

Î N C H E I E R E

10 martie 2016

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele completului, judecătorul: Iulia Sîrcu

Judecătorii : Tamara Chișca-Doneva, Iurie Bejenaru

examinând chestiunea privind admisibilitatea recursului declarat de către Consiliul municipal Chișinău,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, Asociației Obștești „Octogon” cu privire la contestarea actului administrativ și nulitatea contractului de locațiune,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 09 iunie 2015, prin care a fost admis apelul declarat de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, casată hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din 20 noiembrie 2014 și emisă o nouă hotărâre cu privire la admiterea acțiunii,

c o n s t a t ă:

La 11 decembrie 2013, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Chișinău, intervenientul accesoriu Asociația Obștească „Octogon” cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 05 septembrie 2013 Consiliul municipal Chișinău prin decizia nr.7/30 a transmis în locațiune, pe un termen de trei ani, Asociației Obștești „Octogon”, încăperile nelocative din incinta Liceului teoretic „Olimp” cu suprafața de 323,5 m.p. din str. Petru Zadnipru, 7/1 (etajul 2), pentru amplasarea unei săli de sport.

Oficiul teritorial Chișinău consideră că actul a fost adoptat cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare. Prin răspunsul nr.06- 08/1275-1278 din 08 noiembrie 2013, parvenit în adresa Oficiului teritorial Chișinău la 11 noiembrie 2013, Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale a Consiliului municipal Chișinău a informat despre inițierea procedurii de perfectare a proiectului de decizie cu privire la examinarea notificării Oficiului, care va fi înaintat spre examinare Consiliului municipal Chișinău la una din ședințele ordinare.

Reclamantul menționează că procedura licitării dreptului de locațiune urma a fi petrecută în conformitate cu „Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, care stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus. Or, organizarea licitației, presupunea liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la locațiune a bunului imobil, cu suprafața de 323,5 m.p. din str. Petru Zadnipru, 7/1 (etajul 2).

Prin urmare, a menționat că la adoptarea deciziei menționate, Consiliul municipal Chișinău urma să țină cont și de prevederile punctului 3.1. din „Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație, decât cea locativă proprietate municipală”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/11 din 26 septembrie 2003, care stabilește că, încăperile sunt acordate în locațiune prin intermediul licitațiilor pentru obținerea dreptului de închiriere a încăperilor cu statut nelocuibil sau pe baza principiilor generale.

Punctul 3.1.1. din Regulamentul indicat stabilește că, modul de desfășurare a licitațiilor este stabilit prin „Regulamentului licitațiilor pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor aflate în gestiunea Consiliului municipal Chișinău”.

În acest sens, menționează că punctul 4.3. din „Regulamentul licitațiilor pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor aflate în gestiunea Consiliului municipal Chișinău”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.6/25 din 18 februarie 2004, stabilește, că atunci când un set oarecare se expune de două ori la licitație și nu se vinde, el poate fi propus pentru vânzare în cadrul negocierilor directe sau dat în locațiune pe baza principiilor generale stabilite prin Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/11 din 26 septembrie 2003.

De asemenea, a menționat că autoritatea abilitată poate accepta darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri directe, atunci când închirierea lor nu a fost solicitată la o licitație, când cheltuielile de organizare a licitațiilor nu sânt justificate (nu sânt acoperite de chiria pe 6 luni).

Conform prevederilor art.26 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ, actul administrativ poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care, este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Reclamantul mai susține că Consiliul municipal Chișinău la adoptarea actului administrativ a ignorat prevederile art.9 alin.(2) din Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 „Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale”, care stipulează că actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

Prin urmare, cere Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 7/30 din 05 septembrie 2013 „Cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din str. Petru Zadnipru, 7/1 (etajul 2) Asociație Obștești „Octogon”.

La 23 mai 2014, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere suplimentară la cererea de chemare în judecată privind majorarea pretențiilor, indicând că prin adoptarea deciziei nr. 7/30 din 05 septembrie 2013, Consiliul mun. Chișinău a încălcat prevederile art. 77 alin. (5) din Legea nr. 436

din 28 decembrie 2006, care stabilește că darea în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrative teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii.

Astfel, consideră că anularea actului inițial, decizia Consiliului mun. Chișinău, atrage după sine și anularea actului juridic încheiat ulterior, contractul de locațiune.

Solicită Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 7/30 din 05 septembrie 2013 și a contractului de locațiune nr. 4/13/013 din 22 noiembrie 2013, încheiat între Consiliul mun. Chișinău și Asociația Obștească „Octogon”.

Prin hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din 20 noiembrie 2014 acțiunea a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Prima instanță și-a fundamentat soluția de respingere a acțiunii pe prevederile art. 9 din Legea nr. 121-XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice, art. 315 Codul civil, art. 77 alin. (3) și (5) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 8 alin. (2) din Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești și art. 109 alin. (1) și (2) din Constituție stabilind drept legală decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 7/30 din 05 septembrie 2013 privind darea în locațiune Asociației Obștești „Octogon” a încăperii nelocuibile din str. P. Zadnipru 7/1 din mun. Chișinău și contractul de locațiune nr. 5/13/013 din 22 noiembrie 2013 încheiat între Consiliul mun. Chișinău și Asociația Obștească „Octogon”.

La 11 decembrie 2014, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii primei instanțe, cerînd admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi cu privire la admiterea acțiunii.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 09 iulie 2015 a fost admis apelul declarat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, casată hotărârea primei instanțe și emisă o nouă hotărâre prin care a fost admisă ca fiind întemeiată acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău a Cancelariei de Stat și a fost anulată decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 7/30 din 05 septembrie 2013 prin care s-a transmis în locațiune, pe un termen de trei ani, Asociației Obștești „Octogon” încăperile nelocative pentru amplasarea unei săli de sport și contractul de locațiune nr. 4/13/013 din 22 noiembrie 2013.

În susținerea concluziei instanța de apel a constatat că, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.7/30 din 05 septembrie 2013 s-a transmis în locațiune, pe un termen de trei ani, Asociației Obștești „Octogon”, încăperile nelocative din incinta Liceului teoretic „Olimp” cu suprafața de 323,5 m.p. din str. Petru Zadnipru, 7/1 (etajul 2), pentru amplasarea unei săli de sport.

Oficiul teritorial Chișinău a atenționat Consiliul municipal Chișinău că actul a fost adoptat cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, însă prin răspunsul nr.06- 08/1275-1278 din 08 noiembrie 2013, parvenit în adresa Oficiului teritorial Chișinău la 11 noiembrie 2013, Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale a Consiliului municipal Chișinău a informat despre inițierea procedurii de perfectare a proiectului de decizie cu privire la examinarea notificării Oficiului, care va fi înaintat spre examinare Consiliului municipal Chișinău la una din ședințele ordinare.

La caz, a constatat instanța de apel că procedura licitării dreptului de locațiune urma a fi petrecută în conformitate cu „Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere”, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, care stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus. Or, organizarea licitației, presupunea liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la locațiune a bunului imobil, cu suprafața de 323,5 m.p. din str. Petru Zadnipru, 7/1 (etajul 2), astfel, la adoptarea deciziei menționate, Consiliul municipal Chișinău urma să țină cont și de prevederile punctului 3.1. din „Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație, decât cea locativă proprietate municipală”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/11 din 26 septembrie 2003, care stabilește că, încăperile sunt acordate în locațiune prin intermediul licitațiilor pentru obținerea dreptului de închiriere a încăperilor cu statut nelocuibil sau pe baza principiilor generale.

La fel, corect a reținut Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel că punctul 3.1.1. din Regulamentul indicat stabilește că, modul de desfășurare a licitațiilor este stabilit prin „Regulamentul licitațiilor pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor aflate în gestiunea Consiliului municipal Chișinău”, punctul 4.3. din „Regulamentul licitațiilor pentru obținerea dreptului de locațiune a încăperilor aflate în gestiunea Consiliului municipal Chișinău”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.6/25 din 18 februarie 2004, stabilește, că atunci când un set oarecare se expune de două ori la licitație și nu se vinde, poate fi propus pentru vânzare în cadrul negocierilor directe sau dat în locațiune pe baza principiilor generale stabilite prin Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/11 din 26 septembrie 2003. De asemenea, a menționat instanța de apel că autoritatea abilitată poate accepta darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri directe, atunci când închirierea lor nu a fost solicitată la licitație, când cheltuielile de organizare a licitațiilor nu sânt justificate (nu sânt acoperite de chiria pe 6 luni).

