

Dosarul nr.3ra-904/21

Instanța de fond: Judecătoria Comrat, sediul central – V. Hrapacov

Instanța de apel: Curtea de Apel Cahul – S. Pilipenco, E. Dvurecenschii, V. Movilă

ÎNCHEIERE

10 noiembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Ala Cobăneanu
Svetlana Filincova

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de către Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” împotriva Consiliului municipal Comrat, Primăriei municipiului Comrat, Gheorghi Dușcov, Fedora Dușcova, persoane terțe Întreprinderea Municipală „Su-Canal” și Întreprinderea Municipală „Gospodăria Locativ Comunală Comrat” cu privire la contestarea actelor administrative și recunoașterea nevalabilității contractului de vânzare-cumpărare,

împotriva deciziei din data de 24 iunie 2021 a Curții de Apel Cahul prin care s-a respins apelul declarat de către Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, s-a menținut hotărârea din data de 20 iunie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central,

constată:

La 03 noiembrie 2016 Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a depus cerere de chemare în judecată, în ordinea contenciosului administrativ, împotriva Consiliului municipal Comrat, Primăriei municipiului Comrat, Gheorghi Dușcov, Fedora Dușcova, persoane terțe Întreprinderea Municipală „Su-Canal” și Întreprinderea Municipală „Gospodăria Locativ Comunală Comrat”, prin care a solicitat anularea pct. 1.2 din decizia nr. 3/27 din 22 martie 2016 a Consiliului mun. Comrat în partea expunerii la licitație pentru vânzare a terenului cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx, anularea procesului-verbal de desfășurare a licitației nr. 2 din 10 mai 2016 de vânzare a terenului litigios cumpărătorului Fedora Dușcova, recunoașterea nevalabilității contractului de vânzare-cumpărare a terenului la licitație cu strigare din 29 iunie 2016 încheiat între Primăria mun. Comrat și Fedora Dușcova, prin care prima a vândut, iar ultima a cumpărat terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx, cu consemnarea modificărilor corespunzătoare în Registrul bunurilor imobile.

În motivarea acțiunii Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a indicat că în baza Hotărârii Comitetului Central al Partidului Comunist și a Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 155 din 20 aprilie 1987 despre măsurile de ameliorare a lucrului piețelor colhoznice în R.S.S. Moldovenească, posedă terenul situat pe adresa or. Comrat, str. xxxxx.

În conformitate cu alin. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 767 din 10 decembrie 1993 cu privire la unele măsuri de îmbunătățire a activității comerciale a piețelor colhoznice din raza teritorială a primăriilor orașelor, se restituie, cu titlu gratuit, primăriilor orașelor Bender, Bălți, Cahul, Chișinău, Orhei, Tiraspol proprietatea statului din piețele acestora, transmisă Uniunii Asociațiilor de Consum din Republica Moldova prin Hotărârea Comitetului Central al Partidului Comunist și a Consiliului de Miniștri al R.S.S. Moldovenești nr. 155 din 20 aprilie 1987. Piețele Uniunii Asociațiilor de Consum (MOLDCOOP), dislocate în centrele raionale, localitățile de tip orășenesc, sate nu pot fi privatizate sau transmise structurilor de stat ori altor structuri fără acordul proprietarului.

Conform art. 108 din Legea cooperăției de consum nr. 1252 din 28 septembrie 2000, terenul transmis în folosință organizațiilor cooperatiste de consum și întreprinderilor lor cooperatiste își mențin acest regim juridic pe durata existenței acestuia.

La 31 mai 2010 în conformitate cu prevederile art. 101 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997, Cooperativa de Consum a încheiat cu Primăria mun. Comrat contractul de arendă nr.61 a terenului situat în or. Comrat, str. xxxxx, pe un termen de 3 ani, iar prin Acordul nr. 84 din 8 mai 2013, termenul contractului nr. 61 a fost prelungit cu 3 ani.

Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a menționat că pe parcursul anilor de folosire a terenului, teritoriul a fost amenajat din contul mijloacelor proprii a cooperativei, pe teren fiind pus pavaj (asfalt), în valoare totală de 688 699 lei.

Prin pct. 1.2 al deciziei nr. 3/27 din 22 martie 2016 Consiliul mun. Comrat a dispus expunerea spre vânzare prin licitație a terenului cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, xxxxx.

Conform procesului-verbal privind rezultatele licitației nr. 2 din 10 mai 2016 terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx situat în mun. Comrat, str. xxxxx a fost vândut Fedorei Dușcova, iar la 29 iunie 2016 între Primăria mun. Comrat și Fedora Dușcova a fost încheiat contractul de vânzare-cumpărare a terenului prin licitație nr. 11379.

În opinia Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”, atât pct. 1.2 din decizia nr. 3/27 din 22 martie 2016 a Consiliului mun. Comrat privind terenurile expuse la licitație, cât și actele ulterioare încheiate/adoptate pe marginea acestei decizii sunt neîntemeiate, ilegale și pasibile de a fi anulate, ori terenul cu suprafața de 0.0114 ha, situat pe adresa or. Comrat, str. xxxxx, vândut Fedorei Dușcova este o parte a terenului cu suprafața de 0,5822 ha, care se află în posesia Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”, folosindu-se sub amplasarea și funcționarea pieței. Mai mult, împreună cu vânzarea terenului, s-a vândut proprietatea – Uniunii Cooperativelor de Consum, fără de cunoștința ei și fără compensarea valorii acestuia.

Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a susținut că prin actele administrative și juridice contestate s-au încălcat drepturile Cooperativei de Consum ca proprietar și utilizator al terenului situat pe adresa or. Comrat, str. xxxxx.

În acest context la 06 septembrie 2016 Cooperativa de Consum s-a adresat către Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat cu cererea prealabilă nr. 01/03-362 cu privire la anularea deciziei Consiliului mun. Comrat nr. 3/27 din 22 martie 2016

privind terenurile expuse la licitație, în partea terenului, situat pe strxxxxx, or. Comrat, numărul cadastral xxxxx cu suprafața de 0,014 ha și anularea procesului – verbal privind rezultatele licitației nr. 2 din 10 mai 2016 de vânzare a terenului indicat, însă nu a primit nici un răspuns.

Prin hotărârea din 20 iunie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”, s-a anulat pct. 1.2 din decizia Consiliului mun. Comrat nr. 3/27 din 22 martie 2016 privind terenurile expuse la licitație, în partea expunerii la licitație pentru vânzare a terenului cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx, s-a anulat procesul-verbal de desfășurare a licitației nr. 2 din 10 mai 2016 de vânzare a terenului cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx cumpărătorul căruia a devenit Fedora Dușcova, s-a recunoscut ca nevalabil contractul de vânzare-cumpărare a terenului la licitația cu strigare din 29 iunie 2016, încheiat între Primăria mun. Comrat și Fedora Dușcova, în conformitate cu care Fedorei Dușcova i-a fost vândut terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx cu consemnarea ulterioară a modificărilor corespunzătoare în Registrul bunurilor imobile. (f.d.131-132, 143-152, vol.I)

Curtea de Apel Comrat prin decizia din 04 martie 2020 a respins apelul declarat de Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat împotriva hotărârii din 20 iunie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central. (f.d. 34,35-48, vol.II)

Prin decizia din data de 16 octombrie 2020 a Curții Supreme de Justiție s-a declarat inadmisibil recursul depus de către Gheorghe Dușcov, s-a admis recursul depus de către Consiliul și Primăria mun. Comrat, s-a casat decizia din data de 04 martie 2020 a Curții de Apel Comrat cu remiterea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Comrat. (f.d. 180-193, vol. II)

Curtea Supremă de Justiție prin încheierea din data de 24 februarie 2021 a admis demersul președintelui interimar la Curții de Apel Comrat cu privire la strămutarea cauzei la o altă instanță egală în grad, a strămutat cauza de contencios administrativ pentru examinare la Curtea de Apel Cahul. (f.d. 46-19, vol.III)

Prin decizia din 24 iunie 2021 a Curții de Apel Cahul s-a respins apelul declarat de Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat, s-a menținut hotărârea din data de 20 iunie 2019 a Judecătoriei Comrat, sediul central. (f.d. 98,99-109, vol. III)

Pentru a ajunge la această concluzie instanța de apel a constatat că la 04 aprilie 1997 Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a devenit proprietarul pieței (fosta piață colhoznică din Comrat), fapt ce rezultă din actele anexate și anume: copia extrasului de arhivă al procesului-verbal din 05 septembrie 1995, copia hotărârii Uniunii cooperativelor de consum din Comrat din 05 septembrie 1995 și 04 iulie 1997. Astfel, a primit în posesie și folosință terenul cu suprafața 0,74 ha, pe care este amplasată piața din mun. Comrat, acoperit cu pavaj asfaltat.

Potrivit extrasului din Registrul bunurilor imobile la 16 iunie 2008 dreptul de proprietate asupra terenului cu numărul cadastral xxxxx, suprafața 0,5486 ha, amplasat în mun. Comrat, str. xxxxx a fost înregistrat pe numele Primăriei mun. Comrat.

Astfel, din materialele cauzei rezultă cert că pe terenul cu numărul cadastral xxxxx din mun. Comrat, str. xxxxx, ce aparține Primăriei mun. Comrat, este amplasată piața din mun. Comrat ce aparține Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”.

În baza contractului de arendă a terenului nr.61 din 31 mai 2010 Primăria mun. Comrat a transmis în arendă Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” terenul cu numărul cadastral xxxxx, amplasat în mun. Comrat, str. xxxxx, pe termen de 3 ani, termenul fiind prelungit ulterior prin acordul nr.84 din 08 mai 2013 cu încă 3 ani. Respectiv, termenul de arendă a terenului a expirat la 30 aprilie 2016.

Prin decizia Consiliului mun. Comrat nr.3/26 din 22 martie 2016 s-a format bunul imobil-terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, amplasat în mun. Comrat, str. xxxxx, care prin pct.1.2 din decizia Consiliului mun. Comrat nr.3/27 din 22 martie 2016 a fost expus la licitație pentru vânzare.

În acest context instanța de apel a reținut că terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, amplasat în mun. Comrat, str. xxxxx a constituit parte componentă a terenului cu numărul cadastral xxxxx, pe care este amplasată piața acoperită cu pavaj, care se află în proprietatea Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”. Consiliul mun. Comrat a separat terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, amplasat în mun. Comrat, str. xxxxx și l-a expus la licitație pentru vânzare, când contractul de arendă nr.61 din 31 mai 2010 era în vigoare.

Instanța de apel a menționat că Consiliul mun. Comrat la înstrăinarea unei părți din suprafața totală a terenului aflat în mun. Comrat, str. xxxxx cunoștea că terenul nu este liber, ori pe acest teren era amplasată piața gestionată de Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP”, iar delimitând terenul și cu vânzarea acestuia la licitație, de fapt a vândut o parte acoperită cu pavaj, adică o parte din piață, proprietate care aparținea Cooperativei de Consum, ori pavajul (stratul asfaltic) este inseparabil de terenul pieței.

De asemenea, s-a mai constatat că autoritățile locale prin formarea un bun imobil prin separarea suprafeței de 0,0114 ha din terenul cu numărul cadastral xxxxx, pe care este amplasată piața și expunerea acestui teren la licitație spre vânzare, nu a ținut cont de prevederile art.108, alin.(1) din Legea cooperăției de consum nr.1252 din 28 septembrie 2000 și nu a asigurat realizarea dreptului Uniunii Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” la cumpărare/privatizare în mod prioritar a acestui teren, înainte de a-l expune la licitație. Prin urmare nerespectarea acestei obligații reprezintă încălcarea dreptului de preemțiune prevăzut de Codul civil (în redacția până la 01 martie 2019).

Mai mult, la momentul expunerii la licitație a terenului cu suprafața 0,0114 ha, de pe str. xxxxx, mun. Comrat, dar și la momentul desfășurării licitației din 10 mai 2016, terenul în cauză nu a fost înregistrat în Registrul bunurilor imobile, fiind înregistrat la 11 mai 2016. Astfel, la momentul desfășurării licitației acest teren cu suprafața 0,0114 ha, cu numărul cadastral xxxxx, din str. xxxxx, mun. Comrat, constituia o parte componentă a terenului cu numărul cadastral xxxxx, care se afla în folosința Cooperativei de consum.

În acest context instanța de apel a concluzionat că Consiliul mun. Comrat a emis contrar legii decizia nr.3/27 din 22 martie 2016 în partea expunerii la licitație pentru vânzare a terenului cu suprafața 0,0114 ha, cu numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, str. xxxxx, prin urmare pct.1.2 din această decizie urmează a fi anulat. Subsecvent urmează a fi anulat procesul-verbal de desfășurare a licitației nr. 2 din 10 mai 2016 de vânzare a terenului și recunoscut ca nevalabil contractul de vânzare-cumpărare a terenului la licitație cu strigare din 29 iunie 2016, prin care a fost vândut

terenul cu suprafața de 0,0114 ha, numărul cadastral xxxxx, situat în mun. Comrat, pe str. xxxxx cu consemnarea ulterioară a modificărilor corespunzătoare în Registrul bunurilor imobil.

Instanța de apel a respins argumentul autorităților intimat precum că Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” a refuzat de a încheia contractul de arendă a terenului pe care este amplasată piața, ca temei de respingere a acțiunii fiindcă s-a constatat că Cooperativa de Consum a refuzat de a încheia contractul de arendă a terenului deoarece suprafața acestuia a fost neîntemeiat micșorată. Mai mult, administrația publică locală, doar după formarea prin separare a bunului imobil cu suprafața 0,0114 ha și desfășurarea licitației, a expediat în adresa Cooperativei de Consum propunerea de a încheia contractul de arendă a terenului cu o suprafață mai mică.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat, prin care au solicitat casarea deciziei instanței de apel și hotărârea instanței de fond cu emiterea unei noi hotărâri privind respingerea acțiunii. (f.d. 112-113,128-133, vol. III)

În motivarea recursului Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat au indicat că instanța de apel nu a examinat cauza sub toate aspectele, complet și obiectiv precum și a admis un șir de încălcări ale normelor de drept material.

În acest sens autoritățile recurente au menționat că încălcarea dreptului de preemțiune prevăzut de art. 793 din Codul civil (în redacția de până la 01 martie 2019) nu are ca efect nulitatea absolută sau relativă a actului juridic încheiat cu încălcarea acestui drept. Exercițarea dreptului de preemțiune se realizează prin informarea de către persoana obligată (Consiliul mun. Comrat) despre intenția de a dobândi bunul în condițiile stabilite dinte persoana obligată și persoana terță (Fedora Dușcova). În speță, Uniunea Cooperativelor de Consum din Găgăuzia „GAGAUZCOOP” nu a exercitat dreptul de preemțiune în ordinea stabilită, ori a cunoscut de fapt, despre vânzarea-cumpărarea lotului de teren încă din 26 august 2016, dar nu a înaintat nici o cerere de realizare a acestuia drept.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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 24 iunie 2021.

La 21 iulie 2021, în termen, Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat au depus la instanța de apel recursul nemotivat. (f.d.112-113, vol.III)

Decizia motivată a Curții de Apel Cahul din data de 24 iunie 2021 a fost notificată Consiliului mun. Comrat și Primăriei mun. Comrat la 30 iulie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la fila dosarului 146, vol. III.

Consiliul mun. Comrat și Primăria mun. Comrat s-au conformat prevederilor legale și la 25 august 2021 au expediat în adresa Curții Supreme de Justiție motivarea recursului. (f.d. 140,vol.III)

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma 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, în acord cu alin. (2) din art.246 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 în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, 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, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs menționează 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 în 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; trebuie 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). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, este inadmisibilă.

Conform 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

dispune:

Recursul, înaintat de către Consiliul municipal Comrat și Primăria municipiului Comrat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Ala Cobăneanu

Svetlana Filincova