

Dosarul nr. 3ra-893/2022  
2-21084321-01-3ra-30082022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. A. Paniș)  
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## Î N C H E I E R E

02 noiembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”,

în cauza de contencios administrativ, inițiată la cererea de chemare în judecată depusă de Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon” împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, persoană terță Consiliul orașenesc Anenii Noi, privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” și a fost menținută hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care acțiunea a fost admisă,

### c o n s t a t ă :

La 04 iunie 2021, Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon” a depus cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ împotriva I.P. „Agenția Servicii Publice”, persoană terță Consiliul orașenesc Anenii Noi privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că în temeiul deciziei Consiliului orașenesc Anenii Noi nr. 04/16 din 18 aprilie 2019 s-a înregistrat în Registrul bunurilor imobile terenul cu numărul cadastral XXXXXXXX, cu suprafața de 0,28 ha, cu modul de folosință pentru construcții, amplasat în raionul Anenii Noi, or. Anenii Noi, cu drept de proprietate a orașului Anenii Noi, iar la cererea reclamantei Consiliul orașenesc Anenii Noi a emis decizia 4/30 din 30 septembrie 2020, prin care terenul indicat a fost transmis în folosință solicitantului pentru construcția unei biserici.

A relatat reclamanta că în vederea exercitării dreptului său de folosință și înregistrării acestuia în Registrul bunurilor imobile, autoritatea publică locală a eliberat titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren din 09 martie 2021, ce a fost anexat la cererea reclamantei din 19 martie 2021, adresată I.P. „Agenția Servicii Publice”, serviciul cadastral teritorial Anenii Noi, nr. 1001/21/4477 cu privire la

înregistrarea dreptului de folosință asupra terenului cu numărul cadastral XXXXXXXX, asupra căreia registratorul pârâtei a decis la 22 martie 2021 să refuze înregistrarea dreptului de folosință în Registrul bunurilor imobile în temeiul art. 33 alin. (i) lit.e) și alin. (3) al Legii cadastrului bunurilor imobile.

A indicat reclamanta că apreciind decizia de refuz ca fiind nemotivată, a depus o cerere prealabilă la registratorul I.P. „Agenția Servicii Publice”, în conformitate cu art. 33 alin. (3) al Legii cadastrului bunurilor imobile.

La 04 mai 2021, I.P. „Agenția Servicii Publice” a decis prin decizia nr.11/07/177/2021/34/2021 să anuleze decizia de refuz la înregistrarea dreptului de folosință asupra bunului imobil cu numărul cadastral XXXXXXXX, emisă de SCT Anenii Noi la 22 martie 2021, dar a refuzat înregistrarea dreptului de folosință asupra bunului imobil indicat în temeiul titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. XXXXXXXX din 09 martie 2021 și a deciziei Consiliului orașenesc Anenii Noi nr. 4/30 din 30 septembrie 2020, în corespundere cu art. 33 alin.(1) lit.b) al Legii cadastrului bunurilor imobile, indicând că, conform prevederilor art.77 alin.(3) și (5) al Legii administrației publice locale bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, prin licitație publică, organizată în condițiile Legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin Lege, iar conform art. 10 alin. (8) al Legii privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, nu se permite înstrăinarea cu titlul gratuit sau darea în comodat persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu capital privat al bunurilor domeniului privat al unității administrativ-teritoriale. Totodată s-a menționat că în situația edificării unei eventuale construcții, este necesar a face referire la prevederile art. 654 din Codul civil, ce statuează că pentru a construi pe terenul altei persoane și a deveni proprietar al construcției - beneficiarul construcției trebuie să dispună de dreptul de superficie.

A considerat reclamanta că I.P. „Agenția Servicii Publice” la emiterea deciziei nr.11/07/177/2021/34/2021 din 04 mai 2021 a interpretat greșit prevederile art. 33 alin.(1) lit.b) al Legii cadastrului bunurilor imobile și a depășit vădit competențele sale prevăzute de Lege, împuternicirile sale fiind expuse la art. 12 alin. (7) al Legii cadastrului bunurilor imobile, iar potrivit art. art. 33 alin.(1) lit.b) al Legii cadastrului bunurilor imobile, înregistrarea drepturilor poate fi refuzată numai dacă forma și/sau conținutul documentelor prezentate nu corespund cerințelor legislației.

Cu trimitere la art. 316 alin. (2) din Codul civil, art. 20 din Codul funciar, art. 61 alin.(1) și art. 63 ale Legii privind administrația publică locală, reclamanta a susținut că I.P. „Agenția Servicii Publice” greșit a interpretat prevederile legislației ce reglementează dreptul de proprietate, deoarece bunul imobil cu numărul cadastral 1001205187 este înregistrat în Registrul bunurilor imobile la 28 mai 2019 în temeiul deciziei Consiliului local nr. 04/16 din 18 aprilie 2019 cu drept de proprietate al orașului Anenii Noi, astfel încât dreptul de proprietate al administrației publice locale Anenii Noi asupra terenului respectiv este incontestabil și este opozabil terților și decizia Consiliului local nr. 04/16 din 18 aprilie 2019, în temeiul căreia a fost înregistrat în Registrul bunurilor imobile, bunul imobil cu numărul cadastral XXXXXXXX, a trecut controlul administrativ, exercitat de Cancelaria de Stat, fiind, în opinia reclamantei, evident că legalitatea deciziei indicate nu poate fi pusă la îndoială, deoarece controlul administrativ a fost exercitat de către Cancelaria de Stat,

autoritatea publică locală dispunând de dreptul de dispoziție asupra proprietății sale în conformitate cu art. 500 alin.(1) și art. 510 alin. (2) din Codul civil.

A solicitat reclamanta anularea deciziei nr.11/07/177/2021/34/2021 din 04 mai 2021, emisă de registratorul I.P. „Agenția Servicii Publice”- Aliona Gușanu, obligarea I.P. „Agenția Servicii Publice” să înregistreze în Registrul bunurilor imobile dreptul de folosință asupra terenului cu numărul cadastral 1001205187 în favoarea Asociației Obștești Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon” în temeiul titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr.XXXXXXXX din 09 martie 2021.

Prin hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea depusă de Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon”. A fost anulată ca ilegală decizia I.P. „Agenția Servicii Publice”, departamentul cadastru, cu numărul 11/07/177/2021/34/2021 din 04 mai 2021. A fost obligată I.P. „Agenția Servicii Publice” să emită actul administrativ individual, prin care să înregistreze dreptul de folosință al Asociației Obștești Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon” asupra terenului cu numărul cadastral XXXXXXXX, situat în intravilanul orașului Anenii Noi, în temeiul titlului de autentificare a dreptului asupra pământului, eliberat la 09 martie 2021 în baza deciziei Consiliului orașenesc Anenii Noi nr.4/30 din 30 septembrie 2020.

Dispozitivul hotărârii din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost notificat I.P. „Agenția Servicii Publice” la data de 12 octombrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei. (f.d. 52)

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la data de 12 octombrie 2021, I.P. „Agenția Servicii Publice” a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea depusă de Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon”. (f.d. 54)

La 20 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, I.P. „Agenția Servicii Publice” a recepționat hotărârea motivată a primei instanțe, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d.71), iar la 21 ianuarie 2022, prin intermediul Direcției de evidență și documentare procesuală a Curții de Apel Chișinău, I.P. „Agenția Servicii Publice” a depus motivarea apelului (f.d.76/77).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind în termen apelul depus de I.P. „Agenția Servicii Publice” împotriva hotărârii din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de I.P. „Agenția Servicii Publice” și menținută hotărârea din 06 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d.88, 89/99)

Pentru a decide astfel, completul judiciar al instanței de apel aplicând prevederile art. art. 26 alin. (1), 28 alin. (1) lit. a), 31 alin. (1), 61 alin. (1), 63 alin. (1), 77 alin. (2) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543 din 25 februarie 1998, (în redacția legii la data inițierii procedurii administrative), precum și prevederile art. 10 alin. (8) al Legii privind administrarea și dectatizarea proprietății publice nr.121 din 04 mai 2007, a conchis că, prima instanța just a reținut că, temeiul de refuz invocat de autoritatea emitentă a deciziei contestate prevede exhaustiv situația în care documentele prezentate de solicitantul înregistrării nu corespund datelor din cadastru.

La acest segment, completul judiciar al instanței de apel a notat că, apelanta nu a specificat prin ce anume documentele prezentate de intimată nu ar fi corespuns cu datele din cadastru, iar justificarea expusă în decizia de refuz contestată pentru încadrarea situației vizate în exigențele normei puse la baza emiterii deciziei fiind neîntemeiată și neconformă cerințelor Legii. Or, apelanta nu dispune, conform dispozițiilor art. 12 al Legii cadastrului bunurilor imobile, de abilitatea de a supune unui control și de a se expune asupra valabilității și, respectiv, a efectelor unui act administrativ individual favorabil, și anume asupra deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 4/30 din 30 septembrie 2020 cu privire la transmiterea în folosință a terenului cu numărul cadastral XXXXXXXX proprietate publică APL Anenii Noi pentru edificarea bisericii și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. 1001205187 din 09 martie 2021, eliberat pe numele intimatei aferent terenului vizat în speță.

