

Dosarul nr. 3ra-114/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: O. Țurcan)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

ÎNCHEIERE

10 februarie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de
Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal
Chișinău, persoana terță Societatea cu Răspundere Limitată „Magnific” cu privire la
contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 30 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care au
fost respinse apelurile depuse de Consiliul municipal Chișinău și Societatea cu
Răspundere Limitată „Magnific” și a fost menținută hotărârea din 11 decembrie 2019
a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La 04 decembrie 2018 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus
cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoana terță
Unitatea medico-sanitară nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni cu privire la contestarea
actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că la 08 octombrie 2018 Consiliul
municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 7/7-1 „Despre operarea unor modificări în
decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 39/6-4 din 24 ianuarie 2006 „Cu privire la
darea în locațiune a unor încăperi din incinta Spitalului clinic municipal nr. 1 din xxxxx)
Unității medico-sanitare nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni”, contrar prevederilor
legale.

A menționat că în conformitate cu art. 63 și art. 64 din Legea nr. 436 din
28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Regulamentul cu privire la
organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin

Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, a efectuat controlul de legalitate a deciziei respective și a constatat că aceasta contravine legislației în vigoare.

A susținut că conform art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, pct. 9 subpct. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, la 07 noiembrie 2018 a înaintat notificarea nr. 1304/OT4-1024, prin care a solicitat abrogarea subpct.1.1 a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 7/7-1 din 08 octombrie 2018, însă nu a primit niciun răspuns.

A afirmat că prin subpct. 1.1 din decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău a decis darea în locațiune Unității medico-sanitare nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni a unor încăperi, prin majorarea suprafeței acestora, de la 595,5 m. p. la 793,8 m. p..

A notat că urmare a exercitării controlului asupra actului indicat și examinarea actelor ce au stat la baza adoptării deciziei contestate, s-au constatat abateri de la prevederile art. 77 alin. (3) și (5) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care reglementează că bunurile proprietate publică ale unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, în condițiile legii. Înstrăinarea, concesiunea sau darea în arendă, ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale, se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

A declarat că procedura licitării dreptului de locațiune urma a fi petrecută în conformitate cu Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, care stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de asigurarea liberului acces și a drepturilor egale pentru toți participanții, precum și prioritatea prețului maxim propus.

Reclamantul consideră că actul administrativ contestat este ilegal, deoarece a fost adoptat cu încălcarea procedurii, care presupune desfășurarea licitației publice.

Reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea subpct. 1.1 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 7/7-1 din 08 octombrie 2018 „Despre operarea unor modificări în decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 39/6-4 din 24 ianuarie 2006 „Cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din incinta Spitalului clinic municipal nr. 1 din xxxx) Unității medico-sanitare nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni”.

Prin hotărârea din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a fost anulat subpct. 1.1 din decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 7/7-1 din 08 octombrie 2018 „Despre operarea unor modificări în decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 39/6-4 din 24 ianuarie 2006 „Cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din incinta Spitalului clinic municipal nr. 1 din xxxx Unității medico-sanitare nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni”.

La 17 decembrie 2019 SRL „Magnific” a depus apel, iar la 24 iunie 2020 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei

Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii cu privire la respingerea acțiunii.

La 27 decembrie 2019 Consiliul municipal Chișinău a depus apel, iar la 28 mai 2020 a depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii cu privire la respingerea acțiunii.

Prin decizia din 30 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, au fost respinse apelurile depuse de Consiliul municipal Chișinău și SRL „Magnific” și a fost menținută hotărârea din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut că conform art. 77 alin.(3) - (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (în vigoare la data adoptării actului administrativ contestat), bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă, în comodat ori în locațiune, în condițiile legii. Înstrăinarea bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), raionului, schimburile de terenuri, delimitarea, partajul sau trecerea bunurilor dintr-un domeniu în altul, renunțarea la drepturi sau recunoașterea de drepturi și obligații se fac prin decizie a consiliului local sau raional, în temeiul expertizei. Înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Din analiza normelor de drept enunțate, instanța de apel a notat că unitatea administrativ – teritorială poate dispune de proprietatea sa privată doar în condițiile legii, astfel, în acest sens, legea prevede că darea în locațiune a unor bunuri imobile proprietate privată a unităților administrativ-teritoriale, ori dispunerea de acestea în oricare alt mod, are loc prin intermediul licitației cu strigare, organizată în condițiile legii.

La caz, prin decizia contestată s-a majorat, cu 198,3 m. p., suprafața încăperii din incinta Spitalului clinic municipal nr. 1 din xxxxx, dată în locațiune „Magnific” Societate pe Acțiuni.

Din circumstanțele constatate în cauză, instanța de apel a remarcat că prin decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău a dispus darea în locațiune, suplimentar suprafeței inițiale de 595,5 m. p, a unei încăperi cu suprafața de 198,3 m. p., către „Magnific” Societate pe Acțiuni.

Conform pct. 20 al Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 483 din 29 martie 2008, licitația pentru selectarea locatarilor bunurilor neutilizate ale întreprinderii se organizează la decizia autorității abilitate de către comisia de licitație, care se instituie prin ordinul administratorului întreprinderii. În componența comisiei de licitație, în mod obligatoriu, va fi inclus reprezentantul propus de autoritatea abilitată.

Iar, pct. 23 din Regulamentul menționat prevede că autoritatea abilitată poate accepta darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri directe, atunci când închirierea lor nu a fost solicitată la o licitație, când cheltuielile de organizare a

licitațiilor nu sunt justificate (nu sunt acoperite de chiria pe 6 luni), precum și în alte cazuri.

Prin urmare, reieșind din cele menționate supra, instanța de apel a reținut că Consiliul municipal Chișinău, în acest caz, urma să organizeze și să desfășoare o licitație, iar în cazul în care se constată că cheltuielile de organizare a licitației nu sunt justificate, putea accepta darea bunurilor neutilizate în locațiune prin negocieri directe, însă la materialele cauzei nu au fost prezentate careva probe în acest sens, prin urmare, argumentul invocat de apelanți este neîntemeiat și urmează a fi respins.

La 28 octombrie 2020 Consiliul municipal Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 30 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, considerând că instanța de apel a aplicat eronat normele de drept material și anume, a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată și a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

A menționat că instanța de judecată nu a luat în considerare faptul că conform art. 4 alin. (1) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, în realizarea competențelor sale, autoritățile administrației publice ale municipiului Chișinău dispun de autonomie, consfințită și garantată prin Constituția Republicii Moldova și prin alte acte legislative.

A susținut că conform art. 109 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

A afirmat că conform art. 3 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, 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.

A notat că conform art. 9 din Legea cu privire la proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale nr. 523 din 16 iulie 1999, exercitarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale constă în activitatea practică, desfășurată de autoritățile administrației publice locale în ce privește posesia, folosința și dispoziția proprietății publice locale în corespundere cu legislația. Modul de exercitare a dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale se stabilește de către autoritățile administrației publice locale în baza Legii cu privire la proprietate, prezentei legi și altor acte legislative în vigoare.

Recurentul consideră că prin acțiunea înaintată se încearcă o imixtiune în activitatea administrației publice locale și blocarea administrării bunurilor sale conform prevederilor legale enunțate.

A notat că conform art. 14 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice, iar conform art. 77 alin. (2) și (5) din Legea enunțată, bunurile domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, date în arendă ori în locațiune, după caz, în temeiul deciziei consiliului local sau raional, în condițiile legii. Înstrăinarea, concesionarea darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale, se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Recurentul consideră lipsită de suport juridic afirmația intimatului, precum că acordarea în locațiune a încăperilor nelocuibile din xxxxUnității medico-sanitare nr. 8 „Magnific” Societate pe Acțiuni urma a fi efectuată prin intermediul licitației publice.

A declarat că conform pct. 1.3 din Regulamentul gestionării clădirilor, construcțiilor și încăperilor cu altă destinație decât cea locativă proprietate municipală, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/11 din 26 septembrie 2003, încăperile nelocuibile se dau în locațiune în baza deciziei Consiliului municipal Chișinău, iar conform pct. 3.1 și 3.1.1 din Regulamentul enunțat, încăperile sunt acordate în locațiune prin intermediul licitațiilor pentru obținerea dreptului de închiriere a încăperilor cu statut nelocuibil sau pe baza principiilor generale. La licitație sunt propuse pentru închiriere acele încăperi care sunt solicitate concomitent de două sau mai multe persoane.

A mai declarat că art. 1280 alin. (2) din Codul civil prevede, că la expirarea termenului locațiunii, locatarul are dreptul prioritar la încheierea contractului pe un nou termen dacă: și-a onorat anterior obligațiile contractuale, bunul se dă în locațiune pe un nou termen și este de acord cu noile condiții contractuale stabilite de locatar.

La 09 decembrie 2020 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului și a persoanei terțe copia recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, însă ultimii nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe.

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.

Completul relevă că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 30 septembrie 2020, fiind notificată recurentului Consiliul municipal Chișinău la 17 octombrie 2020, prin intermediul poștei electronice (f. d. 130).

Astfel, recursul depus de către Consiliul municipal Chișinău la 28 octombrie 2020, este în termen.

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 drept 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, recursurile se declară inadmisibile 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 pentru 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 Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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 mai 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 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 pentru 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 versus Norway, hotărârea din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, 7 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 contra Suediei, hotărârea din 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că recursul depus de Consiliul municipal Chișinău este inadmisibil.

În conformitate cu 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

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul municipal Chișinău se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Nina Vascan