

Dosarul nr. 3ra-80/21

Prima instanță: Judecătoria Cimișlia (I. Volcovschi)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## DECIZIE

21 mai 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit  
al Curții Supreme de Justiție,

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Victor Burduh  
Galina Stratulat  
Iurie Bejenaru  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Serghei Bancov, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Serghei Bancov împotriva Consiliului municipal Comrat și Primăriei municipiului Comrat, intervenient accesoriu Valentina Bancov cu privire la contestarea actului administrativ și obligarea eliberării actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului pentru construcția casei de locuit individuale,

împotriva deciziei din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, a fost casată hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătoria Cimișlia, sediul Central și a fost emisă o decizie nouă de respingere a acțiunii,

c o n s t a t ă :

La data de 23 ianuarie 2015 Serghei Bancov a depus la Judecătoria Comrat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Comrat cu privire la contestarea

actului administrativ și obligarea eliberării actelor confirmative a dreptului de proprietate, asupra terenului pentru construcția casei de locuit individuale.

În motivarea acțiunii reclamantul Serghei Bancov a indicat că prin decizia nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 a Consiliului mun. Comrat i-a fost atribuit un lot de teren pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în or. xxxxx

A menționat că conform art. 11 Cod funciar, autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberând-le titluri de proprietate, iar art. 9 din același Cod prevede că, în competența consiliilor municipale intră autentificarea dreptului de proprietate a deținătorilor de terenuri.

În acest sens, la 23 mai 2014 a depus către Consiliul mun. Comrat o cerere privind eliberarea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren asupra lotului de teren, atribuit prin decizia nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 a Consiliului mun. Comrat pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în or. xxxxx

Însă, prin decizia nr. 17/25 din 21 octombrie 2014, Consiliul mun. Comrat i-a respins cererea privind eliberarea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, care a fost recepționată la 16 ianuarie 2015.

Serghei Bancov consideră neîntemeiat refuzul Consiliului mun. Comrat în eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren, atribuit pentru construcția casei de locuit individuale.

Reclamantul a solicitat anularea deciziei nr. 17/25 din 21 octombrie 2014 a Consiliului mun. Comrat, obligarea pârâtului să-i elibereze actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în xxxxx, nr.1, precum și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea din 03 noiembrie 2015 a Judecătoriei Ceadâr-Lunga, Primăria municipiului Comrat a fost atrasă în proces în calitate de copârât.

Prin hotărârea din 26 ianuarie 2016 a Judecătoriei Ceadâr-Lunga cererea chemare în judecată depusă de Serghei Bancov, a fost respinsă ca fiind depusă cu omiterea termenului de prescripție.

Prin încheierea din 20 aprilie 2016 a Curții Supreme de Justiție a fost admisă cererea înaintată de președintele Curții de Apel Comrat cu privire la strămutarea cauzei la Curtea de Apel Cahul și s-a remis cauza pentru judecarea apelului la Curtea de Apel Cahul.

Prin decizia din 17 mai 2016 a Curții de Apel Cahul a fost respins apelul depus de Serghei Bancov și avocatul Nicolai Jecov și a fost menținută hotărârea din 26 ianuarie 2016 a Judecătoriei Ceadâr-Lunga.

Prin decizia din 16 noiembrie 2016 a Curții Supreme de Justiție a fost admis recursul depus de avocatul Nicolai Jecov în interesele lui Serghei Bancov, a fost casată decizia din 17 mai 2016 a Curții de Apel Cahul, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Cahul, în alt complet de judecată.

Prin decizia din 30 martie 2017 a Curții de Apel Cahul a fost admis apelul depus de Serghei Bancov și avocatul Nicolai Jecov, a fost casată hotărârea din 26 ianuarie 2016 a Judecătoriei Ceadâr-Lunga, cauza fiind remisă spre rejudecare în prima instanță la Judecătoria Comrat, în alt complet de judecată.

Prin hotărârea din 06 decembrie 2017 a Judecătoriei Comrat, sediul Ceadâr – Lunga cererea de chemare în judecată înaintată de Serghei Bancov împotriva Primăriei și Consiliului municipal Comrat privind anularea actului administrativ și obligarea eliberării actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului, a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 07 iunie 2018 a Curții de Apel Comrat cererea de apel depusă de Serghei Bancov și avocatul Nicolai Jecov a fost admisă, a fost casată hotărârea din 06 decembrie 2017 a Judecătoriei Comrat, sediul Ceadâr – Lunga cu remiterea cauzei spre rejudecare în prima instanță la Judecătoria Comrat, în alt complet de judecată.

Prin încheierea din 20 septembrie 2018 a Curții de Apel Comrat a fost admisă cererea înaintată de vicepreședintele Curții de Apel Comrat cu privire la strămutarea prezentei cauze la Judecătoria Cimișlia, cauza fiind remisă pentru judecare la Judecătoria Cimișlia.

Prin încheierea din 29 noiembrie 2018 a Judecătoriei Cimișlia, sediul Central, a fost atrasă în proces în calitate de intervenient accesoriu Valentina Bancov.

Prin hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătoriei Cimișlia, sediul Central acțiunea depusă de Serghei Bancov a fost admisă integral; a fost anulată decizia Consiliului municipal Comrat nr. 17/25 din 21 octombrie 2014; a fost obligat Consiliul municipal Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcții, amplasat în municipiul xxxxx

Prin încheierea din 17 iulie 2019 a Curții Supreme de Justiție a fost admis demersul președintelui interimar al Curții de Apel Comrat privind strămutarea cauzei de contencios administrativ, fiind remisă cauza pentru examinare la Curtea de Apel Cahul.

Prin încheierea din 16 octombrie 2019 a Curții Supreme de Justiție a fost admis demersul președintelui Curții de Apel Cahul cu privire la strămutarea cauzei și s-a dispus strămutarea cauzei de contencios administrativ la Curtea de Apel Chișinău.

La 16 aprilie 2019 Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat au depus apel, iar la 04 iulie 2019 au depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 26 martie 2019 a Judecătoriei Cimișlia, sediul Central, solicitând casarea hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi decizii privind respingerea acțiunii depuse de Serghei Bancov.

Hotărârea motivată din 26 martie 2019 a Judecătoriei Cimișlia, sediul Central a fost recepționată de către apelanții Consiliul și Primăria municipiului Comrat la data de 14 iunie 2019, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d. 72 vol. III).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează, că în astfel de circumstanțe, instanța de apel corect a considerat ca fiind depus în termen apelul depus de Consiliul și Primăria municipiului Comrat la data de 04 iulie 2019.

Prin decizia din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul depus de Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, a fost casată

hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătorei Cimișlia, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie privind respingerea cererii de chemare în judecată depuse de Serghei Bancov.

La data de 13 noiembrie 2020 Serghei Bancov, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov, a depus recurs împotriva deciziei din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și menținerea hotărârii din 26 martie 2019 a Judecătorei Cimișlia, sediul Central.

În motivarea recursului recurentul Serghei Bancov a invocat că instanța de apel a interpretat eronat prevederile art. 11 Cod funciar, precum și prevederile Regulamentului cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 984 din 21 septembrie 1998.

A indicat că instanța de apel, respingând acțiunea și aplicând prevederile Regulamentului nominalizat, ce stabilește modul de transmitere în proprietate privată a sectoarelor de teren ocupate de case, anexe gospodărești și grădini, nu a luat în considerare că în speță terenul, alocat prin decizia Consiliului municipal Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007, i-a fost atribuit lui Serghei Bancov în baza temeiului prevăzut de pct. 2 alin. (1) art. 11 din Codul funciar și, anume: ca familiilor nou-formate. Prin urmare, în opinia recurentului prevederile Regulamentului menționat nu sunt aplicabile speței.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la data 16 septembrie 2020, fiind notificată prin poșta electronică recurentului Serghei Bancov la data de 26 octombrie 2020 (f.d. 28 vol. ).

Astfel, recursul depus la data de 13 noiembrie 2020 de către Serghei Bancov, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov, este în termen.

Prin referința depusă la 11 decembrie 2020 Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat au solicitat respingerea recursului depus de Serghei Bancov, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov și menținerea deciziei din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 27 ianuarie 2021 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Serghei Bancov, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov, împotriva deciziei din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

Conform art. 247 al Codului administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recurs, pe baza materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel, a casa parțial hotărârea primei instanțe, cu emiterea în această parte a unei decizii noi, în rest a menține hotărârea primei instanțe, din următoarele considerente.

În susținerea concluziilor enunțate, Colegiul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține următoarele prevederi legale.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Potrivit art. 21 alin. (1) al Codului administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

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

La fel, potrivit art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

În temeiul art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În același timp, în corespundere cu art. 219 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică

asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Recapitulând esența litigiului în scopul verificării aplicării corecte a dreptului material și procedural, instanța de recurs reține starea de fapt constatată de instanțe și confirmată de părți.

Din materialele cauzei rezultă că prin decizia nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 Consiliul municipal Comrat a decis atribuirea lui Serghei Bancov a lotului de teren, amplasat în municipiul xxxxx, pentru construcția casei de locuit individuale (f.d. 3, vol. I).

La data de 09 octombrie 2013, Primăria municipiului Comrat i-a eliberat lui Serghei Bancov certificatul de urbanism nr. 195, pentru proiectarea casei de locuit în municipiul xxxxx (f.d.4 vol.I).

Ulterior, la data de 23 mai 2014 Serghei Bancov s-a adresat cu cerere către Consiliul municipal Comrat privind eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate, asupra terenului atribuit lui prin decizia nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 Consiliul municipal Comrat, pentru construcția casei de locuit individuale. În acest sens, a menționat că în corespundere cu prevederile art. 11 Cod funciar, autoritățile administrației publice locale atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren pentru construcția caselor de locuit (f.d.5, vol.I).

Însă, prin decizia nr. 17/25 din 21 octombrie 2014, Consiliul mun. Comrat a respins cererea depusă de Serghei Bancov privind eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului, situat în mun. xxxxx (f.d. 6, vol.I).

Nefiind de acord cu decizia emisă, la data de 23 ianuarie 2015 Serghei Bancov a depus prezenta acțiune, solicitând anularea deciziei Consiliului municipal Comrat nr.17/25 din 21 octombrie 2014, obligarea Consiliului municipal Comrat să-i elibereze actele confirmative a dreptului de proprietate, asupra lotului de teren atribuit pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în municipiul xxxx, precum și încasarea cheltuielilor de judecată.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a dispus admiterea acțiunii și anularea deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 17/25 din 21 octombrie 2014, cu obligarea Consiliului municipal Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren atribuit pentru construcții, amplasat în municipiul xxxxx

Judecând apelul depus de Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, instanța de apel a considerat că hotărârea primei instanțe urmează a fi casată integral, cu emiterea unei noi decizii, prin care acțiunea reclamantului Serghei Bancov să fie respinsă.

În susținerea concluziilor sale, instanța de apel a indicat că conform pct. 14 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 984 din 21 septembrie 1998, trecerea în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă se poate efectua, la cererea persoanei interesate, atât până la inițierea, cât și în cadrul lucrărilor de înregistrare primară masivă. În acest

caz, persoana depune la primăria localității o cerere privind transmiterea terenului în proprietate privată și eliberarea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren. La cerere se anexează : a) contractul de dare în folosință a terenului pe termen nelimitat sau documentele de atribuire a terenului pentru construcția și exploatarea casei de locuit și b) documentele ce confirmă dreptul de proprietate asupra casei.

