

ÎNCHEIERE

09 septembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca - Doneva
Victor Burduh
Maria Ghervas

examinând admisibilitatea recursurilor declarate de către Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Individuală „Chirilov & F”,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoana terță Întreprinderea Individuală „Chirilov & F” cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din data de 01 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-au respins apelurile declarate de către Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Individuală „Chirilov & F”, s-a menținut hotărârea din data de 26 noiembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

constată:

La 03 octombrie 2017 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Chișinău, persoană terță ÎI „Chirilov & F”, prin care a solicitat anularea deciziei nr. 5/21-11 din 25 mai 2017 și contractului de arendă nr. 6851/2017 din 15 decembrie 2017.

În motivarea acțiunii Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 5/21-11 din 25 mai 2017 s-a decis reperfectarea relațiilor funciare de arendare a unui teren cu suprafața de 0,0183 ha din str. xxxxx, mun. Chișinău cu ÎI „Chirilov & F”. În baza deciziei la 15 decembrie 2017 între Primăria municipiului Chișinău și ÎI „Chirilov & F” a fost încheiat contractul de arendă nr. 6851/2017.

În conformitate cu art. 64 din Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală din 28 decembrie 2006 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul sub aspectul de legalitate și a constatat că decizia în cauză contravine prevederilor legislației în vigoare.

Astfel, potrivit art. 68 din Legea nr. 436-XVI privind administrația publică locală la 28 decembrie 2006 a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile a deciziei notificate. Însă, până la momentul depunerii acțiunii în instanța

de judecată, autoritatea publică locală emitentă nu a adoptat nici o decizie cu privire la examinarea notificării.

În susținerea ilegalității deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.5/21-11 din 25 mai 2017 autoritatea reclamantă a indicat că aceasta contravine art.77, alin.(3), alin.(5) din Legea privind administrația publică locală, deoarece bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, în condițiile legii. Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrative teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile legii.

Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009, stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus. Totodată organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la arendarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

În conformitate cu art.4, alin.(9) din Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, vânzarea- cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor privatizate sau supuse privatizării, aferente obiectivelor private, precum și celor aferente construcțiilor nefinalizate, se efectuează la prețul normativ al pământului. Terenul care, după parametri și amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, se vinde prin concurs sau la licitație deținătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deținător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la prețul - normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că potrivit datelor din Registrul bunurilor imobile, terenul vizat are suprafața de 0,0145 ha, iar în decizie este indicată suprafața de 0,0183 ha. Astfel că în privința lotului de pământ, surplus, vizat în decizia notificată, urmau a fi aplicate prevederile legale enunțate și anume vânzarea acestuia la licitație.

Autoritatea reclamantă a mai indicat că anularea actului administrativ inițial atrage după sine și anularea actului juridic subsecvent, în speța dată fiind contractul de arendă încheiat între Primăria mun. Chișinău și ÎI „Chirilov & F” nr. 6851/2017 din 15 decembrie 2017.

Prin hotărârea din data de 26 noiembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani s-a admis acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, s-a anulat decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 5/21-11 din 25 mai 2017 și contractul de arendă funciară nr. 6851/2017 din 15 decembrie 2017. (f.d. 103,113-118)

Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din data de 26 noiembrie 2019 a fost contestată în termen, atât de Consiliul municipal Chișinău, cât și de ÎI „Chirilov & F”. (f.d.108,111-112)

Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 01 iulie 2020 a respins apelurile declarate de către Consiliul municipal Chișinău și ÎI „Chirilov & F”, a menținut hotărârea din data de 26 noiembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 176,177-180)

Instanțele de judecată prin prisma Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și art. 2, alin. (7) din Legea privind terenurile

proprietate publică și delimitarea lor nr. 91-XVI din 05 aprilie 2007, au concluzionat că cererea de chemare în judecată este întemeiată, deoarece Consiliul municipal Chișinău prin actul administrativ contestat a decis prelungirea termenului de arendă a lotului de pământ cu suprafața de 0,0183 ha din str. xxxxx, mun. Chișinău cu ÎI „Chirilov & F” cu încălcarea normelor legale, care expres prevăd că înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Modul de înstrăinare, concesiune, dare în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale care se fac prin licitație publică este stabilit de Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009.

Argumentul Consiliului mun. Chișinău, precum că la licitație pot fi expuse doar loturile de teren care după parametri și amplasare pot fi formate și utilizate ca bunuri imobile de sine stătătoare și terenurile libere, a fost respins de instanțele de judecată, ori din materialele cauzei rezultă că acesta constituie bun imobil separat, dispunând și de număr cadastral separat, fapt confirmat de extrasul din Registrul bunurilor imobile.

Instanțele de judecată au analizat și argumentul ÎI „Chirilov & F” privire la faptul că, acest teren nu este liber, pe el este amplasată terasa de vară, însă a fost respins deoarece amplasamentul terasei, care este o amenajare temporară, nicidecum nu influențează sau limitează proprietarul în exercitarea dreptului său de a acorda terenul în arendă, conform procedurii stabilite de lege.

Împotriva deciziei instanței de apel a depus recurs Consiliul municipal Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi hotărâri privind respingerea cererii de chemare în judecată. (f.d. 185-187)

În motivarea cererii de recurs Consiliul mun. Chișinău a indicat că decizia instanței de apel a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material, ori prin prisma art. 77, alin. (5) din privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 darea în arendă sau locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se face prin licitație publică cu excepția cazurilor expres stabilite prin lege.

Astfel, instanța de apel nu a luat în calcul sintagma „cu excepția cazurilor expres stabilite prin lege” și fără a cerceta faptul că terenul arendat nu este liber, pe el este amplasată unitatea comercială a ÎI „Chirilov & F”, deci nu poate fi expus la licitație.

Consiliul municipal Chișinău a mai menționat că terenul menționat constituie proprietate municipală, astfel în temeiul Codului funciar numai Consiliul municipal Chișinău decide, după caz, transmiterea lor în proprietate, arendă sau folosință.

La 07 august 2020 ÎI „Chirilov & F” a depus recurs împotriva deciziei din data de 01 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi hotărâri privind respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind neîntemeiată. (f.d.206-209)

În motivarea recursului ÎI „Chirilov & F” a indicat că instanțele de judecată incorect au reținut prevederile art. 77, alin. (3) și (5) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și anume că darea în arendă a lotului de pământ cu suprafața de 0,0183 ha din str. xxxx, mun. Chișinău, poate avea loc numai prin licitație publică, fără a reține excepția de la această regulă.

Mai mult, instanțele de judecată s-au axat pe argumentele Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, fără a analiza argumentul că lotul de pământ cu

suprafața de 0,0183 ha din str. xxxxx, mun. Chișinău nu este spațiu liber pentru a fi expus la licitație.

Îl „Chirilov & F” a mai indicat că după expirarea contactului de arendă din 2018 relațiile de arendă au continuat, iar în temeiul art. 904 și art. 911 din Codul civil locatarul are dreptul prioritar la încheierea contractului pe un nou termen.

Efectuând controlul judiciar al hotărârilor contestate prin prisma argumentelor expuse în recursuri, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că prin Legea nr.116 din data de 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.

Conform 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 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.

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

Decizia instanței de apel a fost pronunțată după intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Prin urmare, legalitatea procedurilor, care au urmat după punerea în aplicare a Codului administrativ, se vor verifica prin prisma Codului administrativ.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 01 iulie 2020, fiind notificată Consiliului municipal Chișinău și Îl „Chirilov & F”, la data de 09 iulie 2020. (f.d. 183,184)

Consiliul municipal Chișinău și Îl „Chirilov & F” în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ au depus la Curtea de Apel Chișinău recursuri motivate la 15 iulie 2020 și 07 august 2020, în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursuri în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție le consideră drept inadmisibile, din următoarele motive.

Prin prisma art.246, alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art.246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).Din analiza acestor prevederi rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să

însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs menționează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

conchide că cererile de recurs depuse de către Consiliul municipal Chișinău și ÎI „Chirilov & F” sunt inadmisibile.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursurile, înaintate de către Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Individuală „Chirilov & F”, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca- Doneva

judecătorii

Victor Burduh

Maria Ghervas