

Dosarul nr. 3ra-1257/19

prima instanță: Judecătoria Comrat (Ion Cojocari)

instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (Ludmila Caraianu, Dmitrii Fujenco, Ștefan Starciuc)

## DECIZIE

30 octombrie 2019

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Oleg Sternioală  
Tamara Chișca-Doneva  
Dumitru Mardari  
Nicolae Craiu  
Sveatoslav Moldovan

examinând recursul depus de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Comrat, Primarului municipiului Comrat și Ecaterinei Zadâr cu privire la contestarea actului administrativ și rezoluțiunea contractului de arendă funciară,

împotriva deciziei din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat, prin care s-a admis apelul depus de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, s-a casat hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat și s-a emis o decizie nouă, prin care s-a admis acțiunea depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat,

constată:

La 26 ianuarie 2018, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Consiliului municipal Comrat, Primarului municipiului Comrat și Ecaterinei Zadâr cu privire la contestarea actului administrativ și rezoluțiunea contractului de arendă funciară.

În motivarea acțiunii a invocat că, prin decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 s-a decis:

1) a încasa plata pentru folosirea lotului de teren pentru 1 an 9 luni în sumă de 750 de lei;

2) a încheia contract de arendă a lotului de teren din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu numărul cadastral xxxxx, cu anexa:

- cu suprafața de xxxxx;

- pe un termen de 3 ani;

- cu plata anuală de arendă în sumă de 108 lei.

3) Ecaterina Zadâr să se adreseze Primăriei pentru încheierea contractului de arendă a lotului de teren sus-menționat.

Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, în corespundere cu art. 64 și 68 din Legea privind administrația publică locală xxxxx36-XVI din 28 decembrie 2006, a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată și a constatat că pct. 2 și 3 din aceasta contravin prevederilor legale.

Or, conform Registrului bunurilor imobile, pe terenul cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de xxxxx este înregistrat un bloc locativ cu 15 apartamente.

Din conținutul deciziei consiliului local, precum și din declarațiile specialiștilor din cadrul Primăriei (juristului și arhitectului) rezultă că, actul administrativ a fost adoptat cu scopul ca Ecaterina Zadîr să dea în exploatare anexa la apartament.

Însă, conform declarațiilor specialiștilor din cadrul Primăriei, din actele permissive pentru construirea anexei la apartament, Ecaterina Zadîr dispunea de dispoziția nr. 1145 din 26 iulie 2002 „Cu privire la reconstruirea apartamentului și a balconului din str. Xxxxx, xxxxx, mun. Comrat”.

Însă, prin această dispoziție, Sofiei Acbaș i-a fost permisă doar reconstruirea apartamentului și a balconului, dar nu și construirea unei anexe la apartament.

Această circumstanță se confirmă și prin faptul că, începând cu anul 2002 cu S. Acbaș și Ecaterina Zadîr nu a fost încheiat contract de arendă a terenului aferent construcției (anexa la apartament) edificate ilegal.

Prin decizia nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, Consiliul municipal Comrat a legalizat o construcție edificată ilegal, fapt prin ce a încălcat legislația în vigoare, deoarece nu a ținut cont de interesele legitime ale tuturor locatarilor blocului locativ din str. Xxxxx, mun. Comrat, a persoanelor terțe interesate, precum și a organelor de resort.

Decizia menționată contravine prevederilor art. 55 alin. (1) lit. a), b), c), f) și i) din Legea nr. 75 din 30 aprilie 2015 cu privire la locuințe, care instituie un șir de restricții la reconstruirea locuințelor și executarea acestor lucrări.

Prin decizia dată, consiliul municipal a pus în sarcina Primăriei și a specialiștilor din cadrul acesteia eventuala răspundere în litigiile privind repararea prejudiciilor, atragere la răspundere administrativă sau penală a persoanelor cu funcție de răspundere din cadrul Primăriei.

Chestiunea cu privire la legalizarea construcțiilor edificate ilegal nu trebuie soluționată la nivelul autorității publice locale, dar în cadrul unui proces judiciar, în care vor participa autoritățile publice locale de nivelul întâi, persoanele ce au edificat ilegal construcția și alte persoane interesate, sau într-un alt mod în limitele legale.

Prin notificarea nr. 1304OT5-385 din 28 noiembrie 2017 a solicitat Consiliului municipal Comrat anularea deciziei nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, însă nu a primit niciun răspuns.

Urmează a fi rezoluționat contractul de arendă funciară încheiat cu Ecaterina Zadîr în baza deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, ca fiind un act subsecvent actului administrativ adoptat ilegal.

Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat instanței de judecată anularea ca fiind ilegale a punctelor 2 și 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 și rezoluțiunea contractului de arendă funciară încheiat cu Ecaterina Zadîr în baza deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017.

Prin hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat s-a respins acțiunea depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat s-a admis apelul depus de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, s-a casat hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat și s-a emis o decizie nouă, prin care s-a admis acțiunea depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat s-au anulat punctele 2 și 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 și s-a recunoscut rezoluțiunea contractului de arendă funciară încheiat cu Ecaterina Zadîr în baza deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017.

La 25 iulie 2019, Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat a depus la Curtea de Apel Comrat recurs motivat împotriva deciziei din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat.

În motivarea recursului au invocat că, instanța de apel a aplicat articolul 77 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală într-o altă redacție decât cea în vigoare la momentul adoptării deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017.

Instanța de apel a aplicat articolul 77 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală în redacția modificărilor operate în anul 2018, deși această normă a intrat în vigoare ulterior adoptării deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017.

La fel, instanța de apel a interpretat în mod eronat articolul 77 alin. (5) din Legea privind administrația publică locală, deoarece în sensul acesteia pot fi aplicate normele derogatorii prevăzute la articolul 10<sup>1</sup> alin. (1) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

În coroborarea acestor norme, consiliul local poate vinde sau transmite în arendă terenurile aferente construcției proprietate privată fără organizarea unei licitații publice.

Mai mult ca atât, instanța de apel a omis faptul că pretențiile formulate de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat sunt contradictorii, deoarece acesta solicită anularea doar a punctelor 2 și 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017.

Or, în argumentarea acțiunii și ilegalității punctelor 2 și 3 din decizia nominalizată, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a invocat că anexa la construcție a fost edificată ilegal.

În același timp, prin necontestarea pct. 1 al deciziei privind încasarea de la Ecaterina Zadîr a plății pentru arenda terenului pe care este amplasată anexa la imobil, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a recunoscut dreptul de proprietate al Ecaterinei Zadîr asupra anexei.

Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat au solicitat Curții Supreme de Justiție admiterea recursului, casarea deciziei din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat și menținerea hotărârii din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat.

La 23 octombrie 2019, examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, completul de admisibilitate al completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții

Supreme de Justiție a numit examinarea recursului în fond, în complet de cinci judecători.

Verificând argumentele invocate în recurs, pe baza materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursul depus de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, a casa integral decizia din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat și a emite o decizie nouă, prin care să fie menținută hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat, din următoarele motive.

La 01 aprilie 2019, a intrat în vigoare Codul administrativ al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, fapt ce rezultă din articolul 257 alin. (1) al acesteia.

Articolul 258 alin. (3) din Codul administrativ statuează că, 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.

Astfel, procedura de contencios administrativ dedusă judecării în prezenta speță urmează a fi judecată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ al Republicii Moldova, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 01 aprilie 2019).

Conform articolului 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. c) că, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Din materialele cauzei rezultă că, pe terenul din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de xxxxx este construit un bloc locativ.

Prin dispoziția bașcanatului municipiului Comrat nr. 1145 din 26 iulie 2002, Sofiei Acbaș i s-a permis reconstrucția apartamentului și balconului din str. Xxxxx, xxxxx, mun. Comrat (f.d. 38).

Prin contractul de donație din 31 decembrie 2015, Constantin Acbaș și Sofia Acbaș au donat Ecaterinei Zadîr apartamentul xxxxx din str. Xxxxx, mun. Comrat (f.d. 7, 37, 121-122).

Astfel, Ecaterina Zadîr a dobândit dreptul de proprietate asupra apartamentului xxxxx din str. Xxxxx, mun. Comrat.

Din extrasul Registrului bunurilor imobile rezultă că, terenul din str. Xxxxx, mun. Comrat, pe care este amplasat blocul locativ enunțat supra, aparține cu titlu de proprietate administrației publice locale (f.d. 7, 37).

Prin decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 s-a decis:

1) a încasa plata pentru folosirea lotului de teren pentru 1 an 9 luni în sumă de 750 de lei;

2) a încheia contract de arendă a lotului de teren din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu numărul cadastral xxxxx, cu anexa:

- cu suprafața de xxxxx;
- pe un termen de 3 ani;

- cu plata anuală de arendă în sumă de 108 lei.

3) Ecaterina Zadâr să se adreseze Primăriei pentru încheierea contractului de arendă a lotului de teren sus-menționat (f.d. 4).

În baza acestei decizii, la 11 octombrie 2017, Primăria municipiului Comrat și Ecaterina Zadâr au încheiat contractul de arendă a funciară nr.273, prin care ultimei i s-a transmis în arendă terenul cu suprafața xxxxx, din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu destinația „sub anexă”, pe un termen de 3 ani (f.d. 39-40 recto-verso).

În urma supunerii controlului obligatoriu de legalitate al deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a considerat că pct. 2 și 3 din aceasta contravin prevederilor legale.

Prin notificarea nr. 1304OT5-385 din 28 noiembrie 2017 Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului municipal Comrat anularea deciziei nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 (f.d. 5-6 recto-verso).

Având în vedere că, administrația publică locală nu a examinat în termen notificarea nr. 1304OT5-385 din 28 noiembrie 2017, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus acțiune în procedura contenciosului administrativ, solicitând instanței de judecată anularea punctelor 2 și 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, ca fiind ilegale, și rezoluțiunea contractului de arendă funciară încheiat cu Ecaterina Zadâr în baza deciziei Consiliului municipal Comrat nr.20/11.3 din 29 septembrie 2017 (f.d.1-3).

Fiind investită cu examinarea în fond a prezentei cauze, Judecătoria Comrat prin hotărârea din 20 iunie 2018 a respins acțiunea ca neîntemeiată (f.d. 56, 60-61 recto-verso).

Prin decizia din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat s-a admis apelul depus de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, s-a casat hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat și s-a emis o decizie nouă, prin care s-a admis acțiunea depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat s-au anulat punctele 2 și 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 și s-a recunoscut rezoluțiunea contractului de arendă funciară încheiat cu Ecaterina Zadâr în baza deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 (f.d. 151, 152-159 recto-verso).

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că, instanța de apel a adoptat o soluție greșită, rezultată din aplicarea unor legi materiale ce nu trebuiau aplicate și efectuarea controlului judecătoresc cu depășirea limitelor temeiurilor de fapt și de drept invocate în acțiune.

Instanța de apel a motivat soluția că terenul din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu suprafața de xxxxx urma a fi dat în arendă prin scoatere la licitație publică, cu încheierea ulterioară a contractului de arendă, conform articolului 77 din Legea privind administrația publică locală 436-XVI din 28 decembrie 2006.

Însă, depunând cererea de chemare în judecată, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a invocat că, la adoptarea deciziei nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017, Consiliul municipal Comrat a încălcat prevederile art. 55 alin. (1) din Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30 aprilie 2015, care interzice extinderea încăperilor din contul balcoanelor și al logiilor în blocul locativ, precum și

extinderea balcoanelor și logiilor existente; spargerea golurilor noi și lărgirea golurilor existente în pereții portanți ai blocurilor locative (în interiorul încăperilor/apartamentelor); acțiuni care afectează aspectul arhitectural al blocurilor locative (construcția anexelor, balcoanelor, copertinelor, bovindourilor, transformarea în bovindouri a logiilor și balcoanelor existente și altele), cu excepția aspectului acoperișurilor.

Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat nu a invocat în cererea de chemare în judecată (f.d. 1-3), cererea de apel (f.d. 59, 76-78) și în explicațiile date pe marginea acțiunii și cererii de apel (f.d. 51-53, 95-97) că decizia Consiliul municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 a fost adoptată cu încălcarea articolului 77 din Legea privind administrația publică locală 436-XVI din 28 decembrie 2006.

De asemenea, în acțiune nu a fost invocat nici faptul că terenul din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu suprafața de xxxxx urma a fi dat în arendă prin scoatere la licitație publică.

Prin urmare, instanța de apel era obligată să verifice legalitatea deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 doar în limitele invocate de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat în cererea de chemare în judecată.

Conjunctura acestor circumstanțe profilează concluzia că, prin decizia din 23 mai 2019, Curtea de Apel Comrat a depășit limitele temeiurilor de fapt și de drept invocate în acțiune de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat.

Instanța de apel în mod eronat a aplicat și prevederile articolului 11 din Codul funciar, deoarece acțiunea nu a fost întemeiată pe această normă legală.

Mai mult decât atât, articolul 11 din Codul funciar nici nu este pertinent speței, deoarece reglementează temeiurile de atribuire în proprietate privată a sectoarelor de teren din intravilan pentru case, anexe gospodărești și grădini.

La caz, însă, terenul din str. Xxxxx, mun. Comrat, cu suprafața de xxxxx, nu a fost atribuit Ecaterinei Zadâr cu titlu de proprietate, dar i s-a dat în arendă pe un termen de 3 ani.

Consiliul municipal Comrat în decizia nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 a menționat că, darea în arendă a terenului este necesară, deoarece în baza dispoziției bașcanatului municipiului Comrat nr. 1145 din 26 iulie 2002 a fost permisă reconstrucția apartamentului și balconului din str. Xxxxx, xxxxx, mun. Comrat (f.d. 4, 38).

Argumentele Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, precum că decizia Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 contravine articolului 55 din Legea cu privire la locuințe nr. 75 din 30 aprilie 2015, care prevede restricțiile la reconstrucția încăperilor și la executarea lucrărilor de reconstrucție nu pot fi reținute.

Or, Legea cu privire la locuințe nr. 75 din 30 aprilie 2015 a intrat în vigoare la 29 noiembrie 2015, iar reconstrucția apartamentului xxxxx din str. Xxxxx, mun. Comrat a fost permisă la 26 iulie 2002.

Prevederile articolului 55 Legea cu privire la locuințe nr. 75 din 30 aprilie 2015 au efect doar asupra relațiilor/raporturilor viitoare, adică după 29 noiembrie 2015 și nu are caracter retroactiv.

Conform articolului 46 alin. (1) din Legea privind actele legislative nr. 780 din 27 decembrie 2001 (abrogată din 12 iulie 2018), actul legislativ produce efecte

numai în timpul cât este în vigoare și nu poate fi retroactiv sau ultraactiv.

Astfel, este lipsită de suport argumentul Oficiului teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, precum că reconstrucția apartamentului xxxxx din str. Xxxxx, mun. Comrat, autorizată prin dispoziția bașcanatului municipiului Comrat nr. 1145 din 26 iulie 2002, urma să fie efectuată în corespundere cu articolului 55 Legea cu privire la locuințe nr. 75 din 30 aprilie 2015.

Prin urmare, prima instanță just a concluzionat că la adoptarea deciziei Consiliului municipal Comrat nr. 20/11.3 din 29 septembrie 2017 s-a urmărit scopul legal stabilit prin dispoziția bașcanatului municipiului Comrat nr. 1145 din 26 iulie 2002, prin care s-a permis reconstrucția apartamentului xxxxx din str. Xxxxx, mun. Comrat.

Din considerentele menționate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia necesității admiterii recursului depus de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, casării integrale a deciziei din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie menținută hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat.

Conform articolelor 258 alin. (3), art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul depus de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat.

Se casează integral decizia din 23 mai 2019 a Curții de Apel Comrat și se emite o decizie nouă, prin care se menține hotărârea din 20 iunie 2018 a Judecătoriei Comrat.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Oleg Sternioală

Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Dumitru Mardari

Nicolae Craiu

Sveatoslav Moldovan