

DECIZIE

25 octombrie 2017

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Valeriu Doagă  
Ala Cobăneanu  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu  
Tamara Chișca-Doneva

examinând recursul declarat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată a Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 09 februarie 2017, prin care a fost respins apelul declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și menținută hotărârea Judecătoriei Centru, municipiul Chișinău din 08 aprilie 2016 prin care acțiunea a fost respinsă,

c o n s t a t ă:

La 06 ianuarie 2016, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că la 29 octombrie 2015, Primarul General al municipiului Chișinău a emis dispoziția nr. 906-d „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău”.

În conformitate cu art. 64 al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul sub aspectul legalității dispoziției menționate și a constatat că dispoziția supusă controlului a fost emisă de Primarul General al municipiului Chișinău cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Indică reclamantul că la 01 decembrie 2015 a înaintat Primarului General al municipiului Chișinău notificarea nr. 1304/OT4-2381 prin care a solicitat abrogarea dispoziției nr. 906-d din 29 octombrie 2015, însă prin demersul Direcției Generale

economie, reforme și relații patrimoniale nr. 07-11/1579 din 08 decembrie 2015, notificarea a fost respinsă.

Consideră că dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr. 906-d din 29 octombrie 2015, a fost emisă contrar prevederilor legale, deoarece reieșind din prevederile art. 14 alin. (2) lit. b) și c) și art. 29 alin. (1) lit. a) ale Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, de competența consiliului local ține administrarea bunurilor domeniului public și ale celui privat ale statului (comunei), orașului (municipiului), darea în administrare, concesionarea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului public al satului (comunei) orașului (municipiului), după caz, precum și a serviciilor publice de interes local în condițiile legii, iar primarul asigură executarea deciziilor consiliului local.

Totodată, menționează reclamantul că potrivit art. art. 60, 61 ale Legii privind statutul municipiului Chișinău nr. 431 din 19 aprilie 1996, Consiliul municipal deține dreptul de proprietar al patrimoniului municipal, în timp ce Primăria municipiului are dreptul de posesiune, folosință și administrare a patrimoniului municipal, în conformitate cu legislația și cu deciziile consiliului municipal.

Iar, conform art. 10<sup>1</sup> alin. (4) și (5) din Legea privind administrarea și deetimizarea proprietății publice nr. 121 din 04 mai 2007, listele bunurilor imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale administrate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea și cu autoritățile administrației publice centrale interesate și aprobate prin decizii ale consiliilor respective de nivelul întâi, servesc temei pentru înregistrarea primară a bunurilor respective în registrul bunurilor imobile. Listele bunurilor imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale administrate de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și cu autoritățile administrației publice centrale interesate și aprobate prin decizii ale consiliilor respective de nivelul al doilea, servesc temei pentru înregistrarea primară a bunurilor respective în registrul bunurilor imobile.

Prin urmare, relatează că aprobarea listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău urmează să fie decisă de către Consiliul municipal Chișinău, în temeiul dreptului de proprietar al patrimoniului municipal și nicidecum de Primarul General al municipiului Chișinău.

În drept își întemeiază cerințele în baza art. 68 al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, art. art. 3, 5 lit. b), 17 alin. (2), 21 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 și art. art. 277, 278 din Codul de procedură civilă.

Solicită Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, anularea dispoziției Primarului General al municipiului Chișinău nr. 906-d din 29 octombrie 2015, „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău”.

Prin hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din 08 aprilie 2016, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 09 februarie 2017, a fost respins apelul declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și menținută hotărârea primei instanțe.

La data de 18 mai 2017, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă integral în sensul formulat.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, menționând că concluziile instanțelor ierarhic inferioare nu sunt fundamentate legal or, în aprecierile făcute de instanțe nu se reflectă norma juridică ce ar reglementa cele constatate.

Menționează recurentul că înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunurilor unităților administrativ-teritoriale este ultima etapă a procesului de delimitare a bunurilor imobile proprietate publică, iar ulterior acestei etape, proprietarul este în drept să efectueze acte de administrare, gestiune și dispoziție asupra bunurilor sale.

Astfel, susține Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat că instanțele nu au făcut referire la careva norme legale din conținutul cărora să stabilească cu certitudine regimul juridic al bunurilor vizate.

Respectiv, conchide că aprecierile instanțelor în acest sens sunt subiective, mai mult că în pct. 1 al dispoziției contestate se indică că spațiile libere incluse în Liste, aparținând unității administrativ-teritoriale, sunt gestionate de alte entități, fondate de Consiliul municipal Chișinău.

Mai indică recurentul că sunt nejustificate și concluziile instanțelor judecătorești cu referire la faptul că prin actul administrativ contestat, Primarul General a dispus doar de dreptul de administrare a bunurilor respective, și nu de careva acțiuni de gestionare a patrimoniului, deoarece potrivit art. art. 315 alin. (1), 321 alin. (3) Cod civil, proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunurilor, iar în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobândește la data înscrierii în Registrul bunurilor imobile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Totodată relevă recurentul că organizarea și funcționarea autorității publice locale în temeiul principiului autonomiei locale presupune, conform art. 3 din Cartea autonomiei locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253 din 16 iulie 1997, dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.

Susține în acest sens că reieșind din prevederile art. 29 alin. (1) lit. j<sup>1</sup>) al Legii privind administrația publică locală și art. art. 9 alin. (2) lit. f) art. 10<sup>1</sup> alin. (5) al Legii privind administrarea și deținatizarea proprietății publice, ce reglementează aspecte ce țin de atribuțiile de bază ale primarului, atribuțiile autorităților administrației publice locale în administrarea și deținatizarea proprietății publice și inventarierea și delimitarea bunurilor proprietate publică și având în vedere faptul că delimitarea proprietății publice a unității administrativ-teritoriale de proprietatea statului este un proces în derulare în municipiul Chișinău, iar dispoziția contestată are ca efect juridic inclusiv declararea ca proprietate a municipiului a bunurilor care nu au fost

înregistrate până la momentul emiterii acestuia, consideră recurentul că dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015 a fost emisă cu încălcarea competenței.

La data de 05 iunie 2017, în adresa intimatului Primarul General al municipiului Chișinău a fost expediată copia recursului declarat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu înștiințarea despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței.

Prin referința depusă la 12 iulie 2017 Primarul General al municipiului Chișinău a solicitat respingerea recursului cu menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

După cum rezultă din actele cauzei copia deciziei instanței de apel din 09 februarie 2017, a fost expediată pentru cunoștință participanților la proces, inclusiv și în adresa recurentului Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 23 martie 2017, fapt confirmat prin scrisoarea de însoțire ce se conține la dosar (f. d. 134), totodată actele cauzei nu conțin date ce ar confirma și recepționarea acesteia de către destinatari.

Astfel, instanța de recurs consideră că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul la 18 mai 2017, împotriva deciziei instanței de apel din 09 februarie 2017, în termen.

În conformitate cu art. 444 CPC, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului în raport cu motivele recursului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. a) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să respingă recursul și să mențină decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, precum și încheierile atacate cu recurs.

După cum denotă actele cauzei la data de 29 octombrie 2015, Primarul General al municipiului Chișinău a emis dispoziția nr. 906-d „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău” (f. d. 10).

Tot materialul probator atestă că în conformitate cu prevederile art. 64 a Legii privind administrarea publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006, Oficiul Cadastral Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat un control sub aspectul legalității dispoziției în cauză, în rezultatul căruia a constatat că dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015, a fost emisă cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Este cert și faptul că prin notificarea nr. 1304/OT4-2381 din 01 decembrie 2015, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Primarului General al mun. Chișinău abrogarea dispoziției, însă prin comunicarea nr. 07-11/1579 din 08 decembrie 2015, notificarea a fost respinsă (f. d. 9, 15).