În temeiul celor expuse instanța de apel just a stabilit că recurentul-pârît la adoptarea actului administrativ a ignorat prevederile art.9 alin.(2) din Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 „Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale”, care stipulează că actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Or, art.26 alin.(1) lit.c) din Legea contenciosului administrativ, prevede că actul administrativ poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care, este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Astfel, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, a conchis că instanța de fond eronat a reținut ca temei de respingere a acțiunii prevederile art. 315 alin (1) Codul civil, care prevede că proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului, or conform prevederilor art.9 din Legea nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea și deetizarea proprietății publice, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale sunt exercitate de către Consiliul local în numele unității administrativ-teritoriale.

Totodată, conform art. 3 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Iar, art.77 alin. (2) și (3) din Legea sus menționată, administrarea bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se face în condițiile legii, deci în cazul dat decizia nr.6/42-5 din 27 iunie 2013, urma să fie adoptată în condițiile legii, or potrivit art.77 alin.(5) al Legii nr. 436-XVI din 18 decembrie 2006 privind administrația publică, înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Astfel, Consiliul municipiului Chișinău a adoptat decizia contestată cu ignorarea prevederilor legale sus menționate.

Cu referire la excepția ce rezultă din prevederile art. 77 din Legea privind administrația publică locală prevederile „Regulamentului gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație, decât cea locativa - proprietate municipală”, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/11 din 26 septembrie 2003, conform căruia încăperile nelocuibile aflate în gestiunea Consiliului municipal Chișinău pot fi date în locațiune prin intermediul licitației sau prin intermediul negocierilor directe, se reține că art.77 alin.(5) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, prevede drept excepție de la norma dată, doar în cazurile în care această excepție este expres prevăzută de lege. Or, Regulamentul aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/11 din 26 septembrie 2003, în temeiul art.2 al Legii privind actele legislative nu reprezintă un act legislativ, dar de fapt reprezintă un act administrativ, care în temeiul art.3 și art.5 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, urmează să corespundă legii și nu poate să contravină scopului, principiilor și dispozițiilor actului legislativ.

Totodată, invocarea că ca excepție de la art.77 ar fi prevederile art.8 din Legea nr.837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, care prevede că, arendarea de către asociațiile obștești ce urmăresc beneficiul public a încăperilor și clădirilor proprietate publică se face în condiții preferențiale, în modul stabilit de Guvern, se menționează privitor la sintagma „în modul stabilit de Guvern”, or acest mod nu este stabilit, iar potrivit Registrului de Stat al Organizațiilor Necomerciale, la momentul adoptării deciziei contestate fiind înregistrate peste 9000 organizații.

Mai mult decât atât, art.8 alin.(1) din Legea cu privire la asociațiile obștești, clar stabilește că relațiile cu asociațiile obștești care desfășoară activitate în același domeniu, organele de stat nu trebuie să acorde preferințe nici uneia din ele.

Totodată, prevederile art.8 alin.(2) din Legea cu privire la asociațiile obștești nu sunt aplicabile cazului dat, or, reieșind din probele aduse, nu se confirmă că Asociația Obștească „Octogon” este o asociație obștească ce urmărește beneficiul public, or, urma să fie prezentat un certificat de utilitate publică, care se eliberează în corespundere cu capitolul V al Legii cu privire la asociațiile obștești.

La 18 ianuarie 2016, Consiliul mun. Chișinău a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, cerînd admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărîrii primei instanțe, pe care o consideră întemeiată și legală.

Recurentul, Consiliul mun. Chișinău, și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, deoarece a fost adoptată cu încălcarea esențială a normelor de drept, circumstanțe care la rîndul său au dus la încălcarea drepturilor fundamentale ale omului.

Menționează că Consiliul mun. Chișinău a emis actul administrativ contestat în temeiul art. 315 Codul civil, art. 109 alin. (1) și (2) din Constituția RM, art. 77 alin. (2) și (5) din Legea nr. 463-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și art. 11 din Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XII din 17 mai 2006.

