

Dosarul nr. 3ra-57/2021

Prima instanță: Judecătoria Comrat, sediul Central (Hrapacov V.)

Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (Colev G., Curdov A., Starciuc Ș.)

DECIZIE

09 iunie 2021

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând recursul depus de Agenția Servicii Publice,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă
de Primăria municipiului Comrat împotriva Agenției Servicii Publice, terți Roman
Botnari, Leonid Doicov și Albina Melinte cu privire la recunoașterea ilegală a
înscrierii și obligarea efectuării rectificării în Registrul bunurilor imobile,
împotriva deciziei din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat,

c o n s t a t ă :

La 27 aprilie 2018, Primăria mun. Comrat a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (în
prezent Agenția Servicii Publice), terți Roman Botnari, Leonid Doicov și Albina
Melinte, cu privire la recunoașterea ilegală a înscrierii și obligarea efectuării
rectificării în Registrul bunurilor imobile privind modul de folosință a construcției.

În motivarea acțiunii a indicat că, potrivit datelor din Registrul bunurilor
imobile, terenul amplasat pe str. Xxxx, mun. xxxx, nr. cadastral xxxx, aparține cu
drept de proprietate unității administrativ teritoriale mun. Comrat. Terenul indicat a
fost atribuit cu scopul de construire a casei de locuit în temeiul prevăzut de art. 11
din Codul funciar, familiei noi formate de Leonid Doicov și Albina Melinte. La
înregistrarea terenului indicat, ulterior și înregistrarea construcției nefinisate (casei
de locuit) în conformitate cu regulile stabilite, în Registrul bunurilor imobile în
subcapitolul 1 (1.2) s-a indicat modul de folosință la nivel de construcții „casă de
locuit individuală”.

Ulterior, la 03 martie 2018, Serviciul Teritorial Comrat Departamentul
„Cadastru”, fără careva temeieri de fapt și de drept a introdus modificări în
subcapitolul dat, astfel că la rubrica „modul de folosință” în prezent este indicat
„construcție nefinalizată”.

La 02 aprilie 2018, Primăria mun. Comrat a depus cerere în adresa Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (ASP), solicitând anularea înscrierii efectuate în Registrul bunurilor imobile privind modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea mențiunilor operate anterior în Registrul bunurilor imobile, indicând modul de folosință a construcțiilor „casă de locuit individuală”.

Prin răspunsul Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (ASP) din 05 aprilie 2018 s-a respins cererea de anulare a înscrierii efectuate în Registrul bunurilor imobile privind modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea mențiunilor operate anterior în Registrul bunurilor imobile (f.d. 7).

A opinat reclamantul că, refuzul Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (ASP) din 05 aprilie 2018 este neîntemeiat or, înscrierea operată în Registrul bunurilor imobile a fost efectuată în contradicție cu legislația, fiind ilegală.

A solicitat, recunoașterea acțiunilor Agenției Servicii Publice referitor la modificarea înscrisului cu privire la modul de folosință (destinație) a construcției cu nr. cadastral xxxx, ca fiind ilegală și obligarea pârâtului să anuleze înscrierea efectuată la 03 martie 2018 în Registrul bunurilor imobile referitor la construcția cu nr. cadastral xxxx privind modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea concomitentă a mențiunilor operate anterior în Registrul bunurilor imobile, indicând modul de folosință a construcțiilor „casă de locuit individuală”.

Prin hotărârea din 20 februarie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, a fost respinsă cererea de chemare în judecată depusă de Primăria mun. Comrat.

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, la 24 februarie 2019 Primăria mun. Comrat, a depus apel împotriva hotărârii menționate, solicitând casarea hotărârii contestate, cu emiterea unei hotărâri noi privind admiterea acțiunii în sensul solicitat.

Prin decizia din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, a fost admis apelul declarat de Primăria mun. Comrat, s-a casat hotărârea primei instanțe și s-a adoptat o hotărâre nouă prin care a fost admisă acțiunea înaintată de Primăria mun. Comrat.

S-a obligat Agenția Servicii Publice să anuleze înscrierea operată la 03 martie 2018 în Registrul bunurilor imobile cu nr. cadastral xxxx cu privire la modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea concomitentă a înscrierii operate anterior în Registru, indicând modul de folosință a construcțiilor „casă de locuit individuală”.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a apreciat ca fiind eronată concluzia primei instanțe precum că acțiunile Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (ASP) cu privire la modificarea înscrierii la rubrica „modul de folosință” a construcției în Registru bunurilor imobile cu nr. cadastral xxxx, în special mențiunea „casa de locuit individuală” cu „construcție nefinalizată” fiind ilegale or, refuzul Serviciului Teritorial Comrat Departamentul „Cadastru” (ASP) de a admite cererea reclamantului și respectiv de a restabili înscrierea anterioară în registrul la subdiviziunea „modul de folosință” la nivel de construcții „casa de

locuit individuală”, a fost emis fără existența temeiurilor de drept și contravine legislației.

Colegiul a specificat că, modificările efectuate în registru de către intimat și contestate de către reclamant sunt prevăzute de pct. 122, subpct. e) al Instrucțiunii cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, aprobată prin Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 112 din 22 iunie 2005.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că, autoritățile publice locale nu au emis careva permisiuni privind modificarea destinației sau alte acte administrative prevăzute de legislație în baza cărora s-ar opera modificările privind înscrierea modului de folosință (destinație) a construcției, astfel acțiunile intimatului fiind ilegale.

La 20 octombrie 2020, Agenția Servicii Publice a depus recurs împotriva deciziei din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, solicitând casarea deciziei instanței de apel.

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, evidențiind că, în cadrul primei instanțe au fost examinate probe care dovedesc că construcția este nefinalizată (contractul de vânzare - cumpărare a construcției și actul tehnic de constatare prin care s-a stabilit gradul de finalizare de 15% a construcției).

Mai mult, în Clasificatorul din Anexa nr. 5 al Instrucțiunii cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, aprobată prin Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 112 din 22 iunie 2005, este indicat modul de folosință „Construcție nefinalizată” cu codul nr. 22.

La fel, în cadrul procesului s-a stabilit faptul că până la examinarea acțiunii, imobilul nu era construit (fiind examinate în prima instanță fotografiile de la fața locului).

Consideră recurentul că în prezentul caz nu poate fi modificată destinația construcției odată ce aceasta nu a fost finalizată (fapt dovedit cu probe în instanța de fond), fiind doar o descriere a construcției la momentul examinării acesteia de entitatea în drept.

A specificat că, reieșind din prevederile art. 40⁴ din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998, documentul doveditor de drepturi pentru înregistrarea imobilului construit (și pentru care s-ar indica în Registrul bunurilor imobile la „Modul de folosință” - casă individuală de locuit) este actul de recepție a construcției. Or, aceste acte sunt întocmite conform prevederilor Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 285 din 23 mai 1996 cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, acte care nu au fost prezentate la organul cadastral nici până la momentul depunerii recursului.

Recurentul a notat că urmare a deciziei instanței de apel poate surveni o practică defectuoasă de dare în exploatare a construcțiilor evitând procedura stabilită de lege, care ar putea duce la tranzacțiile abuzive cu terenuri.

În conformitate cu prevederile art. 244 alin. (1) din Codul 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 din Codul 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 03 septembrie 2020, fiind recepționată de către Agenția Servicii Publice la 05 octombrie 2020 (f.d. 196).

Prin urmare, recursul declarat la 20 octombrie 2020 de Agenția Servicii Publice, a fost depus cu respectarea termenelor în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ.

La 11 noiembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimaților copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă până în prezent intimații nu și-au valorificat dreptul său de a se expune pe marginea recursului.

Prin încheierea din 16 decembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Agenția Servicii Publice a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

Conform art. 247 din Codul 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, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora 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 decizia instanței de apel și de a emite o decizie nouă de menținere a hotărârii primei instanțe, din următoarele motive.

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.

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.

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.

La rândul său, 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.

Din actele și lucrările dosarului prezentate și necontestate de părți, dar și determinate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare, se atestă că prin Hotărârea Consiliului Municipal Comrat nr. 10/31 din 20 august 2004, s-a repartizat cetățeanului Doicov Leonid un lot de teren cu suprafața de 0,0428 ha pentru construirea casei individuale de locuit (f.d. 5).

La 08 februarie 2011, Primăria mun. Comrat a eliberat autorizarea de construire nr. 12, cetățeanului Doicov Leonid pentru construirea unei case de locuit cu mansardă, situată pe str. xxxx, mun. xxxx (f.d. 81).

Prin avizul tehnic ce atestă gradul de executare a construcției și corespunderea lucrărilor de construcție cu documentația de proiect nr. 086 din 24 aprilie 2013, s-a stabilit că lucrările de construire a casei din str. xxxx, mun. xxxx, corespunde proiectului, având gradul de finalizare a construcției de 15% (f.d. 83).

La 01 august 2013, Doicov Leonid și Melinte Albina în calitate de vânzători, în temeiul contractului nr. 7639 din 01 august 2013 au vândut construcția nefinalizată (gradul de construcție 15%) cumpărătorului Botnari Roman, care în aceeași zi și-a înregistrat dreptul în Registrul bunurilor imobil (f.d. 85-88).

Conform extrasului din Registrul bunurilor imobile, eliberat de organul cadastral la 09.08.2013, construcția cu numărul cadastral xxxx01 din str. xxxx, mun. xxxx, avea înregistrat modul de folosință - casă de locuit individuală (totodată la subcapitolul „Temeiul înscrierii” figura contractul de vânzare - cumpărare (15%) nr. 7639 din 01.08.2013).

La 10 aprilie 2018, în temeiul acordului de anulare a contractului de vânzare-cumpărare nr.7639 din 01.08.2013, în Registrul bunurilor imobile s-a restabilit dreptul de proprietate al cet. Doicov Leonid și cet. Melinte Albina, iar cet. Botnari Roman i-a fost întoarsă suma de 21 286 de lei (f.d. 89-91).

Conform extrasului din Registrul bunurilor imobile din 05.02.2020, la Subcapitolul I poziția „Modul de folosință” al construcției nr. cadastral xxxx, este indicat - construcție nefinalizată (f.d. 92).

Prima instanță, fiind investită cu judecarea cauzei în fond și având ca obiect contestarea actelor administrative, a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii și a respins acțiunea (f.d. 100-104).

La 03 septembrie 2020, verificând temeinicia și legalitatea hotărârii primei instanțe, Curtea de Apel Comrat a admis apelul Primăriei mun. Comrat și a casat hotărârea din 20 februarie 2020 a Judecătorei Comrat, cu emiterea unei decizii noi privind admiterea acțiunii depuse de către Primăria mun. Comrat.

A fost obligată ÎS „Agenția Servicii Publice” de a anula înscrisul efectuat la 03.03.2018 în registrul bunurilor imobile, nr. cadastral xxxx privind modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea concomitentă a înscrisului efectuat anterior în Registru, indicând modul de folosință a construcțiilor „casa de locuit pe pământ”.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, 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 și stabilită greșit starea de fapt în prezenta cauză, pe când concluzia primei instanțe despre necesitatea respingerii acțiunii este justă, aceasta având la bază cumulul probelor administrate în coraport cu normele legale ce guvernează raportul juridic litigios.

Conform art. 26 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 01 aprilie 2019), actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: este ilegal ca fiind emis contrar prevederilor legii, este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței și este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Din sensul normei legale enunțate rezultă că, orice act administrativ, pentru a fi considerat unul legal, trebuie să fie emis cu respectarea condițiilor enunțate și, anume, să fie emis cu respectarea prevederilor legale, de către o autoritate publică competentă și conform procedurii stabilite, iar neîndeplinirea oricărei dintre aceste trei condiții indică la ilegalitatea actului administrativ emis. Or, autoritățile publice trebuie să depună o diligență maximă în aprecierea elementelor de fapt și de drept, care fundamentează emiterea actului administrativ în strictă conformitate cu procedura legal stabilită.

Conform art. 3 al Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 01 aprilie 2019), 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 și subdiviziunile autorităților publice, funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b).

În conformitate cu prevederile pct. 6 din Instrucțiunea cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor, aprobată prin Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 112 din 22 iunie 2005, la obiecte ale înregistrării în Registrul bunurilor imobile, se raportează: - terenurile; - clădirile și alte construcții capitale, indiferent dacă sunt bunuri imobile separate sau părți componente ale terenului.

La rândul său, pct. 83 din Instrucțiunea enunțată, stabilește la compartimentul „modul de folosință” că, folosința obiectului nu influențează asupra dreptului, însă este un atribut legat de evidență. Modul de folosință (destinația) se indică din documentul de drept raportat la clasificatorul din anexa nr. 5. În cazul în care modul de folosință indicat în documentul de drept nu se regăsește în clasificatorul respectiv, se va indica modul de folosință cel mai apropiat, folosind explicațiile din rubrica mențiuni ale anexei.

Succesiv, la pct. 22 din anexa nr. 5 a Instrucțiunii citate, este specificat că, „construcție nefinalizată” reprezintă „Construcție care nu este recepționată pentru exploatare”.

Așa fiind, materialele cauzei denotă că, după eliberarea autorizării de construire nr. 12, cetățeanului Doicov Leonid pentru contruirea unei case de locuit

cu mansardă, situată pe str. xxxx, mun. xxxx, au demarat procesul de construire, construind doar fundamentul viitoarei case de locuit. Iar, prin avizului tehnic ce atestă gradul de executare a construcției și corespunderea lucrărilor de construcție cu documentația de proiect nr. 086 din 24 aprilie 2013, s-a stabilit că, lucrările de construire a casei din str. xxxx, mun. xxxx, corespunde proiectului, având gradul de finalizare a construcției de 15% (f.d. 83).

Prin urmare, sintetizând ipotezele relevate în coroborare cu normele enunțate supra, instanța de recurs reține că la materialele cauzei lipsește un act privind recepția finală a construcției cu nr. cadastral xxxx, situată pe str. xxxx, din mun. xxxx, care ar confirma recepționarea construcției pentru exploatare. Pe de altă parte, actele anexate la dosar atestă contrariul poziției reclamantului, și anume că, construcția nominalizată are un grad de finalizare de 15%, fiind o construcție nefinalizată.

Astfel, în prezenta cauză cu certitudine s-a constatat că Agenția Servicii Publice, având calitatea de pârât, a făcut dovada legalității acțiunilor referitor la modificarea înscrisului cu privire la modul de folosință (destinație) a construcției cu nr. cadastral xxxx, pe când Primăria mun. Comrat în calitatea sa de reclamant, nu a prezentat probe pertinente și admisibile care ar combate argumentele pârâtului și care în ansamblu ar demonstra necesitatea obligării pârâtului să anuleze înscrierea efectuată la 03 martie 2018 în Registrul bunurilor imobile referitor la construcția cu nr. cadastral xxxx privind modificarea modului de folosință (destinație) a construcției cu restabilirea concomitentă a mențiunilor operate anterior în Registrul bunurilor imobile, indicând modul de folosință a construcțiilor „casă de locuit individuală”.

Pentru toate aceste considerente și reieșind din contextul normelor de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră justă concluzia primei instanțe privind respingerea cererii de chemare în judecată, ca neîntemeiată.

Împrejurările descrise determină Colegiul să conchidă că soluția instanței de apel este neîntemeiată, din care considerente aceasta nu poate fi menținută.

Având în vedere faptul că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar 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 decizia din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat și a emite o nouă decizie prin care a menține hotărârea din 20 februarie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul Central.

În conformitate cu art. art. 258 alin. (3), 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 Agenția Servicii Publice.

Se casează integral decizia din 03 septembrie 2020 a Curții de Apel Comrat și se menține hotărârea din 20 februarie 2020 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria municipiului Comrat împotriva Agenției Servicii Publice, terți Roman Botnari, Leonid Doicov și Albina Melinte, cu privire la recunoașterea ilegalității modificărilor efectuate și obligarea de a rectifica.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Maria Ghervas

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Victor Burduh