Astfel, nefiind de acord cu răspunsul primit Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat acțiunea respectivă în instanța de judecată împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, solicitând anularea dispoziției nr. 906-d din 29 octombrie 2015 „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative

pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău”.

Fiind investită cu judecarea pricinii în cauză prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii și respingerii acesteia, menționând că dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015 „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău” a fost emisă în concordanță cu prevederile legii, potrivit competenței și conform procedurii stabilite de art. art. 29 alin. (1) lit. g) și art. 32 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2016.

Instanța de apel, verificând legalitatea hotărârii primei instanțe, reieșind din temeiurile și obiectul acțiunii, cu aplicarea corectă a legii materiale care guvernează raportul juridic litigios, stabilind circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a pricinii și având la bază cumulumul de probe prezentate de părți, corect a ajuns la concluzia legalității hotărârii primei instanțe și netemeinicii apelului declarat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În susținerea opiniei enunțate instanța de recurs reține că în conformitate art. 29 alin (1) lit. (g) al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, primarul răspunde de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului), în limitele competenței sale

Iar, potrivit art. 32 alin. (1) al aceleiași în exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual.

Totodată, conform art. 7 din Legea citată, în realizarea competențelor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova, Carta Europeană a Autonomiei Locale și prin alte tratate la care Republica Moldova este parte.

Este de menționat că autonomie locală, în sensul art. 1 al Legii cu privire la descentralizarea administrativă nr. 435 din 28 decembrie 2006, prevede este dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice.

În timp ce art. 3 alin. (2) din aceeași Lege stabilește că 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 subiecți ai autonomiei locale sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive

În acest context, la caz prezintă relevanță și reglementările art. 61 din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 431-XIII din 19 aprilie 1995, în vigoare până la data de 16 septembrie 2016, care statuează că Primăria municipiului are dreptul de posesiune, folosință și administrare a patrimoniului municipal, în conformitate cu legislația și cu deciziile consiliului municipal.

De altfel, și art. 74 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, stabilește că autoritățile publice locale executive asigură, în condițiile legii, delimitarea și evidența separată a bunurilor din domeniul public și cel privat.

Raportând la caz prevederile enunțate în coroborare cu relatările constatate instanța de recurs reține că instanțele ierarhic inferioare corect au concluzionat că la adoptarea dispoziției nr. 906-d din 29 octombrie 2015 „Cu privire la aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău” Primarul General al municipiului Chișinău, s-a condus de prevederile legale și nu a încălcat competența și procedura stabilită de lege.

Or, după cum corect au remarcat și instanțele de judecată, Primarul General al municipiului Chișinău, conducându-se de recomandările Direcției audit intern a Primăriei municipiului Chișinău expuse în raportul de audit intern pe anul 2003 referitor la actualizarea Listei spațiilor nelocative pasibile de locațiune, informația prezentată de către Direcția generală economie, reforme și relații patrimoniale precum și de prevederile art. 29 alin. (1) lit. g) și art. 32 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 346-XVI din 28 decembrie 2006 prin dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015, a dispus aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău conform Anexei nr. 1 și Anexei nr. 2 (care pot fi privatizate), în scopul sistematizării, actualizării și publicării informației referitor la bunurile pasibile de locațiune aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău.

Prin urmare, reieșind din conținutul dispoziției nr. 906-d din 29 octombrie 2015, este evident că Primarul General al municipiului Chișinău la adoptarea acesteia a dispus de dreptul de evidență/inventariere a bunurilor/spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale Consiliului municipal Chișinău și a emis dispoziția respectivă pentru asigurarea transparenței în activitatea autorităților publice locale prin gestionarea și actualizarea informației existente.

Sub acest aspect, instanța de recurs apreciază critic invocările recurentului precum că dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015, a fost emisă în scopul înregistrării primare a bunurilor în Registrul bunurilor imobile.

Aceasta deoarece în esența prevederilor art. 10<sup>1</sup> alin. (4), (5) din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr. 121 din 04 mai 2007, temei pentru înregistrarea primară a bunurilor în Registrul bunurilor imobile servesc Listele bunurilor imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale administrate de autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea și cu autoritățile administrației publice centrale interesate și aprobate prin decizii ale consiliilor respective de nivelul întâi și Listele bunurilor imobile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale administrate de autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, coordonate cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și cu autoritățile administrației publice centrale interesate și aprobate prin decizii ale consiliilor respective de nivelul al doilea.

Respectiv, este incontestabil că Lista spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale consiliului municipal Chișinău, aprobată de Primarul General al municipiului Chișinău prin dispoziția nr. 906-d din 29 octombrie 2015, nu constituie temei de juridic pentru înregistrarea primară a

bunurilor în Registrul bunurilor imobile, cu atât mai mult cu cât dispoziția menționată a fost adoptată în scopul reexaminării și raționalizării în mod sistematic a publice pentru a asigura utilizarea eficientă și efectivă a acestora și nu afectează în nici un mod statutul juridic al bunurilor la care se referă.

Totodată, instanța de recurs, consideră neîntemeiate și susținerile recurentului cu referire la faptul că Lista spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale consiliului municipal Chișinău, urma să fie aprobată doar de către Consiliul municipal Chișinău.

Întrucât, prin prisma prevederilor art. 32 alin. (1) al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, în exercitarea atribuțiilor sale primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual, iar potrivit art. 29 alin. (1) lit. (g) al aceleiași Legi, una din atribuțiile de bază exercitate de către primar în teritoriul administrat este răspunderea de inventarierea și administrarea bunurilor domeniului public și celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului) în limitele competenței sale.

În consecință este de menționat că reieșind din prevederile normelor citate, primarul a fost în drept să emită dispoziția c nr. 906-d din 29 octombrie 2015 conform competenței și atribuțiilor sale, or prin aprobarea Listei spațiilor libere nelocative pasibile de locațiune, aflate în gestiunea entităților economice ale consiliului municipal Chișinău, autoritatea publică a dispus doar de dreptul de administrare și în special de evidență, inventariere a bunurilor respective, fără a dispune concesionarea, darea în arendă sau transmiterea în locațiune.

Sub acest aspect, se constată că și alte susțineri ale recurentului nu constituie temei de admitere a recursului, deoarece acestea se combat cu cele invocate mai sus și se axează asupra circumstanțelor, care au fost constatate și elucidate pe deplin de către instanța de apel, având la bază cumulul de probe apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

Drept urmare, instanța de recurs conchide că decizia recurată este adoptată în limitele competenței, cu aplicarea corectă a legii materiale care guvernează raportul juridic litigios, iar în cadrul judecării pricinii au fost create condiții obiective participanților la proces, întru realizarea drepturilor sale procedurale.

În conexiunea celor relatate, instanța de recurs, prin prisma jurisprudenței CEDO și anume cauza *Rebait și alții contra Franței*, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr.26561/1995, unde Curtea a menționat că „... art. 6 § 1 al Convenției, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes”, consideră necesar de a respinge și alte argumente invocate în recurs.

Mai mult că aceste argumente nu denotă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural, respectiv, nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Față de cele ce preced și având în vedere faptul că decizia instanței de apel este întemeiată și legală, iar criticele formulate în recurs sunt nejustificate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. a) CPC, art. 445 alin. (3) Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul declarat de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se menține decizia Curții de Apel Chișinău din 09 februarie 2017 și hotărârea Judecătoriei Centru, municipiul Chișinău din 08 aprilie 2016 în cauza civilă la cererea de chemare în judecată a Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței, judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Ala Cobăneanu

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Tamara Chișca-Doneva