Din normele de drept materiale care au stat la baza emiterii deciziei contestate consideră că arendarea de către asociațiile obștești ce urmăresc beneficiul public a întreprinderilor și clădirilor proprietate publică se face în condiții preferențiale. Astfel transmiterea de către Consiliul mun. Chișinău în locațiune a încăperilor menționate în decizii, cu destinația sală de sport, este un drept inalienabil al proprietarului patrimoniului unic.

La fel, a mai menționat că Asociația Obștească „Octogon” a prezentat toate actele necesare și deoarece a fost prezentată doar cererea Asociației Obștești „Octogon” cu privire la darea în locațiune, Consiliul mun. Chișinău în baza deciziei nr. 7/12-1 din 07 iulie 2009 emisă de Consiliul mun. Chișinău despre operarea unor modificări și completări în decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 4/11 din 26 septembrie 2003 „Cu privire la aprobarea Regulamentului gestionarii clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decît cea locativă-proprietate municipală” și pct. 2 prevede că modul de transmitere în locațiune a încăperilor se face pe baza principiilor generale.

De asemenea, consideră că instanța de apel greșit a admis și pretenția cu privire la anularea contractului de locațiune, deoarece contractul de locațiune din 22 noiembrie 2013 este semnat de către viceprimarul mun. Chișinău și Eugeniu Petrachi, de aici rezultă că cerința Oficiului teritorial Chișinău nu poate fi admisă deoarece este înaintată față de unele persoane care nu au calitate procesuală în acțiunea dată.

La 19 februarie 2016, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus referință prin care a solicitat declararea recursului depus de Consiliul mun. Chișinău ca fiind inadmisibil.

În conformitate cu art.434 alin.(1) Codul de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărîrii sau a deciziei redactate.

Din actele pricinii rezultă că decizia Curții de Apel Chișinău este emisă la 09 iunie 2015. La 06 iulie 2015, Curtea de Apel Chișinău a expediat părților, inclusiv și recurentului copia deciziei, însă la actele pricinii lipsesc probe ce ar confirma recepționarea acesteia de către părți.

Recurentul în recursul declarat susține că a făcut cunoștință cu decizia instanței de apel la 10 decembrie 2015 pe site-ul instanței. Astfel Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul depus de către Consiliul mun. Chișinău la 18 ianuarie 2016 în termenul prevăzut de lege.

Examinând temeiurile recursului în raport cu materialele pricinii civile, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul este inadmisibil din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 432 alin. (1) Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural.

Alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol prevăd exhaustiv cazurile în care se consideră că normele de drept material sau de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat, iar alin. (4) prevede că săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin. (3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au dus sau ar fi putut duce la soluționarea greșită a pricinii sau în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, sau în cazul în care erorile comise au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul declarat de Consiliul mun. Chișinău nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) CPC.

Prin urmare, argumentele invocate în recurs nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural de către instanța de apel, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Or, recursul exercitat conform secțiunii a II-a are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se numai legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

În acest context, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează și faptul că procedura admisibilității constă în verificarea faptului dacă motivele invocate în recurs se încadrează în cele prevăzute în art. 432 alin. (2), (3) și (4) CPC.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține și jurisprudența CEDO conform căreia recursurile trebuie să fie efective, adică să fie capabile să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede putere de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (cauza Purcel contra Irlandei, 16 aprilie 1991), pe când motivele recursului indicate în cazul din speță sunt similare celor invocate în cadrul judecării pricinii atât în prima instanță cât și instanța de apel, asupra căreia instanța de apel s-a pronunțat în modul corespunzător.

Astfel, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a considera recursul declarat de către Consiliul mun. Chișinău ca inadmisibil.

În conformitate cu art. art. 269-270, 431 alin. (2), 433 lit. a) și 440 alin. (1) Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție,

d i s p u n e:

Recursul declarat de către Consiliul municipal Chișinău se consideră inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul:

Iulia Sîrcu

Judecătorii:

Tamara Chișca-Doneva

Iurie Bejenaru