

## Î N C H E I E R E

23 decembrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Andrei Mațco și Polina Mațco, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Mațco și Polina Mațco împotriva Consiliului municipal Chișinău privind contestarea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual,

împotriva deciziei din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a ț ă :

La 12 martie 2018, Andrei Mațco și Polina Mațco au înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău privind contestarea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual.

În motivarea acțiunii înaintate reclamantii au indicat că la 15 noiembrie 2017, în baza art. 11 Cod funciar, au înaintat Primăriei mun. Chișinău cerere privind luarea acestora la evidență pentru alocarea unui lot de pământ în vederea construirii casei de locuit individuale în intravilanul mun. Chișinău, cerere care a fost remisă spre examinare în mod ilegal Preturii sectorului Botanica, mun. Chișinău.

Deși la cerere au anexat acte justificative în motivarea cererii, prin răspunsul Preturii sect. Botanica, mun. Chișinău nr. M-973/17 din 08 decembrie 2017 cererea a fost respinsă, motiv pentru care au adresat cerere prealabilă Consiliului municipal Chișinău, aceasta fiind respinsă prin răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 01/1-09-527 din 20 februarie 2018, făcându-se trimitere la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/11-3 din 15 mai 2012, în baza căreia fondul de rezervă a terenurilor pentru construirea caselor de locuit individuale ar fi fost epuizat, iar atribuirea terenurilor are loc prin intermediul licitațiilor publice.

Consideră că răspunsurile oferite de autoritățile indicate sunt ilegale, fiind contrare prevederilor art. 77 alin. (5) al Legii privind administrația publică locală, art. art. 10 și 11 din Codul funciar, art. 10 alin. (8) lit. c) al Legii cu privire la administrarea și deetatizarea proprietății publice și art. 10 al Legii privind statutul municipiului Chișinău.

Solicită reclamanții recunoașterea ca fiind ilegal răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 01/1-09-527 din 20 februarie 2018, cu obligarea Consiliului municipal Chișinău de a emite decizie de luare la evidență a reclamanților pentru alocarea unui lot de pământ familiei nou-formate în baza cererii înregistrate cu nr. M-8800/17 din 15 noiembrie 2017 cu atribuirea ulterioară, în condițiile art. 11 din Codul funciar, a unui lot de pământ pentru contruirea individuală a casei de locuit cu dependențe în intravilanul mun. Chișinău conform consecutivității rândului stabilit.

Prin hotărârea din 10 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani acțiunea înaintată de Andrei Mațco și Polina Mațco a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 12 decembrie 2019 Andrei Mațco și Polina Mațco au declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 10 decembrie 2019, iar la 10 februarie 2020 după recepționarea hotărârii motivate, în termenul stabilit de lege, au depus motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei hotărâri noi, prin care să fie admisă integral acțiunea înaintată.

Prin decizia din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins cererea de apel declarată de Andrei Mațco și Polina Mațco.

În motivarea deciziei, instanța de apel a reținut prevederile art. 11 din Codul funciar, care stipulează că autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberându-le titluri de proprietate, atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului până la epuizarea acesteia pentru construcția caselor de locuit, anexelor gospodărești și grădini: în orașe – de la 0,04 până la 0,07 hectare, în localități rurale – până la 0,12 hectare. Dimensiunile concrete ale sectoarelor de teren se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale.

Din dispozițiile acestei norme instanța de apel a dedus că atribuirea terenurilor familiilor nou-formate fără plată a sectoarelor de teren poate avea loc din rezerva intravilanului, până la epuizarea acesteia, iar în cazul epuizării rezervei intravilanului localității a sectoarelor de teren, atribuirea acestora nu poate avea loc, astfel încât nici organizarea procedurii de luare la evidență a persoanelor pentru atribuirea sectoarelor de teren nu este posibilă.

La caz, Colegiul a reținut că la 15 mai 2012 Consiliul municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 4/11-3 cu privire la epuizarea fondului de rezervă al Primăriei municipiului Chișinău pentru construirea caselor individuale de locuit, prin care s-a constatat epuizarea fondului de rezervă al Primăriei municipiului Chișinău pentru construirea caselor individuale de locuit.

Din aceste considerente Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a constatat netemeinicia solicitării lui Andrei Mațco și Polina Mațco privind luarea acestora la evidență în calitate de familie nou-formată pentru atribuirea gratuită a sectorului de teren pentru construirea casei de locuit individuale, concluzie ce denotă temeinicia răspunsului contestat de aceștia.

La 02 noiembrie 2020, Andrei Mațco și Polina Mațco au depus recurs împotriva deciziei din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel, ca fiind neîntemeiată, cu restituirea cauzei la o nouă rejudecare în alt complet de judecată.

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând că aceasta este ilegală, neîntemeiată, pe motiv că concluziile instanței care au stat la baza respingerii cererii de apel sunt formale, arbitrare și nemotivate fiind în contradicție cu circumstanțele cauzei și probele cercetate în ședința de

judecată, iar normele de drept material și procedural au fost interpretate și aplicate eronat.

Au subliniat că obiectul acțiunii de contencios administrativ a constituit „recunoașterea ca fiind ilegal răspunsul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 01/1-09-527 din 20 februarie 2018, cu obligarea Consiliului municipal Chișinău de a emite decizie de luare la evidență a reclamanților pentru alocarea unui lot de pământ familiei nou-formate a lui Andrei și Polina Mațco în baza cererii înregistrate cu nr. M-8800/17 din 15 noiembrie 2017 cu atribuirea ulterioară, în condițiile art. 11 din Codul funciar, a unui lot de pământ pentru contruirea individuală a casei de locuit cu dependențe în intravilanul mun. Chișinău conform consecutivității rândului stabilit”. În asemenea circumstanțe, instanțele ierarhic inferioare urmau să verifice dacă familia recurenților face parte din categoria familiilor nou formate și să verifice legalitatea refuzului autorității publice locale de a emite actul administrativ privind luarea recurenților la evidență pentru alocarea ulterioară în condițiile art. 11 din Codul funciar a unui lot de pământ pentru construcția unei case de locuit în calitate de familie nou-formată.

Au relatat că instanța de apel a ignorat Recomandarea nr. 8 din 01.11.2012 a Curții Supreme de Justiție, la care dâșii au făcut trimitere în cererea de apel, dând o altă interpretare prevederilor legale, fapt care contravine practicii judiciare naționale stabilite și cadrului legal pertinent speței, cât și au interpretat eronat normele materiale.

Au specificat că instanța de fond a respins acțiunea ca fiind neîntemeiată, motivând că cadrul legal existent (norma materială) nu prevede procedura de luare la evidență a familiilor nou-formate pentru alocarea lotului de pământ în condițiile art. 11 din Codul funciar de către autoritățile publice locale, iar instanța de apel în mod vualat fără a se expune asupra existenței sau lipsei cadrului legal a respins cererea de apel, motivând că odată ce atribuirea loturilor de pământ familiilor nou formate poate avea loc doar din rezerva intravilanului, dar care este epuizată, în asemenea circumstanțe nici organizarea procedurii de luare la evidență a persoanelor pentru atribuirea loturilor de pământ nu este posibilă. Consideră concluzia instanței de apel populistă și neîntemeiată, fără a avea vreun careva suport legal. Menționează că concluzia instanței de apel este neîntemeiată și prin faptul că până a fi repartizat nemijlocit lotul de pământ persoanei fizice în condițiile art. 11 din Codul funciar urmează a fi respectate condițiile obligatorii și anume a fi luat la evidență pentru îmbunătățirea condițiilor de trai și respectată consecutivitatea rândului.

Au notat că Consiliul municipal Chișinău de nenumărate ori prin răspunsurile anexate la dosar a confirmat în mod indirect că totuși loturi de pământ pentru construcție individuală în intravilanul mun. Chișinău există, doar că acestea vor fi atribuite prin licitație funciară. Or, refuzul organului administrației publice locale privind neinclusiunea în rândul pentru atribuirea unui teren de pământ pentru construcția casei de locuit, ca familie nou-formată poate fi contestat în instanțele judecătorești conform legislației în vigoare. Respectiv, concluziile instanțelor ierarhic inferioare contradictorii privind lipsa procedurii de luare la evidență a persoanelor pentru atribuirea terenului în condițiile art. 11 din Codul funciar, în contextul epuizării rezervei acestora, este neîntemeiat.

Au remarcat că instanțele ierarhic inferioare în baza art. 22, 219 și 238 alin. (2) din Codul administrativ, având rol activ în examinarea cererii depuse precum și în justa soluționare a cauzei, s-au limitat și preluat afirmația formală și neîntemeiată a intimatului precum că fondul de rezervă în mun. Chișinău este epuizat, fără a depune careva efort să verifice pentru a aprecia starea reală de fapt la ziua de azi, în condițiile

în care dâșii au prezentat decizii ale Consiliului municipal Chișinău de acordare a terenurilor în baza art. 11 din Codul funciar după emiterea deciziei din anul 2012 că fondul de rezervă este epuizat. În situația dată, concluziile instanțelor de judecată inferioare precum că fondul de rezervă a Primăriei mun. Chișinău este epuizat, bazându-se pe un act administrativ adoptat în anul 2012 este absolut neîntemeiată și contrar probelor prezentate.

Prevederile legislației obligă instanța de apel să verifice circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, limitele apelului și să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel, ceea ce la caz nu s-a respectat, astfel decizia instanței de apel a fost adoptată pripit, fără o apreciere a argumentelor și probelor invocate. Prin urmare, este incontestabil că instanța de apel a încălcat normele de drept procedural, precum și a examinat superficial atât apelul, cât și cauza dedusă judecării.

La 19 noiembrie 2020 în adresa Consiliului municipal Chișinău, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă intimatul nu și-a valorificat dreptul de a depune referință la cererea de recurs.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de 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 27 mai 2020, fiind expediată în adresa părților la proces. Consiliul municipal Chișinău a recepționat decizia motivată la 10 iulie 2020, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d. 141), iar scrisoarea expediată în adresa recurenților Andrei Mațco și Polina Mațco a fost restituită instanței de apel cu mențiunea „nereclamat” (f.d. 142-142a).

La 20 octombrie 2020 Andrei Mațco a depus cerere, solicitând să facă cunoștință cu materialele cauzei, iar conform mențiunii de pe cererea anexată la dosar, Andrei Mațco a făcut cunoștință cu decizia din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău la 29 octombrie 2020.

Referitor la recurența Polina Mațco, la materialele dosarului nu se regăsește vreo mențiune că decizia din 27 mai 2020 a Curții de Apel Chișinău i-ar fi fost notificată.

Astfel, Andrei Mațco și Polina Mațco, depunând recursul la 02 noiembrie 2020, au respectat termenul procedural prevăzut de art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 îl consideră inadmisibil 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 temeiuri 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 jurisprudențial, 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 din 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 reține 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 context, 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 cererea de recurs depusă de către Andrei Mațco și Polina Mațco, este inadmisibilă.

În conformitate cu art. 230, 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

d i s p u n e :

Recursul depus de Andrei Mațco și Polina Mațco se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh