drepturi, fapte și raporturi juridice prevăzute de legislație.

(2^1) La bunuri imobile, în sensul prezentei legi, se raportă atât bunurile imobile definite ca atare de Codul civil, cât și cele prevăzute de Legea nr. 1125/2002 pentru punerea în aplicare a Codului civil al Republicii Moldova.

(3) Sunt supuse înregistrării obligatorii în registrul bunurilor imobile:

a) terenurile;

b) clădirile și alte construcții principale cu caracter definitiv, indiferent dacă sunt bunuri imobile sau părți componente ale acestora;

c) încăperile izolate, inclusiv unitățile în condominiu, împreună cu cota-parte corespunzătoare din dreptul de proprietate sau de superficie asupra terenului și din părțile comune din construcție.

Conform art. 5 din Legea precitată, înregistrarea bunului imobil şi a drepturilor asupra lui se efectuează exclusiv de către organul cadastral teritorial.

În sensul art. 22 alin. (1)-(2) din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, Registrul bunurilor imobile este documentul de bază al cadastrului. Dacă datele din registrul bunurilor imobile nu coincid cu datele din alte documente cadastrale sau cu datele constatate pe teren, se consideră veridice datele din registrul bunurilor imobile, cu excepţia cazurilor de eroare tehnică evidentă. Registrul bunurilor imobile conţine înscrieri privind fiecare bun imobil, dreptul de proprietate şi alte drepturi patrimoniale, titularii de drepturi, documentele ce confirmă drepturile, tranzacţiile cu bunuri imobile şi alte temeiuri ale naşterii, modificării, grevării şi stingerii drepturilor.

În conformitate cu prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, înregistrarea dreptului asupra bunului imobil se face în temeiul următoarelor documente:

a) actele administrative emise de autorităţile publice abilitate în modul stabilit de legislaţie, în vigoare la data adoptării lor;

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

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

c) certificatele de moștenitor;

d) hotărîrile instanţei de judecată;

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

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

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

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

Prin prisma prevederilor art. 29 alin. (1), (3) din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998, documentele prezentate pentru înregistrarea drepturilor trebuie să corespundă exigenţelor prezentei legi şi ale altor acte normative. Documentele prezentate pentru înregistrarea drepturilor trebuie să identifice bunul imobil (să conţină descrierea lui) sau dreptul înregistrat asupra căruia se cere a face înscrierea, să indice dreptul ce urmează a fi înscris sau radiat, să conţină numele părţilor, semnăturile de rigoare, iar în cazurile stabilite de lege, să fie autentificate notarial.

Prin raportare la prevederile art. 4 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, instanța reține că reclamanta *****, în calitate de titular al unui drept patrimonial asupra unei cote-părți din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, are calitatea de subiect al înregistrării, iar cota-parte de 0,6824% din bunul imobil cu numărul cadastral ***** constituie obiect al înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Totodată, în temeiul art. 28 din Legea nr. 1543/1998, instanța constată că la baza solicitării de înregistrare reclamanta a prezentat acte juridice susceptibile de a constitui temei pentru înscrierea dreptului, și anume Decizia Consiliului Local ***** nr. 5/11 din 17 decembrie 2020 și Certificatul de proprietate privată nr. 266 din 11 octombrie 2022, prin care a fost confirmat dreptul acesteia asupra cotei-părți de 0,6824% din clădirea Grădiniței „GHIOCEL”.

Prin urmare, analiza conformității documentelor prezentate urmează a fi realizată prin prisma art. 29 din Legea nr. 1543/1998, care impune ca actele depuse pentru înregistrarea drepturilor să permită identificarea bunului imobil, a dreptului solicitat spre înscriere și a titularului acestuia. Or, din materialele cauzei rezultă că actele prezentate de reclamantă individualizează bunul imobil, indică titularul dreptului și cota-parte solicitată spre înregistrare, nefiind contestată autenticitatea acestora sau existența dreptului patrimonial confirmat prin ele.

În aceste circumstanțe, instanța urmează să verifice dacă refuzul autorității cadastrale a fost justificat prin existența unor impedimente legale la efectuarea înscrierii, inclusiv prin prisma art. 31 din Legea nr. 1543/1998, invocat de autoritatea pârâtă.

În același timp, instanța reține că, în conformitate cu art. 413 și art. 420 din Codul civil, drepturile reale și raporturile juridice asupra bunurilor imobile sunt supuse publicității prin intermediul Registrului bunurilor imobile, acesta având rolul de instrument juridic de evidență și opozabilitate a drepturilor înregistrate.

Astfel, înscrierea în Registrul bunurilor imobile are o importanță esențială pentru recunoașterea și protecția drepturilor patrimoniale asupra bunurilor imobile, asigurând securitatea circuitului civil și confirmarea titularului dreptului înregistrat.

În speță, examinarea legalității refuzului autorității cadastrale urmează a fi realizată prin prisma obligației acesteia de a efectua înscrierea atunci când sunt prezentate acte valabile care confirmă existența și întinderea dreptului solicitat.

Prin prisma prevederilor art. 31 din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 privind cadastrul bunurilor imobile, instanța reține că legiuitorul a instituit cazurile în care cererea de înregistrare a drepturilor asupra bunurilor imobile poate fi respinsă de către registrator.

Astfel, conform reglementării instituite prin art. 31 alin. (1) din legea precitată, cererea se respinge dacă:

a) lipseşte actul de identitate al solicitantului sau dacă actul conţine inexactităţi;

b) a fost prezentată de o persoană neautorizată;

c) lipsesc documentele pentru înregistrare;

d) documentele prezentate nu corespund cerinţelor stabilite de legislaţie;

e) drepturile solicitate pentru înregistrare nu sînt susceptibile de înscriere în registrul bunurilor imobile;

f) dreptul asupra bunului imobil solicitat pentru înregistrare este înregistrat pe numele unei alte persoane;

f[1]) datele din documentele prezentate nu corespund datelor din cadastru, cu excepţia cazurilor în care necorespunderea este cauzată de o eroare tehnică a organului cadastral teritorial;

g) înregistrarea dreptului trebuie să fie efectuată de un alt organ cadastral teritorial;

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

i) nu a fost achitată plata pentru înregistrare.

Totodată, potrivit alin. (2)-(3) al aceluiași articol, în cazul când cererea este respinsă, ea nu se înregistrează, iar documentele se restituie solicitantului sau reprezentantului acestuia. Registratorul consemnează în scris temeiurile respingerii, care se aduc la cunoștință solicitantului. Copia cererii pe care sunt indicate temeiurile respingerii și copia actelor anexate la cerere se îndosariază în dosarul cadastral. Respingerea cererii în temeiul invocat la alin.(1) lit.f) poate fi soluționată prin acțiunea în rectificare. Respingerea cererii pe celelalte temeiuri specificate la alin.(1) poate fi atacată în instanța de judecată sau la registratorul din cadrul instituției de implementare, iar decizia acestuia poate fi atacată în instanţa de judecată.

Prin urmare, legalitatea unui refuz de înregistrare urmează a fi apreciată prin verificarea existenței unuia dintre temeiurile prevăzute exhaustiv de art. 31 din Legea nr. 1543/1998, precum și a corespunderii acestuia situației de fapt și actelor prezentate de solicitant.

În speță, din materialele cauzei rezultă că reclamantei ***** i-a fost recunoscut un drept patrimonial asupra unei cote-părți din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, amplasată în satul Holercani, raionul Dubăsari. Astfel, potrivit Certificatului de proprietate privată nr. 44/1000 din 29 octombrie 1994, în contul cotei valorice deținute de reclamantă în patrimoniul întreprinderii

agricole „Patria”, acesteia i-a fost atribuită o cotă-parte de 1,3%, în valoare de 1 120 lei, din imobilul menționat. (f.d. 19)

Ulterior, prin decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 „Cu privire la aprobarea listelor persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică și calculelor comisiei de transformare a cotelor din proprietate comună în fracțiuni sau procente”, a fost aprobată lista persoanelor îndreptățite la cote-părți din bunurile agricole proprietate comună, inclusiv din clădirea Grădiniței „Ghiocel”. Din conținutul acestei liste rezultă că ***** nu a fost inclusă printre titularii cotelor-părți, fiind indicate alte persoane, respectiv Nicum SANDU cu o cotă de 4,31%, Ioana Manea cu 0,85%, precum și alte 11 persoane cu o cotă cumulativă de 46,5%.

În baza acestei decizii, la 17 mai 2019, organul cadastral a efectuat înscrieri în Registrul bunurilor imobile privind drepturile de proprietate asupra clădirii Grădiniței „Ghiocel” după persoanele incluse în lista aprobată prin decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, fiind înregistrată o cotă-parte cumulativă de 51,66% din imobil. Ulterior, la 18 octombrie 2019, în Registrul bunurilor imobile a fost înregistrat dreptul de proprietate după Nicum Sandu asupra cotei-părți de 46,5%, anterior deținută cumulativ de celelalte persoane indicate în listă. (f.d. 11-14 din dosarul administrativ)

Prin decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020 „Cu privire la aprobarea listei persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică din proprietate comună în fracție și/sau procente”, a fost aprobată o nouă listă a persoanelor îndreptățite la cote-părți din bunurile agricole proprietate comună, inclusiv din clădirea Grădiniței „Ghiocel”. Totodată, prin aceeași decizie s-a dispus transmiterea listei către subdiviziunea competentă a Agenției Servicii Publice și completarea listei integrale a persoanelor care nu au fost incluse în listele anterioare. În această listă, la poziția nr. 39, a fost inclusă și reclamanta *****. (f.d. 4-9 din dosarul administrativ)

Ulterior, prin decizia Consiliului Local Holercani nr. 2/5 din 7 iunie 2021, emisă în urma examinării cererii prealabile, a fost abrogată decizia Consiliului Local ***** nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 și s-a dispus transmiterea deciziei către subdiviziunea competentă a Agenției Servicii Publice.

La 11 octombrie 2022, pe numele reclamantei ***** a fost eliberat Certificatul de proprietate privată nr. 266, prin care a fost confirmat dreptul acesteia asupra cotei-părți de 0,6824%, în valoare de 1 120 lei, din clădirea Grădiniței „Ghiocel”, situată în satul Holercani, raionul Dubăsari. (f.d. 10 din dosarul administrativ)

La 30 mai 2025, reclamanta s-a adresat Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Serviciul Cadastral Teritorial Criuleni, Biroul de Deservire Dubăsari, cu cerere privind înregistrarea dreptului de proprietate asupra cotei-părți de 0,6824% din bunul imobil cu numărul cadastral *****. În aceeași zi, registratorul Violeta Coialnîc a emis decizia de respingere a cererii de înregistrare a dreptului de proprietate. (f.d. 30)

În dezacord cu refuzul autorității cadastrale, la 27 iunie 2025, ***** a formulat cerere prealabilă către Instituția Publică „Cadastrul Bunurilor Imobile”, solicitând anularea refuzului și înregistrarea dreptului său de proprietate asupra bunului imobil menționat. În susținerea cererii, reclamanta a anexat actele care confirmă existența dreptului pretins, inclusiv Certificatul de proprietate privată nr. 44/1000 din 29 octombrie 1994, decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020 și Certificatul de proprietate privată nr. 266 din 11 octombrie 2022.

Prin decizia nr. S-845/25/102/2025 din 11 iulie 2025, registratorul Instituției Publice „Cadastrul Bunurilor Imobile”, Aliona Gușanu, a completat decizia registratorului inițial cu

temeiurile prevăzute la art. 31 alin. (1) lit. f) și f[1]) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 și a respins cererea de înregistrare a dreptului de proprietate al reclamantei. (f.d. 32-33)

În motivarea soluției, autoritatea cadastrală a reținut că, în urma contrapuneri informațiilor din Decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020, prezentată de reclamantă, cu informațiile din Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, aflată în dosarul cadastral, au fost constatate diferențe între anexele acestora. Potrivit autorității, aceste neconcordanțe constituie temei pentru respingerea cererii, întrucât datele din documentele prezentate nu corespund informațiilor existente în cadastrul bunurilor imobile.

Totodată, autoritatea pârâtă a indicat că, potrivit datelor din Registrul bunurilor imobile aferent bunului cu numărul cadastral *****, dreptul de proprietate asupra terenului aferent este înregistrat după Unitatea Administrativ-Teritorială Holercani, iar drepturile asupra construcțiilor componente ale imobilului au fost înscrise, în anii 2019, după alte persoane, în baza actelor întocmite în temeiul deciziei Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018. În opinia autorității, cota neînregistrată de 48,34% urma să fie atribuită persoanelor indicate în lista aprobată prin decizia nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, motiv pentru care actele ulterioare prezentate de reclamantă au fost apreciate ca fiind contradictorii cu situația reflectată în Registrul bunurilor imobile.

În acest context, instanța reține că, potrivit informației din Registrul bunurilor imobile aferent bunului cu numărul cadastral *****, dreptul de proprietate asupra terenului cu suprafața de 0,2038 ha este înregistrat după Unitatea Administrativ-Teritorială Holercani, în temeiul deciziei Consiliului local nr. 1-5 din 23 ianuarie 2002 și a deciziei Consiliului local nr. 2/15 din 28 februarie 2017.

În ceea ce privește construcțiile componente ale bunului imobil, și anume construcția nr. 01 cu suprafața de 378,7 m.p. și construcția nr. 02 cu suprafața de 11,9 m.p., instanța constată că, la datele de 17 mai 2019 și 18 octombrie 2019, în Registrul bunurilor imobile au fost efectuate înscrieri privind înregistrarea drepturilor de proprietate asupra unor cote-părți în mărime cumulativă de 51,66%, în favoarea persoanelor indicate în lista aprobată prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 „Cu privire la aprobarea listelor persoanelor care dispun de dreptul la cotă-parte valorică și calculelor comisiei de transformare a cotelor din proprietate comună în fracțiuni sau procente”.

Instanța reține că drepturile de proprietate ale persoanelor indicate în anexa la Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018 sunt confirmate prin certificatele de proprietate privată anexate la dosarul administrativ, în baza cărora au fost efectuate înscrierile corespunzătoare în Registrul bunurilor imobile.

Totodată, din conținutul deciziilor contestate rezultă că autoritatea cadastrală a menționat că diferența de 48,34% din cota totală a bunului imobil urma să fie înregistrată ulterior, la cererea persoanelor identificate în Anexa nr. 3 la Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, în baza actelor de drept emise în temeiul acestei decizii.

În același timp, instanța reține că situația constatată nu este susceptibilă de a fi calificată drept o simplă eroare tehnică a organului cadastral, care ar putea fi remediată în procedura administrativă de corectare a datelor, ci derivă din existența unor acte juridice emise de autorități publice la diferite perioade de timp, care conțin informații divergente cu privire la persoanele îndreptățite și întinderea cotelor-părți atribuite. Or, corectarea unei erori tehnice presupune existența unei neconcordanțe materiale provenite din modul de efectuare a înscrierii de către organul cadastral, în timp ce în prezenta cauză neconcordanțele rezultă din actele care au stat la

baza solicitării înregistrării drepturilor și din situația juridică creată prin emiterea succesivă a unor documente de proprietate.

Prin urmare, instanța constată că modificarea ulterioară a listei aprobate prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 6/9 din 28 noiembrie 2018, prin includerea unor persoane suplimentare în lista aprobată prin Decizia Consiliului Local Holercani nr. 5/11 din 17 decembrie 2020, nu a fost însoțită de excluderea efectivă a persoanelor incluse inițial și nici de anularea sau retragerea certificatelor de proprietate privată eliberate acestora.

Astfel, lista inițială nu a fost modificată prin radierea titularilor existenți ai drepturilor patrimoniale, ci prin completarea acesteia cu noi persoane, fapt care a generat o situație juridică contradictorie, în care, prin cumularea cotelor-părți indicate în certificatele de proprietate privată emise în temeiul acestor acte, valoarea totală a cotelor atribuite depășește cota de 100% aferentă bunului imobil.

În aceste condiții, instanța nu poate reține argumentul reclamantei potrivit căruia cota-parte de 0,6824% indicată în Certificatul de proprietate privată nr. 266 din 11 octombrie 2022 ar putea fi înscrisă în Registrul bunurilor imobile fără o clarificare prealabilă a situației juridice existente. Or, deși reclamanta invocă existența unui drept patrimonial distinct, efectuarea unei înscrieri în registrul de publicitate imobiliară presupune concordanța dintre actele prezentate și datele existente în evidența cadastrală. În situația în care actele juridice ce stau la baza atribuirii cotelor-părți conțin informații incompatibile cu privire la persoanele îndreptățite și întinderea drepturilor acestora, organul cadastral nu poate efectua o nouă înscriere care ar putea afecta drepturile unor titulari deja înscriși.

În același timp, instanța reține că eventualele neconcordanțe rezultate din emiterea succesivă a unor acte administrative sau din stabilirea cotelor-părți de către autoritățile competente nu pot fi remediate prin simpla efectuare a unei noi înscrieri în Registrul bunurilor imobile, întrucât atribuțiile registratorului se limitează la verificarea legalității documentelor prezentate și a corespunderii acestora cu datele cadastrale existente, fără a avea competența de a soluționa litigii sau conflicte de drept material privind existența, întinderea ori prioritatea drepturilor de proprietate între diferiți titulari.

În continuarea celor expuse, instanța reține că, prin prisma prevederilor art. 22 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998 și art. 420 Cod civil, Registrul bunurilor imobile reprezintă un registru de publicitate cu caracter constitutiv, iar înscrierile efectuate în acesta produc efecte juridice atât față de titularii drepturilor înregistrate, cât și față de terți.

În situația în care o nouă înscriere ar conduce la modificarea situației juridice deja reflectate în registru sau ar afecta drepturile unor titulari deja înscriși, aceasta nu poate fi realizată decât cu respectarea procedurii legale privind rectificarea înscrierilor.

Or, potrivit art. 439 alin. (2) Cod civil, rectificarea registrului poate avea loc fie pe cale amiabilă, prin declarația titularului dreptului ce urmează a fi radiat sau modificat, fie în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive prin care se dispune rectificarea. Prin urmare, efectuarea unor înscrieri noi ori modificarea/radierea înscrierilor existente, atunci când acestea afectează drepturile patrimoniale ale unor terțe persoane deja înregistrate, nu poate fi dispusă exclusiv în baza cererii unui alt solicitant și a actelor prezentate de acesta.

Aplicând aceste norme la circumstanțele speței, instanța constată că la momentul adresării reclamantei către autoritatea cadastrală, în Registrul bunurilor imobile aferent bunului cu numărul cadastral ***** existau deja înscrieri privind drepturile de proprietate asupra unor cote-părți din construcțiile componente ale bunului imobil, în favoarea altor persoane, în temeiul actelor de proprietate prezentate și înregistrate anterior.

Astfel, înregistrarea dreptului pretins de reclamantă presupunea clarificarea situației juridice a cotelor-părți deja înscrise și, implicit, modificarea datelor existente în Registrul bunurilor imobile. În lipsa acordului titularilor drepturilor deja înregistrate sau a unei hotărâri judecătorești prin care să fie dispusă rectificarea registrului, organul cadastral nu era în drept să opereze asemenea modificări, întrucât atribuțiile registratorului se limitează la verificarea legalității și conformității documentelor prezentate pentru înregistrare, fără a putea soluționa litigii privind existența sau întinderea drepturilor de proprietate.

Prin urmare, instanța apreciază că refuzul autorității cadastrale de a efectua înregistrarea solicitată a fost determinat de existența unor impedimente obiective prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. f) și f¹) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, întrucât la momentul examinării cererii existau înscrieri anterioare în Registrul bunurilor imobile, iar actele prezentate de reclamantă proveneau dintr-o situație juridică neclarificată, rezultată din existența unor acte administrative și certificate de proprietate care nu se coroborează între ele.

În aceste condiții, registratorul nu era abilitat să stabilească prioritatea unui act față de altul sau să soluționeze eventuale conflicte între titularii drepturilor patrimoniale, asemenea chestiuni revenind fie acordului titularilor afectați, fie instanței de judecată.

Se reține că, potrivit reglementărilor din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543/1998, rectificarea înscrierilor din Registrul bunurilor imobile reprezintă un mecanism juridic de excepție, aplicabil exclusiv în condițiile expres prevăzute de lege, respectiv în baza acordului titularului dreptului afectat sau în temeiul unei hotărâri judecătorești irevocabile. Acest mecanism este distinct de corectarea unor erori materiale sau de actualizarea unor date tehnice, rectificarea vizând exclusiv situațiile în care se intervine asupra existenței sau întinderii unui drept deja înscris.

În acest sens, instanța reține că registratorul nu are competența de a interveni asupra raporturilor juridice substanțiale dintre titularii drepturilor înscrise și nici de a soluționa conflicte generate de acte administrative succesive care au stat la baza eliberării certificatelor de proprietate. Rolul acestuia se limitează la verificarea legalității formale a documentelor prezentate și la corelarea acestora cu situația juridică deja reflectată în Registrul bunurilor imobile, fără a putea stabili prioritatea sau validitatea materială a unor drepturi concurente.

Totodată, din perspectiva art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, dreptul de proprietate beneficiază de protecție efectivă, incluzând securitatea juridică a drepturilor deja recunoscute și înscrise. Orice ingerință în exercițiul acestora trebuie să fie prevăzută de lege, să urmărească un scop legitim și să asigure un just echilibru între interesul general și protecția drepturilor individuale.

În acest context, instanța constată că mecanismul înregistrării în Registrul bunurilor imobile nu poate conduce la afectarea drepturilor deja înscrise ale unor terți prin simpla prezentare a unor acte ulterioare, atunci când situația juridică a bunului nu este clarificată. Orice intervenție asupra acestor drepturi, inclusiv prin înscrierea unor drepturi concurente sau prin modificarea întinderii cotelor-părți deja atribuite, impune respectarea garanțiilor procedurale privind rectificarea registrului, respectiv acordul titularilor afectați sau existența unei hotărâri judecătorești definitive.

De asemenea, instanța subliniază că registratorul bunurilor imobile nu creează și nu stabilește drepturi, ci doar le înscrie în condițiile legii, în limitele competenței sale legale, orice depășire a acestor atribuții echivalând cu substituirea rolului instanței de judecată și cu un potențial exces de putere administrativă.

În aceste condiții, instanța apreciază că reclamanta nu a probat existența unor vicii de legalitate de natură să justifice anularea deciziilor contestate, iar argumentele invocate vizează, în esență, oportunitatea măsurii, care este stabilită direct de lege. Or, instanța de contencios administrativ nu este îndreptățită să substituie voința legiuitorului sau aprecierea autorității publice în aplicarea unei norme imperative.

În contextul celor relatate, instanța subliniază că, pentru a fi anulat un act administrativ, reclamantul exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze cererea de chemare în judecată pe prevederile exprese a legii: 1) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate; 2) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, urmează să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia; 3) în cazul în care invocă că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, urmează să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

Respectiv, niciunul din temeiurile invocate de reclamantă întru anularea deciziilor organului cadastral, nu atinge nivelul minim pentru a putea fi reținut ca temei de anulare sau de nulitate a acestuia, or, actul contestat a fost emise conform legii, cu respectarea procedurii stabilite și de către organele competente.

Prin urmare, actul administrativ individual defavorabil contestat, a fost emis în conformitate cu prevederile legale, în limita competenței acordate de lege, nefiind afectate de niciun viciu de legalitate și/sau temeinicie.

Subsecvent, instanța de judecată conchide și asupra netemeiniciei cerinței reclamantei din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ privind obligarea înregistrării dreptului de proprietate, pretenția respectivă urmând să fie respinsă, ținînd cont de faptul că acest capăt de cerere este unul accesoriu în raport cu capătul de cerere prin care reclamanta a contestat deciziile emise de IP”Cadastrul Bunurilor Imobile”, iar în condițiile în care acest capăt de cerere a fost respins, pe cale de consecință urmează a fi respins și capătul de cerere accesoriu reieșind din principiul de drept – ceea ce este accesoriu urmează soarta a ceea ce este principal (*accesorium sequitur principalae*).

În consecință, acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** se respinge în totalitate.

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

Reieșind din cele enunțate, instanța învederează că soluția asupra fondului cauzei, de respingere în totalitate ca neîntemeiată a acțiunii în contencios administrativ formulată de avocatul Dionis Pascari în numele și interesele Dinei Sîrbu, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

În conformitate cu art. 224 Cod administrativ al Republicii Moldova, instanţa de judecată,

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se respinge acțiunea în contencios administrativ depusă de ***** către I.P. ”Cadastrul Bunurilor Imobile” privind contestarea actelor administrative individuale defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani).

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Președintele ședinței,
Judecătorul Gheorghe MÎȚU