Astfel, instanța de apel a menționat că lipsesc temeiuri pentru anularea deciziei nr. 17/25 din 21 octombrie 2014 a Consiliului municipal Comrat, indicând că la momentul depunerii cererii din 23 mai 2014, Serghei Bancov nu a prezentat actele necesare, ce ar permite trecerea lotului de teren solicitat în proprietate privată. Or, prin decizia nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 a Consiliului mun. Comrat reclamantului Serghei Bancov i-a fost atribuit lotul de teren pentru construcția casei de locuit individuale, ultimul fiind obligat să obțină actele permise pentru construirea casei de locuit, efectuarea construcției cu respectarea proiectului și cu darea ulterioară în exploatare a imobilului.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră concluzia instanței de apel contradictorie circumstanțelor cauzei, fiind rezultată din interpretarea eronată a normelor de drept material, stabilind greșit starea de fapt în prezenta cauză, iar concluzia primei instanțe privind admiterea acțiunii depuse de Serghei Bancov fiind justă, având la bază cumulul probelor administrate, în coraport cu normele legale ce guvernează raportul juridic litigios.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) și alin. (2) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 1 aprilie 2019. La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare.

În conformitate cu art. 258 alin. (1) al Codului administrativ, procedurile administrative și procedurile prealabile inițiate pînă la data intrării în vigoare a prezentului cod, care nu au fost finalizate pînă la 1 aprilie 2019, se vor finaliza conform prevederilor legale valabile pînă la data intrării în vigoare a prezentului cod. Această dispoziție este valabilă și pentru procedurile prealabile inițiate după data intrării în vigoare a prezentului cod referitoare la o procedură administrativă inițiată pînă la data intrării în vigoare a acestuia.

Astfel, legiuitorul Codului administrativ a optat pentru principiul aplicării legii vechi sub condiția că procedurile administrative și cererile prealabile au fost inițiate pînă la 1 aprilie 2019, legiuitorul optând pentru aplicarea imediată doar a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Colegiul reține că în speță se aplică în coroborare prevederile Codului administrativ și a Legii contenciosului administrativ. Or, actul administrativ contestat a fost emis sub imperiul Legii contenciosului administrativ.

Astfel, conform art. 1 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare la data depunerii acțiunii în instanța de judecată), 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 nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

De asemenea, conform art. 3 alin. (1) lit. a) al Legii contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi.

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Potrivit art. 16 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

În conformitate cu prevederile art. 24 alin. (3) al Legii contenciosului administrativ, la examinarea în instanța de contencios administrativ a cererii în anulare, sarcina probațiunii este pusă pe seama pârâtului, iar în materie de despăgubire, sarcina probațiunii revine ambelor părți.

În corespundere cu prevederile art. 26 alin. (1) Legea contenciosului administrativ, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință care emană de la o autoritate publică, de regulă din sfera puterii executive, cu scopul de a da naștere, modifica sau stinge drepturi și obligații în regim de putere publică și care, la nevoie, poate fi pusă în executare în mod direct, prin forța de constrângere a statului.

Prin urmare, în speță obiect al acțiunii în contencios administrativ îl reprezintă decizia nr. 17/25 din 21 octombrie 2014 a Consiliului municipal Comrat, prin care s-a respins cererea lui Serghei Bancov din 23 mai 2014, privind eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate, asupra terenului atribuit pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în municipiul xxxxx

Potrivit art. 3 al Codului funciar, terenurile în Republica Moldova pot fi în proprietate publică și privată. Statul ocrotește în egală măsură ambele tipuri de proprietate. Raporturile de proprietate asupra pământului se stabilesc de legislație.

Conform art. 9 al Codului funciar, de competența consiliilor raionale și municipale țin repartizarea și retragerea terenurilor, în modul stabilit de lege.

În sensul dispozițiilor art. 10 din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, nu se permite înstrăinarea cu titlu gratuit sau darea în comodat persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu capital privat a bunurilor domeniului privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, cu excepția cazurilor în care aceste bunuri reprezintă terenuri care se atribuie persoanelor fizice pentru construcția de case individuale.

În corespundere cu art. 11 al Codului funciar, autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberându-le titluri de proprietate:

trec în proprietatea cetățenilor sectoarele de teren ocupate de case, anexe gospodărești și grădini care li s-au atribuit în conformitate cu legislația;

atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului pînă la epuizarea acesteia pentru construcția caselor de locuit, anexelor gospodărești și grădini: în orașe - de la 0,04 pînă la 0,07 hectare, în localități rurale - pînă la 0,12 hectare. Dimensiunile concrete ale sectoarelor de teren se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale;

trec (în limita normelor de urbanism, iar dacă aceasta nu este posibil, reieșind din suprafața reală a terenului ce deservește construcțiile) terenurile aferente caselor de locuit cu mai multe apartamente privatizate, care nu constituie blocuri, în proprietatea comună în diviziune a proprietarilor apartamentelor, proporțional suprafeței privatizate de fiecare.

Colegiul specifică că articolul 11 al Codului funciar stabilește expres modalitatea de apariție a dreptului de proprietate asupra sectoarelor de teren din intravilan pentru case, anexe gospodărești și grădini.

În conformitate cu prevederile art. 4 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 435 din 28 decembrie 2006 privind descentralizarea administrativă, pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate: administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale. Iar, în coroborare cu prevederile art. 14 alin. (2) lit. e) din (2) Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, decide atribuirea și schimbarea destinației terenurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Conform art. 4 lit. (a) din Legea nr. 354 din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, bunul imobil se poate forma în orice scop care nu contravine legislației, inclusiv în scopul transmiterii terenurilor în proprietate sau folosință persoanelor fizice sau juridice, în condițiile legii.

Deci, administrația publică locală, întru realizarea normelor de drept menționate, prin decizia Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007, i-a atribuit lui Serghei Bancov lotul de teren pentru construcția casei de locuit individuale, ultimului revenindu-i obligația de a întreprinde acțiuni potrivit normelor enunțate.

În acest sens, Colegiul relevă că la data de 09 octombrie 2013, Primăria municipiului Comrat i-a eliberat lui Serghei Bancov certificatul de urbanism nr. 195, pentru proiectarea casei de locui, amplasată în municipiul xxxxx, care reprezintă actul cu caracter reglementator, prin care s-au făcut cunoscute solicitantului (beneficiarului) Serghei Bancov prescripțiile și elementele ce caracterizează regimul juridic, economic, tehnic și arhitectural-urbanistic al unui imobil/teren, stabilite prin documentația de urbanism și de amenajare a teritoriului, și care permite elaborarea documentației de proiect (f.d.4 vol.I),

Astfel, în circumstanțele în care de către reclamantul Serghei Bancov, au fost respectate toate condițiile pentru atribuirea lotului de teren pentru construcția casei de locuit, terenul nefiind parte a fondului de rezervă al administrației publice locale, prin decizia Consiliului municipiului Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 s-a decis atribuirea lui Serghei Bancov a lotului de teren, amplasat în municipiul xxxxx, pentru construcția casei de locuit individuale (f.d. 3, vol. I ).

Or, lotul de teren i-a fost repartizat lui Serghei Bancov în corespundere cu planurile urbanistice generale, ca familiei nou-formate, urmând a-i fi eliberate actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului, în conformitate cu normele menționate *supra*.

În asemenea circumstanțe, Colegiul apreciază eronate concluziile instanței de apel, care a reținut că pentru obținerea actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului repartizat, recurentul inițial urma să obțină actele permissive pentru construirea casei de locuit, efectuarea construcției cu respectarea proiectului și cu darea ulterioară în exploatare, or în corespundere cu art. 11 al Codului funciar, autoritățile administrației publice locale atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului, fără plată, eliberându-le titluri de proprietate.

Astfel, la caz, odată ce prin emiterea deciziei Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007, prin care s-a decis atribuirea lui Serghei Bancov a lotului amplasat în municipiul xxxxx, pentru construcția casei de locuit individuale, autoritatea administrației publice locale urmează să-i elibereze actele confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului, ori, decizia Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007, la moment nu este contestată de părți și nefiind anulată, produce efecte juridice corespunzătoare.

În acest sens, Colegiul remarcă că din înscrisurile anexate la materialele dosarului rezultă că decizia Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007, pe parcursul anilor 2006-2008 a constituit obiectul litigiului apărut între Alexandru Peicov și Consiliul mun. Comrat, intervenient accesoriu Serghei Bancov. Astfel, ca rezultat al examinării litigiului respectiv, prin hotărârea din 04 aprilie 2008 a Curții de Apel Comrat, menținută prin decizia din 12 noiembrie 2008 a Curții Supreme de Justiție, s-a stabilit legalitatea deciziei Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007.

În afară de aceasta, Colegiul menționează că decizia Consiliului mun. Comrat nr. 16/13.4 din 25 decembrie 2007 privind atribuirea lui Serghei Bancov a lotului de teren amplasat în municipiul xxxxx, pentru construcția casei de locuit individuale, nu

stabilește un termen întru realizarea scopului pentru care a fost atribuit, ce ar fi fost încălcat de către Serghei Bancov.

Conform dispozițiilor art. 25 Cod funciar, în cazul când deținătorul cu titlu de posesiune sau de folosință nu utilizează terenul în scopul în care i s-a atribuit, autoritatea administrației publice locale respectivă, la cererea proprietarului, va dispune aplicarea sancțiunilor contravenționale prevăzute de lege și îl va soma în scris, stabilind termenul, să-și îndeplinească obligațiile. În cazul în care deținătorul nu-și îndeplinește obligațiile în termenul stabilit (nu mai mare de doi ani) el va pierde dreptul de posesiune sau de folosință a terenului prin decizia instanței judecătorești la cererea proprietarului funciar. Hotărîrea privind stingerea dreptului de folosință a terenului în cazurile prevăzute de alineatul întâi al articolului 18 din prezentul Cod o adoptă administrația întreprinderii, instituției, organizației respective. În cazul stingerii dreptului de posesiune sau de folosință funciară autoritatea administrației publice locale respectivă, cu participarea părților interesate, adoptă o hotărîre privitoare la eliberarea de compensație deținătorilor pentru cheltuielile legate de ameliorarea terenurilor sau de repararea de către aceștia a daunelor pricinuite de ei prin folosirea lor nerațională.

Însă, la materialele dosarului nu au fost atestate probe ce ar confirma că Consiliul mun. Comrat ar fi emis vreo hotărîre privind retragerea din posesia lui Serghei Bancov a lotului de teren, amplasat în mun. xxxxx. Or, nu s-a constatat că posesorul terenului Serghei Bancova l-ar fi utilizat în alt scop decât cel pentru care i-a fost atribuit. Dimpotrivă, ultimul a întreprins acțiuni ce nu contravin legislației spre formarea bunului imobil, solicitând eliberarea certificatului de urbanism pentru proiectarea casei.

În astfel de circumstanțe, Colegiul apreciază ca fiind neîntemeiat refuzul autorității administrației publice locale de a-i elibera lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului, amplasat în mun. xxxxx, în condițiile în care nu au fost constatate temeiuri de retragere a dreptului de posesiune.

Instanța de a recurs menționează că conform art.20 Codul funciar, documentele ce confirmă drepturile deținătorilor de teren sînt: titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren, eliberat de autoritățile administrației publice locale în cazul atribuirii de către acestea a terenurilor proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale.

Iar, conform art. 13 Cod funciar, primăria satului (comunei) sau orașului eliberează titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren pentru fiecare teren, înregistrează proprietarii terenurilor în registrul cadastral al deținătorilor de terenuri și, la cererea deținătorului de teren, stabilește hotarele terenului în natură (pe loc).

Astfel, Colegiul consideră că prima instanță corect a apreciat ca fiind întemeiată acțiunea lui Serghei Bancov privind eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcția casei de locuit individuale, amplasat în mun. xxxxx atribuit prin decizia Consiliului mun. Comrat nr. 16/16.4 din 25 decembrie 2007.

Totodată, Colegiul consideră că prima instanță eronat a atribuit această obligație Consiliului mun. Comrat. Or, normele de drept enunțate supra, prevăd obligația Primăriei orașului de a perfectă titluri de autentificare a dreptului deținătorului de teren

pentru fiecare teren. Iar, de competența consiliilor municipale ține determinarea și repartizarea terenurilor pentru construcții.

Acest fapt impune necesitatea casării hotărârii primei instanțe în partea obligării Consiliului mun. Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcția casei de locuit individuale, situat în mun. xxxxx și în această parte de a emite o nouă decizie prin care a obliga Primăria mun. Comrat să-i elibereze aceste acte.

Colegiul consideră că sunt neîntemeiate argumentele instanței de apel puse la baza respingerii acțiunii depuse de Serghei Bancov, precum că în speță pentru eliberarea actelor confirmative a dreptului de proprietate asupra terenului nu au fost prezentate actele indicate în Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 984 din 21 septembrie 1998, și anume documentele ce confirmă dreptul de proprietate asupra casei.

În acest sens, Colegiul reține că Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 984 din 21 septembrie 1998, instituie dreptul autorității administrației publice locale de a transmite fără plată, în proprietate sectoarele de teren de pe lângă casele de locuit proprietarilor caselor de locuit.

Însă, la caz, recurentului Serghei Bancov i s-a atribuit sectorul de teren pentru construcția casei de locuit individuale, ca familiilor nou-formate, care constituie unul din modurile de atribuire a terenurilor în proprietate, fără plată, prevăzut de pct.2 al art. 11 Cod funciar și care instituie obligația autorității administrației publice să elibereze titluri de proprietate.

Colegiul consideră că în speță Regulamentul menționat nu își găsește aplicabilitatea, acesta reglementând modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă doar în localitățile urbane, și anume cel prevăzut de pct. 1 din art. 11 Cod funciar. Prin urmare, acesta a fost elaborat întru realizarea art. 11 Cod funciar, în special a pct. 1 din articolul respectiv, având astfel o reglementare limitată a modului de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ.

Or, legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italy*, cauza din 15 noiembrie 1996, §33).

În acest sens, Colegiul reține și constatările Curții Europene a Drepturilor Omului în cazul *Arzamova v. Republica Moldova* (nr. 38639/14), unde Curtea Europeană a reiterat că greșelile sau erorile autorităților de stat ar trebui să fie în beneficiul persoanelor afectate. Cu alte cuvinte, riscul oricărei greșeli comise de autoritatea de stat trebuie să fie suportat de stat, iar erorile nu trebuie remediate pe cheltuiala persoanei în cauză.

De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 2<sup>1</sup> al Codului funciar, obiecte ale relațiilor funciare sînt: sectoarele de teren, cotele de teren și drepturile asupra lor.

Sectoarele de teren și obiectele aferente acestora (solul, bazinele de apă închise, pădurile, plantațiile multianuale, clădirile, construcțiile, edificiile etc.), strămutarea cărora este imposibilă fără a cauza pierderi directe destinației lor, constituie bunuri imobile.

Colegiul apreciază că instanța de apel eronat a reținut și prevederile art. 8 alin. (1) al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în ceea ce ține de reglementarea noțiunii *lot de pământ*, deoarece potrivit art. 1 prezenta Lege se aplică în cazurile: a) vânzării-cumpărării terenurilor, inclusiv a terenurilor aferente obiectivelor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente obiectiv privat, precum și a terenurilor aferente construcțiilor nefinalizate; b) includerii valorii terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor și construcțiilor nefinalizate specificate la lit.a) în capitalul social al acestora, la decizia adunării generale a acționarilor (fondatorilor) și cu acordul proprietarului de teren, în calitate de cotă de participare a acestuia în patrimoniul obiectivului sau al construcției; c) excluderii terenurilor din categoriile de terenuri cu destinație agricolă și ale fondului silvic, precum și din circuitul agricol, și atribuirii lor la alte categorii de terenuri; d) înstrăinării forțate a terenurilor; e) relațiilor de arendă.

Prin urmare, izvorul apariției raporturilor juridice dintre Serghei Bancov și autoritățile administrației publice locale, nu este reglementat de art. 1 al Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997 cu privire la prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

Colegiul reține jurisprudența Curții Europene pentru Drepturile Omului, unde Curtea Europeană în cauza *Dobre c. România (nr. 2239/02)* a subliniat că existența unui certificat, a unei adeverințe provizorii de proprietate care a dat naștere în patrimoniul reclamantei a unui drept civil, căruia autoritățile administrative nu îi mai puteau aduce atingere, califică reclamanta ca fiind deci, în posesia unui bun în sensul definit de art. 1 din Protocolul nr. 1 al Convenției.

Astfel, un reclamant poate pretinde o încălcare a art. 1 din Protocolul nr. 1 numai în măsura în care deciziile contestate se referă la „bunurile” sale în sensul acestei dispoziții. „Bunurile” pot fi „bunuri actuale” sau active, inclusiv creanțe, în privința cărora reclamantul poate susține că are cel puțin o „așteptare legitimă” de a obține exercitarea efectivă a unui drept de proprietate [*Pressos Compania Naviera S.A. și alții împotriva Belgiei*, pct. 31; *J.A. Pye (Oxford) Ltd și J.A. Pye (Oxford) Land Ltd împotriva Regatului Unit (MC)*, pct. 61; *Von Maltzan și alții împotriva Germaniei (dec.) (MC)*, pct. 74 lit. c); *Kopecký împotriva Slovaciei (MC)*, pct. 35 lit. c)].

În cauza *Pine Valley Developments Ltd și alții împotriva Irlandei*, (pct. 51), Curtea a constatat că s-a creat o „așteptare legitimă” atunci când a fost acordat certificatul de urbanism în temeiul căruia societățile reclamante au achiziționat terenul în vederea dezvoltării acestuia. Certificatul de urbanism, care nu putea fi revocat de autoritatea abilitată în materie de urbanism, era „o parte integrantă a proprietății societăților”.

De asemenea, în cauza *Sfintele Mânăstiri împotriva Greciei*, pct. 60-61, Curtea a hotărât că o dispoziție legală care oferea în mod automat folosința și posesia proprietății desemnate în favoarea statului a avut ca efect transferul proprietății depline asupra terenului în cauză către stat și a constituit priveră de „proprietate”.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere faptul că decizia instanței de apel a fost emisă cu interpretarea eronată a legii și aprecierea greșită a probelor, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, a casa integral decizia din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a casa parțial hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătoria Cimișlia, sediul Central, în partea obligării Consiliului mun. Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcții, amplasat în mun. xxxxx și în această parte de a emite o nouă decizie, prin care a obliga Primăria mun. Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren menționat, în rest de a menține hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul depus de Bancov Serghei, reprezentat de avocatul Nicolai Jecov.

Se casează integral decizia din 16 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și se casează parțial hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătoria Cimișlia, sediul Central, în partea obligării Consiliului mun. Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcții, amplasat în mun. xxxxx și în această parte se emite o decizie nouă prin care:

Se obligă Primăria municipiului Comrat să-i elibereze lui Serghei Bancov actele confirmative a dreptului de proprietate asupra lotului de teren pentru construcții, amplasat în mun. xxxxx

În rest hotărârea din 26 martie 2019 a Judecătoria Cimișlia, sediul Central se menține.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Victor Burduh

Galina Stratulat

Iurie Bejenaru

Nina Vascan