Totodată, instanța de apel a menționat că, la materialele dosarului lipsesc probe ce ar dovedi că actele nominalizate au fost contestate în ordinea stabilită de către autoritatea abilitată sau de către terți, motiv pentru care în privința acestora survine prezumția deținerii puterii lucrului decis, în lipsa unei astfel de contestații ce ar constitui obiectul prezentului proces și instanța de apel fiind în imposibilitate de a examina legalitatea actelor respective.

Subsecvent, instanța de apel a reiterat că argumentele invocate de apelantă în cererea de apel nu pot fi reținute în condițiile în care apelanta nu dispune de autoritatea de a constata nulitatea și de a anula efectele unui act administrativ individual favorabil ce nu a fost contestat și anulat în ordinea stabilită de Codul administrativ, trimiterea apelantei la dispozițiile art. 77 al Legii privind administrația publică locală, art. 10 al Legii privind administrarea și deținatizarea proprietății publice și art. 654 din Codul civil fiind eronate pentru motivele expuse supra, fapt ce denotă cert și că trimiterea apelantei la dispozițiile art. 33 alin. (1) lit. e) al Legii cadastrului bunurilor imobile, condițiile instituite de această normă neîntrunindu-se în speță.

În consecință, completul specializat al instanței de apel a constatat că apelanta nu a invocat nici un argument ce ar combate soluția primei instanțe, inclusiv referitoare la obligarea emiterii actului administrativ individual drept consecință subsecventă, fapt ce denotă, în cumul cu constatările expuse anterior, legalitatea hotărârii contestate.

La caz, instanța de apel analizând conținutul hotărârii contestate, a reținut că hotărârea primei instanțe este una legală, motivată și bine argumentată, făcând referire la normele de drept material și procedural, dând o apreciere probelor prezentate de către părți, determinând circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, care au fost și care n-au fost stabilite, apreciind corect caracterul raportului juridic dintre părți, aplicând legea aplicabilă soluționării cauzei și admisibilitatea acțiunii, având o motivație și o analiză clară.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că hotărârea primei instanțe este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de către apelantă sunt neîntemeiate, completul specializat al instanței de apel pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a ajuns la concluzia de a respinge apelul și de a menține hotărârea primei instanțe.

La 05 iulie 2022, prin intermediul poștei electronice, I.P. „Agenția Servicii Publice” a depus recurs nemotivat, iar la 12 septembrie 2022 a depus motivarea

recursului împotriva deciziei din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de respingere a acțiunii în contenciosul administrativ formulată de Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon”.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de fapt și de drept anterior expuse, recurenta a invocat că decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe au fost adoptate cu încălcarea esențială și aplicarea eronată a prevederilor legislației în vigoare.

În acest context, menționează că instanțele de judecată ierarhic inferioare examinând litigiul în cauză încorect au aplicat speței date prevederile art.28 alin.(1), lit.f) și g) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr.1543 din 25 februarie 1998, (în redacția legii la data inițierii procedurii administrative), deoarece aplicabile speței este prevederile art.654 alin.(1) din Codul civil, care statuează că, suprafață este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului.

În circumstanțele menționate, consideră că documentele prezentate de Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon” nu pot servi temei de înregistrare a dreptului de folosință gratuită asupra bunului imobil, deoarece conținutul acestora fiind în contradicție cu cadrul legal.

În conformitate cu 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 alin. (1) și (2) 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. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 08 iunie 2022, în ședință publică. (f.d.88)

Totodată, din actele dosarului se atestă că dispozitivul deciziei din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificat I.P. „Agenția Servicii Publice”, prin intermediul poștei electronice la data de 14 iunie 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei. (f.d.100)

Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău din 08 iunie 2022, a fost notificată I.P. „Agenția Servicii Publice” prin intermediul poștei electronice la 18 august 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei. (f.d.106)

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat, cât și motivarea recursului în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 12 septembrie 2022, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, într-un termen rezonabil, Curtea Supremă de Justiție, prin intermediul oficiului

poștal, a expediat în adresa intimitei Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon”, precum și persoanei terțe Consiliul orășenesc Anenii Noi, copia recursului depus de I.P. „Agenția Servicii Publice”, creând astfel participanților la proces condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței. (f.d.114)

Deși, la 19 septembrie 2022, atât Asociația Obștească Centrul Social „Sfântul Mare Mucenic Pantelimon”, cât și Consiliul orășenesc Anenii Noi au recepționat copia recursului, fapt confirmat prin avizele de recepție anexate la materialele cauzei (f.d.112/113), aceștia până la data examinării admisibilități recursului nu și-au valorificat dreptul procedural de a depune referința vis-a-vis de recursul depus de I.P. „Agenția Servicii Publice”.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de I.P. „Agenția Servicii Publice”, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că, admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențială că, sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

#### d i s p u n e:

Recursul depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru