

Dosarul nr. 3ra-443/19

Prima instanță: Judecătoria Soroca, sediul Central (jud: C. Botnaru)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: S. Procopciuc, E. Grumeza, N. Chircu)

## DECIZIE

24 aprilie 2019

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Valeriu Doagă  
Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu  
Mariana Pitic

examinând recursul depus de către Petru Vlas,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Petru Vlas împotriva Consiliului local Zastînca, raionul Soroca, intervenienți accesorii Valentina Bevza, Vlad Antonevici și Agenția Servicii Publice cu privire la contestarea actului administrativ, anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, obligarea de a modifica planul cadastral și geometric al bunului imobil, repararea prejudiciului material și moral,

împotriva deciziei din 13 noiembrie 2018 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost admis apelul declarat de către Petru Vlas și a fost casată hotărârea din 13 iulie 2018 a Judecătoriei Soroca, sediul Central, fiind emisă o hotărâre nouă de respingere a acțiunii,

### c o n s t a t ă:

La data de 07 iulie 2017, Petru Vlas a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Zastînca cu privire la contestarea actului administrativ, anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, obligarea de a modifica planul cadastral și geometric al bunului imobil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că este proprietarul bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX, amplasat în satul Zastînca, raionul Soroca. Când a procurat terenul dat în anul 2006, bunurile imobile ce se află între terenul pe care-l deține și traseul M-2 Chișinău-Soroca, nu erau formate, la fel nu erau formate nici căile de acces către imobilul său.

A menționat că Primăria s. Zastînca a adoptat o hotărâre cu privire la stabilirea căii de acces către terenul său și terenurile vecine de la traseul M-2 Chișinău-Soroca.

Ulterior, a obținut certificatul de urbanism și autorizația de construire nr. 27 din 31 iulie 2008, eliberate în conformitate cu legislația în vigoare, pentru construcția transformatorului TSMA 60 KVA, în care se indică că terenul are acces carosabil și pietonal la drumul central și cel auxiliar. Acest transformator a fost instalat cu respectarea condițiilor reglementate de lege și după darea în exploatare a acestuia, drumul de acces de la terenul său și terenurile din vecinătate către traseul principal M-2 a rămas conform certificatului de urbanism, pe lângă transformator.

Petru Vlas a susținut că ulterior, a aflat că în fața terenului pe care-l deține în proprietate, au fost formate alte bunuri imobile în așa mod încât drumul de acces a fost inclus în terenul deținut de Valentina Bevza, rămânând astfel fără drum de acces.

Consideră că la formarea bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX au fost comise greșeli, neluându-se în considerare certificatul de urbanism și autorizația de construire nr. 27 din 31 iulie 2008, eliberate pentru construirea transformatorului TSMA 60 KVA.

A afirmat că nu i-a fost adusă la cunoștință decizia de formare a bunurilor imobile nominalizate și după ce au fost epuizate toate căile posibile de a obține acest act administrativ, având în vedere că i-au fost încălcate drepturile, la 10 mai 2017 s-a adresat cu o cerere către Consiliul local Zastînca și Valentina Bevza, prin care a adus la cunoștință cele indicate supra și a solicitat anularea hotărârii de formare a bunului imobil în parametrii actuali, cu corectarea planului geometric al imobilului cu nr. cadastral XXXXX, ce aparține Valentinei Bevza și rezilierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului respectiv.

Reclamantul a notat că în termenul prevăzut de lege nu a primit niciun răspuns de la Consiliul local Zastînca, motiv din care s-a adresat la Primăria s. Zastînca, unde i-a fost comunicat că cererea sa a fost recepționată, dar nu poate fi soluționată până la întrunirea Consiliului local Zastînca, care va avea loc la 29 iunie 2017.

A indicat că la data de 29 iunie 2017 a avut loc ședința consiliului local, la care a participat și el, însă cererea sa nu a fost pusă în discuție, iar după ședință de asemenea nu a primit niciun răspuns și nu i s-a adus la cunoștință nicio decizie.

Petru Vlas a declarat că potrivit informației eliberate de ÎS „Cadastru”, la baza înscrierii dreptului de proprietate asupra bunului imobil nr. XXXXX au stat deciziile Consiliului local Zastînca nr. 10/7 din 21 aprilie 2016 și nr. 11/4 din 01 octombrie 2014, pe care le consideră ilegale, ca fiind emise cu încălcarea procedurii stabilite. Or, actele administrative au fost emise cu încălcarea prevederilor Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17 mai 1996 și a procedurii generale de formare a bunului imobil stabilită de Legea cu privire la formarea bunurilor imobile nr. 354 din 28 octombrie 2004. Respectiv, este ilegal și titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. XXXXX din 05 ianuarie 2017.

Mai mult ca atât, la momentul formării drumului existent în prezent, de către firma „Strabag” a fost verificată documentația urbanistică și de amenajare a teritoriului, precum și au fost prezentate certificatul de urbanism și autorizația de construire a transformatorului, avizul de racordare a transformatorului și decizia nr. 5/4 din 15 aprilie 2008 a Primăriei s. Zastînca despre formarea căilor de acces, luându-se

astfel decizia de a construi drumul spre loturile de teren cu numărul cadastral comun 7866109.

A solicitat anularea deciziei de formare a bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX, obligarea Consiliului local Zastînca să anuleze titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. XXXXX din 05 ianuarie 2017, cu modificarea planului cadastral și geometric al bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX.

Prin încheierea din 28 iulie 2017 a Judecătorei Soroca, sediul Central, a fost atrasă în proces Valentina Bevza în calitate de intervenient accesoriu.

La data de 25 august 2017, reclamantul a depus cerere de chemare în judecată suplimentară, solicitând inclusiv repararea prejudiciului moral în mărime de 10 000 de lei și material în sumă de 1768,03 lei.

Prin încheierea din 19 februarie 2018 a Judecătorei Soroca, sediul Central, a fost introdusă în proces în calitate de intervenient accesoriu Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”.

Iar la data de 17 mai 2018 a fost introdus în proces în calitate de intervenient accesoriu Vlad Antonevici, noul proprietar al bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX, în baza contractului de donație nr. 8319 din 18 septembrie 2017.

La 12 iulie 2018 Vlas Petru și-a concretizat pretențiile din acțiune, solicitând anularea deciziilor Consiliului local Zastînca de formare a bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX, anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren cu nr. cadastral XXXXX din 05 ianuarie 2017, obligarea Consiliului local Zastînca de a modifica planul cadastral și geometric al imobilului, cu introducerea drumului de acces existent din anul 2008, repararea prejudiciului moral în mărime de 10 000 de lei și material în sumă de 1768,03 lei.

Prin hotărârea din 13 iulie 2018 a Judecătorei Soroca, sediul Central, acțiunea depusă de Vlas Petru a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 13 noiembrie 2018 a Curții de Apel Bălți, a fost admis apelul declarat de Petru Vlas, a fost casată integral hotărârea din 13 iulie 2018 a Judecătorei Soroca, sediul Central și a fost emisă o hotărâre nouă de respingere a acțiunii.

La data de 05 februarie 2019 Vlas Petru a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 13 noiembrie 2018 a Curții de Apel Bălți și a hotărârii din 13 iulie 2018 a Judecătorei Soroca, sediul Central, cu pronunțarea unei hotărâri noi de admitere integrală a acțiunii.

În susținerea recursului a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Bălți a examinat superficial prezenta speță, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material.

A indicat că în ședința de judecată reprezentantul Consiliului local Zastînca a declarat că registrul certificatelor de urbanism și al autorizațiilor de construire se află în arhiva raională Soroca. Prin informația nr. 1057 din 02 octombrie 2017 se constată că registrul dat nu a fost predat în arhiva raională, fapt ce demonstrează că funcționarii Primăriei s. Zastînca au format bunurile imobile fără a lua în considerație certificatul de urbanism și autorizația de construire nr. 27 din 31 iulie 2008.

Recurentul a susținut că proiectul planului urbanistic general al sectorului, al planului cadastral și proiectul transformatorului au fost prezentate la eliberarea

autorizației de construire conform art. 12 din Legea privind autorizarea executării lucrărilor de construcție nr. 163 din 09 iulie 2010.

De asemenea, a menționat că imobilul ce-l deține în proprietate nu a fost inclus în proiectul și planul de electrificare general, întocmit în anul 2010, deoarece el deja avea electricitate de la transformator. Responsabilii de electrificare l-au introdus în planul de electrificare ca consumator particular de la transformatorul inclus în planul de electrificare, care a fost semnat de către autoritatea publică locală Zastînca.

Consideră eronată concluzia instanței de apel precum că ar fi încălcat termenul prevăzut de art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ la depunerea cererii prealabile, deoarece în toamna anului 2016 a depus o cerere referitor la procurarea ori luarea în arendă a terenului situat vizavi de terenul său, care s-a dovedit a fi cu nr. cadastral XXXXX, nu a știut despre formarea acestui bun, configurația, parametrii și cui aparține, iar numărul cadastral l-a indicat la insistența funcționarilor de la primărie, motivând că cererea nu poate fi primită fără specificarea numărului. Răspuns la cererea dată nu a primit. Despre regimul juridic, configurația și parametrii bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX a aflat în cadrul procesului de judecată.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) din Codul de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel.

Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la data de 13 noiembrie 2018.

Decizia instanței de apel redactată integral a fost publicată pe pagina web a Curții de Apel Bălți la 05 decembrie 2018 și a fost expediată în adresa părților la data de 06 decembrie 2018, potrivit scrisorii de însoțire nr. 24984 (f.d. 52, volumul II), fiind recepționată de către Vlas Petru la 12 decembrie 2018.

Astfel, recursul, declarat la data de 05 februarie 2019 de către Vlas Petru, este în termen.

Prin referința depusă la data de 13 martie 2019 Consiliului local Zastînca, raionul Soroca a solicitat declararea recursului ca inadmisibil.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa integral decizia instanței de apel și a restitui cauza instanței de apel, din următoarele considerente.

În corespundere cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

Astfel, în conformitate cu art. 432 alin. (1) din 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. Se consideră că normele de drept material au fost încălcate sau aplicate eronat în cazurile prevăzute expres la alin. (2) și (3) al articolului menționat.

Alineatul (4) al art. 432 din Codul de procedură civilă, 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 cauzei 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.

Prin prisma art. 239 din Codul de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată. Instanța își întemeiază hotărârea numai pe circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședință de judecată.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, conform datelor din Registrul bunurilor imobile, la data de 13 februarie 2006 a fost înregistrat dreptul de proprietate al lui Petru Vlas asupra terenului cu numărul cadastral XXXXX, situat în rnl Soroca, satul Zastînca, în temeiul contractului de vânzare-cumpărare nr. 475 din 06 februarie 2006 (f.d. 16, volumul I).

Prin decizia Consiliului local Zastînca nr. 1/4 din 15 ianuarie 2014, a fost aprobat planul urbanistic de detaliu din satul Zastînca, raionul Soroca, cu repartizarea sectoarelor atribuite pentru construcția caselor de locuit (f.d. 74, volumul I).

La data de 01 octombrie 2014, Consiliul local Zastînca a emis decizia nr. 11/4 din „Cu privire la identificarea și înregistrarea bunurilor imobile”, prin care au fost identificate bunurile imobile cu numerele cadastrale: XXXXX cu S-0,8002 ha modul de folosință agricol; XXXXX cu S-1,9007 ha modul de folosință fondul apelor; XXXXX cu S-0,7431 ha modul de folosință grădini; XXXXX cu S-10,0562 ha modul de folosință agricol; XXXXX cu S-0,2520 ha modul de folosință grădini și XXXXX cu S-0,0016 ha modul de folosință pentru construcții, amplasate în intravilanul și extravilanul sat. Zastînca în urma măsurărilor geodezice executate de OCT Soroca pe

terenurile proprietate publică a administrației publice locale Zastînca. Conform pct. 2 din decizie, au fost raportate bunurile imobile menționate în pct. 1 ca bunuri imobile publice, domeniul privat al sat. Zastînca, iar prin pct. 3 s-a solicitat Oficiului Cadastral Teritorial Soroca să înregistreze bunurile imobile cu numerele cadastrale XXXXX (f.d. 50, volumul I).

Prin decizia Consiliului local Zastînca nr. 19/4 din 04 mai 2015 „Cu privire la formarea bunurilor imobile prin separare, trecerea dintr-un domeniu în altul”, au fost formate prin separare 9 sectoare de teren în blocul cadastral XXXXX cu câte a 0,0825 ha, proprietate publică a domeniului privat din sectorul de teren XXXXX cu S-0,7431 ha, amplasate în s. Zastînca, raionul Soroca, printre care și bunul imobil în litigiu cu nr. cadastral XXXXX (f.d. 81, volumul I).

Ulterior, la data de 21 aprilie 2016 a fost emisă decizia Consiliului local Zastînca nr. 10/7 „Cu privire la aprobarea proiectului de separare a terenurilor și înregistrarea lor”, prin care a fost aprobat proiectul de separare a terenurilor cu nr. cadastrale XXXXX, solicitând OCT Soroca să înregistreze bunurile imobile nou formate (f.d. 76, volumul I).

Prin decizia Consiliului local Zastînca nr. 15/3 din 09 decembrie 2016 „Cu privire la completarea și modificarea deciziilor Consiliului local Zastînca”, a fost completat pct. 2 al deciziei nr. 10/7 din 21 aprilie 2016, fiind introdus la lit. c) – nr. cadastral XXXXX cu S-0,0825 ha, trecut în registrul cadastral cu nr. 3014 din 25 aprilie 2016 (f.d. 101, volumul I).

Iar, conform pct. 1.2 din decizia Consiliului local Zastînca nr. 15/6 din 09 decembrie 2016 „Cu privire la transmiterea în proprietate a terenurilor”, s-a transmis în proprietatea Valentinei Bevza terenul cu nr. cadastral XXXXX cu S - 0,0825 ha grădini trecut în registrul cadastral cu nr. 3014 din 25 aprilie 2016 (f.d. 100, volumul I).

Astfel, conform datelor din Registrul bunurilor imobile, la data de 29 septembrie 2016 a fost înregistrat terenul cu nr. cadastral XXXXX, modul de folosință – grădină, după satul Zastînca, rml Soroca, în temeiul deciziilor Consiliului local nr. 10/7 din 21 aprilie 2016 și nr. 11/4 din 01 octombrie 2014. Ulterior, la data de 17 ianuarie 2017, în temeiul titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. XXXXX din 05 ianuarie 2017, a fost înregistrat dreptul de proprietate al Valentinei Bevza asupra bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX (f.d. 18, volumul I).

Totodată, se reține că la data de 16 septembrie 2016, Petru Vlas a depus o cerere în adresa Primarului satului Zastînca, prin care a solicitat darea în arendă sau vânzarea terenului cu nr. cadastral XXXXX situat vizavi de terenul pe care-l deține în proprietate cu nr. cadastral XXXXX. Prin decizia nr. 14/10 din 18 noiembrie 2016, Consiliul local Zastînca a refuzat înstrăinarea sau darea în arendă a terenului cu nr. cadastral XXXXX, din motivul că va fi transmis în proprietate familiilor care nu dețin terenuri, pentru necesitățile familiale (f.d. 98-99, volumul I).

La 05 mai 2017, Petru Vlas s-a adresat cu cerere prealabilă la Consiliul local Zastînca, recepționată la 10 mai 2017 conform avizului de recepție (f.d. 7, volumul I), prin care a solicitat anularea hotărârii de formare a bunului imobil nr. cadastral XXXXX în parametrii actuali, cu corectarea planului geometric a imobilului ce

aparține Valentinei Bevza și rezilierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului (f.d. 19, volumul I).

În motivarea cererii a invocat că în toamna anului 2016 a aflat că în fața terenului pe care-l deține au fost formate alte bunuri imobile, astfel încât drumul de acces la imobilul său a fost inclus în terenul cu nr. cadastral XXXXX. De asemenea, pe terenul nou format este instalat transformatorul electric TSMA 60 KVA, în baza certificatului de urbanism și autorizației de construire nr. 27 din 31 iulie 2008.

În termenul prevăzut de lege Petru Vlas nu a primit răspuns la cererea prealabilă, însă susține că a fost informat verbal despre faptul că problema lui va fi soluționată la ședința consiliului care urma să se desfășoare la data de 29 iunie 2017, dată la care cererea nu a fost pusă în discuție.

În consecință, la data de 07 iulie 2017 Petru Vlas a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Zastînca, solicitând anularea deciziilor de formare a bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX, anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren cu nr. cadastral XXXXX din 05 ianuarie 2017, obligarea Consiliului local Zastînca de a modifica planul cadastral și geometric al imobilului, cu introducerea drumului de acces existent din anul 2008, repararea prejudiciului moral în mărime de 10 000 de lei și material în sumă de 1768,03 lei.

Prima instanță, fiind investită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia respingerii acțiunii ca fiind neîntemeiată, din motiv că deși drept temei de anulare a deciziei de formare a bunului imobil în litigiu și a titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, a fost invocat faptul neluării în considerare a certificatului de urbanism și a autorizației de construire a transformatorului, Petru Vlas nu a putut prezenta dovada înregistrării actelor respective la Primăria s. Zastînca, precum nici proiectul sau planul urbanistic al sectorului.

De asemenea, prima instanță a stabilit că potrivit planului urbanistic al localității, elaborat încă în anul 1993 și care nu a suferit modificări, toate bunurile imobile au căi de acces, inclusiv și la traseul M-2, doar că nu anume în locul unde-și dorește Petru Vlas, drepturile ultimului și ale locatarilor vecini nefiind încălcate.

Ulterior, instanța de apel, fiind investită cu judecarea apelului declarat de către Petru Vlas, a casat hotărârea primei instanțe și a pronunțat o nouă hotărâre, prin care acțiunea a fost respinsă.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a conchis că acțiunea în partea contestării deciziei Consiliului local Zastînca de formare a bunului imobil cu nr. cadastral XXXXX a fost depusă tardiv, în condițiile în care Petru Vlas susține în cererea prealabilă că a aflat despre formarea altor bunuri imobile și includerea drumului de acces în terenul pe care-l deține Valentina Bevza, cât și despre decizia de formare a bunului imobil în litigiu în toamna anului 2016, însă s-a adresat cu cerere prealabilă abia în luna mai 2017.

Referitor la pretențiile cu privire la anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren și obligarea de a modifica planul cadastral și geometric al bunului imobil, Curtea de Apel Bălți a conchis că au fost înaintate împotriva unui pârât necorespunzător, or, titlul de autentificare se eliberează pentru fiecare teren, în baza deciziei consiliului local, de către primărie și respectiv, acțiunea urma a fi înaintată față

de titularul Valentina Bevza și organul emitent. De asemenea, Consiliul local Zastînca nu este competent să modifice planurile cadastrale ale imobilelor, ci doar să solicite organului abilitat Agenția Servicii Publice modificarea acestora, care la rândul ei va efectua lucrările cadastrale și monitoringul bunurilor imobile, cu întocmirea și actualizarea planurilor cadastral și geometric.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, verificând legalitatea deciziei atacate, a constatat că instanța de apel a aplicat eronat normele de drept material.

Conform art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 01 aprilie 2019), orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Conform art. 14 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

În conformitate cu art. 15 alin. (1) și (2) din Legea dată, cererea prealabilă se examinează de către organul emitent sau ierarhic superior în termen de 30 de zile de la data înregistrării ei, decizia urmând a fi comunicată de îndată petiționarului dacă legislația nu prevede altfel. Organul emitent este în drept: a) să respingă cererea prealabilă; b) să admită cererea prealabilă și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

Art. 16 alin. (1) din Legea enunțată stipulează că, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit niciun răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

În condițiile art. 17 alin. (1) din aceeași Lege, cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri; c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

Astfel, în privința condițiilor de exercitare a acțiunii în contencios administrativ, legea specială a instituit pentru actele administrative o procedură administrativă obligatorie, prealabilă sesizării instanței, iar pentru ca procedura prealabilă să-și atingă scopul, legiuitorul a prevăzut și termenele în care trebuie să fie exercitată, precum și competența examinării unei astfel de cereri, care ține exclusiv de organul emitent.

Din normele legale citate rezultă că, respectarea procedurii prealabile de soluționare a litigiului este obligatorie în cazul contenciosului administrativ, dacă legea nu dispune altfel. Dar, demararea procedurii prealabile și ulterior a unui proces este un drept al persoanei care se consideră a fi vătămată într-un drept al său recunoscut de lege și nu o obligație.

Respectiv, dacă o persoană se consideră a fi vătămată într-un drept al său și dorește restabilirea acestuia, ea are dreptul de a iniția o procedură în ordinea contenciosului administrativ, doar cu respectarea unei proceduri prealabile.

Totodată, organul administrativ sesizat este obligat să examineze cererea prealabilă, fapt ce rezultă din prevederile art. 15 din Legea contenciosului administrativ. Deci, legea oferă posibilitatea persoanei de a depune cererea prealabilă și instituie obligația organului administrativ de a examina această cerere.

Pe parcursul procedurii prealabile/prejudiciare, petiționarul și autoritatea publică au dreptul de a opune reciproc toate excepțiile și a aduce toate argumentele în susținerea circumstanțelor invocate.

În cadrul examinării cererii prealabile, executându-și obligația impusă de lege, conform art. 15 alin. (2) lit. a) din Legea contenciosului administrativ, organul emitent este în drept să respingă cererea prealabilă invocând netemeinicia sau tardivitatea acesteia. Hotărârea adoptată de organul administrativ după examinarea cererii prealabile este actul prin care se finalizează faza prejudiciară a soluționării litigiului.

După cum a fost constatat supra, la data de 10 mai 2017, Petru Vlas s-a adresat cu cerere prealabilă la Consiliul local Zastînca, prin care a solicitat anularea hotărârii de formare a bunului imobil nr. cadastral XXXXX în parametrii actuali, cu corectarea planului geometric a imobilului ce aparține Valentinei Bevza și rezilierea contractului de vânzare-cumpărare a terenului.

În termenul prevăzut de lege Petru Vlas nu a primit răspuns la cererea prealabilă, însă în cererea de chemare în judecată a menționat că a fost informat verbal de către funcționarii Primăriei s. Zastînca despre faptul că cererea lui va fi examinată la ședința Consiliului local Zastînca numită pentru data de 29 iunie 2017.

Fiind prezent la ședința consiliului din 29 iunie 2017, Petru Vlas a observat că cererea lui nu a fost pusă în discuție, de asemenea după ședință nu a primit niciun răspuns și nu i s-a adus la cunoștință nicio decizie, motiv din care la 07 iulie 2017 a depus prezenta cerere de chemare în judecată.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reiterează că instanța de apel, respingând acțiunea în partea contestării deciziilor de formare a bunului imobil ale Consiliului local Zastînca nr. 11/4 din 01 octombrie 2014 și nr. 10/7 din 21 aprilie 2016, ca fiind tardivă, a constatat că cererea prealabilă a fost depusă cu încălcarea termenului de prescripție, însă nu a luat în considerare faptul că organul emitent nu a invocat tardivitatea acesteia la faza extrajudiciară, adică atunci când a fost sesizat de către petiționar.

În acest sens, instanța de recurs reține că omiterea termenului pentru depunerea cererii prealabile urma a fi invocată de către autoritatea administrativă, la caz Consiliul local Zastînca, în cadrul soluționării litigiului pe cale extrajudiciară, pe când la cererea prealabilă din 10 mai 2017 Petru Vlas nu a primit niciun răspuns.

Astfel, intimatul-pârât nu a invocat tardivitatea cererii prealabile la etapa examinării acesteia și prin urmare, pierde dreptul de a invoca ulterior, în cadrul procesului judiciar, omiterea termenului de 30 zile pentru depunerea cererii prealabile. La caz, instanța de apel a reținut că în cadrul dezbaterilor judiciare, reprezentantul Consiliului local Zastînca, rml Soroca, a invocat omiterea de către Petru Vlas a termenului de prescripție.

În speță, instanța de recurs relevă că tardivitatea cererii prealabile a fost invocată de către Consiliul local Zastînca în cadrul procesului, în care ultimul deținea calitatea procesuală de pârât, pe când urma să o invoce, după caz, la etapa examinării cererii prealabile, în calitate de autoritate emitentă de a răspunde la cererea petiționarului.

Or, în cadrul examinării cauzei poate fi invocată doar tardivitatea acțiunii, dar nu și a cererii prealabile, în condițiile când organul administrativ la soluționarea prealabilă a litigiului nu a invocat acest fapt.

În atare circumstanțe, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că instanța de apel pripit a concluzionat asupra tardivității acțiunii cu privire la contestarea deciziilor Consiliului local Zastînca, prin prisma omiterii termenului stabilit de lege pentru inițierea procedurii de contestare a actului administrativ, în condițiile în care la soluționarea extrajudiciară acest aspect nu a fost invocat.

De altfel, doar în cazul în care organul emitent a respins cererea prealabilă pe motiv că persoana a omis termenul de adresare, instanța de judecată este competentă de a verifica motivele omiterii acestuia și temeiurile repunerii în termen.

În consecință, raportând circumstanțele stabilite la normele de drept guvernate de raportul juridic litigios, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că examinarea cauzei în ordine de apel a avut loc în mod incomplet și fără o apreciere și elucidare corespunzătoare a circumstanțelor cauzei. Lichidarea lacunelor depistate în cadrul procedurii de examinare în recurs nu este posibilă, motiv din care cauza urmează a fi reexaminată.

La rejudecarea cauzei instanța de apel urmează să examineze acțiunea sub aspectul temeiniciei acesteia, stabilind care drept recunoscut de lege i-a fost încălcat lui Petru Vlas prin emiterea actelor administrativ contestat.

Totodată, instanța de recurs menționează că din interpretarea art. 6 CEDO, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza García Ruiz c. Spaniei din 21.01.1999).

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere faptul că, eroarea judiciară în cauză nu poate fi corectată de către instanța de recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a casa integral decizia instanței de apel și a restitui cauza instanței de apel.

La rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și, reexaminând cauza, să emită o decizie legală și întemeiată, respectând dreptul garantat al părților la un proces echitabil.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție decide:

Se casează integral decizia din 13 noiembrie 2018 a Curții de Apel Bălți, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Petru Vlas împotriva Consiliului local Zastînca, raionul Soroca, intervenienți accesorii Valentina Bevza, Vlad Antonevici și Agenția Servicii Publice cu privire la contestarea actului administrativ, anularea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, obligarea de a modifica planul cadastral și geometric al bunului imobil, repararea prejudiciului material și moral, și se restituie cauza Curții de Apel Bălți.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Valeriu Doagă

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Mariana Pitic