

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (V. Sîrbu)

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

Î N C H E I E R E

17 martie 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
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată
de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal
Chișinău, persoană terță Ursu Andrei cu privire la anularea actului administrativ,
împotriva deciziei din 25 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 26 decembrie 2017, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus
cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoană terță
Ursu Andrei cu privire la anularea parțială a deciziei nr. 9/3-21 din 26 septembrie 2017
cu privire la autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din
str. Xxxx, pe numele lui Andrei Ursu.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 26 septembrie 2017, Consiliul
municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 9/3-21 cu privire la autentificarea dreptului de
proprietate privată asupra lotului de pământ din str. Xxxx, pe numele lui Andrei Ursu,
prin care s-a dispus autentificarea lui Andrei Ursu dreptul de proprietate privată asupra
lotului de pământ nr. 1 cu suprafața de 541 m.p. din str. xxxx, pentru deservirea și
exploatarea casei de locuit particulare, inclusiv 166 m.p. - ca urmare a cumpărării, la
preț normativ, și permisiunea de a folosi cu plată (1 leu m.p. pe an) a terenului nr. 2 cu
suprafața de 109 m.p. (proprietate municipală din domeniul public), provizoriu până la
valorificarea acestuia după destinație, conform planului loturilor anexat.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în conformitate cu prevederile
art. 64 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică
locală, a efectuat controlul de legalitate și a constatat că decizia vizată a fost adoptată
contrar prevederilor legale.

Astfel, la data de 07 noiembrie 2017, în conformitate cu art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a înaintat notificarea nr. 1304/OT4-1909 din 07 noiembrie 2017, prin care a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea actului administrativ considerat ilegal.

A menționat că potrivit alin. (3) și (4) al art. 68 din Legea nominalizată, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3), autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

A indicat reclamantul că urmare a exercitării controlului asupra actului indicat și examinarea actelor ce au stat la baza adoptării deciziei contestate, s-a stabilit lipsa cărorva acte de atribuire legală a terenului cu suprafața de 166 m.p. sau imposibilitatea formării bunului imobil de sine stătător conform prevederilor legale.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat consideră că Consiliul municipal Chișinău nu este în drept de a transmite în folosință terenul nr. 2 vizat în decizia notificată. Actul administrativ în temeiul căruia a fost autentificat dreptul deținătorului de teren, este considerat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ca fiind ilegal, iar odată cu anularea acestuia urmează a fi anulate și efectele ulterioare a actului administrativ contestat în temeiul art. 29 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XVI din 10 februarie 2000.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea parțială a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 9/3-21 din 26 septembrie 2017, în partea ce ține de vânzarea - cumpărarea terenului cu suprafața de 166 m.p. și transmiterea în folosință a terenului cu suprafața de 109 m.p. vizate în actul administrativ contestat.

Prin hotărârea din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea a fost admisă integral.

S-a anulat parțial decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 9/3-21 din 26 septembrie 2017 și anume în partea ce ține de vânzarea - cumpărarea terenului cu suprafața de 166 m.p. și transmiterea în folosință a terenului cu suprafața de 109 m.p. (f. d. 99, 104 - 112).

La 19 martie 2020, prin intermediul poștei electronice (f.d.118), Andrei Ursu a declarat apel nemotivat împotriva hotărârii din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 102, 103).

Prin încheierea din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a declarat inadmisibil apelul declarat de Andrei Ursu împotriva hotărârii din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, pe motiv că motivarea apelului nu a fost depusă în termenul stabilit de art. 232 alin. (2) din Codul administrativ (f. d. 119).

La 03 august 2020, prin intermediul poștei electronice (f. d. 125), Consiliul municipal Chișinău a depus cerere de apel motivată împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând repunerea în termen, admiterea apelului declarat, casarea hotărârii din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și pronunțarea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii integrale (f. d. 126 - 128).

Prin încheierea din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost admis demersul și repusă în termen cererea de apel depusă de Consiliul municipal Chișinău, împotriva hotărârii din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 139 - 141).

Prin decizia din 25 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de către Consiliul municipal Chișinău.

S-a menținut hotărârea din 25 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f. d. 152, 153 - 161).

Pentru a concluziona astfel, instanța de apel a menționat că din sensul prevederilor art. 14 alin. (2) lit. c) și d), art. 74 alin. (3), art. 76 alin. (3), art. 77 alin. (3) - (5) din Legea nr. 436 - XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 9 alin. (1) din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale nr. 523 - XVI din 16 iulie 1999, art. 2 alin. (7) din Legea privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor nr. 91 - XVI din 05 aprilie 2007, rezultă expres că înstrăinarea, concesionarea, 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, concesionare, 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 Republicii Moldova nr.136 din 10 februarie 2009.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că conform pct. 2 și pct. 4 lit. b) din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 136 din 10 februarie 2009, Consiliul municipal Chișinău, pe seama căruia a fost pusă sarcina probațiunii la examinarea cauzei în contencios administrativ, nu a prezentat probe pertinente și concludente care ar confirma că înstrăinarea terenului litigios, nu a fost solicitată la o licitație și nu există alți deținători adiacenți interesați care ar putea pretinde la obținerea dreptului în privința acestuia.

Mai mult, Consiliul municipal Chișinău nu a prezentat avizul inginerului cadastral privind posibilitatea sau imposibilitatea formării unui bun imobil separat în privința suprafeței de 166 m.p., potrivit prevederilor art. 4 alin. (10) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997 și art. 16 alin. (3) din Legea cu privire la formarea bunurilor imobile nr. 354 din 28 octombrie 2004.

În asemenea circumstanțe, instanța de apel a respins argumentul precum că, conform schemei de situație a terenului cu varianta posibilă de sistematizare determinare a hotarelor limită, pentru deservirea construcțiilor existente din str. xxxx, pentru care a fost stabilită suprafața de 541 m.p., terenul adiacent cu suprafața de 166 m.p., este suplimentar (surplus) și ținând cont de suprafața sa de circa 166 m.p., nu poate fi format ca bun imobil separat. Or, la caz, pentru a proba imposibilitatea formării unui bun imobil separat, în temeiul art. 16 alin. (3) din Legea nr. 354 din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, pârâtul, urma să prezinte avizul inginerului cadastral privind posibilitatea sau imposibilitatea formării unui bun imobil separat, act care lipsește.

Drept urmare, instanța de apel a concluzionat că prima instanță întemeiat a dispus anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 9/3-21 din 26 septembrie 2017, în partea ce ține de vânzarea - cumpărarea terenului cu suprafața de 166 m.p.

Totodată, în partea ce ține de transmiterea în folosință cu plata de 1 leu pentru 1 m.p. a terenului cu suprafața de 109 m.p. (proprietate municipală din domeniul public), instanța de apel a conchis că acest capăt al deciziei contravine prevederilor art. 15 din Codul funciar or, terenuri proprietate publică a unităților administrativ - teritoriale, li se atribuie în folosință întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor de stat și municipale pentru desfășurarea activității lor, în cazul dat terenul a fost transmis în folosință persoanei fizice.

La 12 ianuarie 2021 (data de pe plicul poștal), Consiliul municipal Chișinău a depus recurs motivat împotriva deciziei din 25 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii integral.

În motivarea recursului, Consiliul municipal Chișinău și-a manifestat dezacordul cu soluția instanței de apel, reiterând în acest sens circumstanțele de fapt și de drept din referință și cererea de apel.

Suplimentar a invocat că soluția instanței de apel este neîntemeiată și ilegală, deoarece contravine normelor dreptului material și procesual, iar la examinarea și adoptarea deciziei contestate nu au fost pe deplin constatate și elucidate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea pricinii.

Recurentul a menționat că terenurile din intravilanul municipiului conform art. 42 din Codul funciar constituie proprietate municipală, iar conform art. 9 din același Cod, Consiliul municipal Chișinău are competența de a repartiza terenuri, conform legislației în vigoare.

Ca urmare, instanța nu a luat în considerație faptul că, la emiterea deciziei nr. 9/3-21 din 26 septembrie 2017, au fost luate în calcul propunerile Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare a Consiliului municipal Chișinău privind stabilirea limitelor lotului de pământ ce se legalizează, prevederile Planului urbanistic general, art. 9, art. 11, art. 20, și art. 45 din Codul funciar, art. 14 alin. (1), (2) lit. b) și lit. d), art. 19 alin. (4) și art. 77 alin. (3) din Legea nr. 436 - XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Recurentul a calificat ca fiind lipsită de suport juridic concluzia instanței privind lipsa avizului inginerului cadastral referitor la posibilitatea sau imposibilitatea formării unui bun imobil separat (suprafața de 166 m.p., or potrivit notei informative la proiectul de decizie „Cu privire la autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din str. xxxx lui Andrei Ursu” și schemei de situație a terenului, suprafața terenului de facto pentru deservirea și exploatarea casei de locuit particulare din str. xxxx este de 650 m.p. Suprafața terenului ce se legalizează în proprietate este de 541 m.p., din care 375 m.p. fără plată, iar 166 m.p. la preț normativ, 109 m.p. - (teren din domeniul public) se permite folosirea cu plată (1 leu m.p. pe an). Prin urmare, terenul cu suprafața de 166 m.p. nu este separat de terenul cu suprafața de 375, acesta fiind un tot întreg. Astfel, acestea nu pot fi separate și nu este posibil de stabilit care este suprafața de 166 m.p.

Transmiterea în arendă sau proprietate privată a terenului din prezentul litigiu va pune în imposibilitate pe viitor valorificarea planului urbanistic de detaliu al cartierului

respectiv. Mai mult, decizia nr. 3/23 din 02 aprilie 2013 este în vigoare și respectiv administrația publică și-a exercitat dreptul prevăzut de lege.

Legislatorul a stabilit în art. 77 alin. (3), (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, o categorie de situații - excepții de la prevederile expres stabilite prin lege privind înstrăinarea directă a terenurilor proprietate a autorității publice locale, fără organizarea licitațiilor sau concursurilor funciare, care nu contravine legislației și este un drept inalienabil al proprietarului patrimoniului public.

Recurentul a solicitat casarea deciziei din 25 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, emiterea unei decizii noi de respingerea integrală a acțiunii.

În conformitate cu 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 25 noiembrie 2020.

La 28 decembrie 2020, Consiliul municipal Chișinău a recepționat decizia contestată, prin intermediul poștei electronice, la adresa de e-mail primaria@pmc.md, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele dosarului (f. d. 163).

La 12 ianuarie 2021 (data de pe plicul poștal), Consiliul municipal Chișinău, a depus recurs motivat împotriva deciziei din 25 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

La 03 februarie 2021, în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și persoanei terțe Ursu Andrei, a fost expediată copia cererii de recurs depusă de Consiliul municipal Chișinău, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 170), fiind recepționată de Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 10 februarie 2021, iar de Ursu Andrei la 11 februarie 2021, ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 172, 173).

Până la data stabilită pentru examinarea chestiunii privind admisibilitatea recursului, în adresa Curții Supreme de Justiție, referințe nu au parvenit.

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 consideră recursul 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 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 din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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 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 cererea de recurs depusă de Consiliul municipal Chișinău, 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 Consiliul municipal Chișinău se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh