

## ÎNCHEIERE

24 martie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Victor Burduh  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliul municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Pietrișcom” și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată hotărârea din 27 mai 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Telenești și a fost emisă o decizie nouă,

con s t a t ă:

La 27 februarie 2019 Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul municipal Orhei, persoană terță Societatea cu Răspundere Limitată „Pietrișcom” cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin decizia Consiliului mun. Orhei nr. 13.1 din 12 decembrie 2018 „Cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”, s-a dispus transmiterea terenului proprietate publică, situat în mun. xxxxx nr. cadastral xxxxx, cu suprafața de 14,2277 ha, cu modul de folosință pentru exploatarea miniere, pe un termen de până în anul 2038, în posesia și folosința SRL „Pietrișcom”, pentru extragerea calcarului brut pentru construcții; s-a stabilit obligația de plată pentru posesia și folosința terenului și s-a obligat SRL „Pietrișcom” să achite pentru perioada anterioară datoria, pentru folosința și posesia terenului respectiv.

Reclamantul consideră decizia menționată ca fiind contrară dispozițiilor art. 77 alin. (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pct. 2 al Regulamentului cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 901 din 31 decembrie 2015, deoarece transmiterea acestora nu a fost precedată de

organizarea unei licitații, iar atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol este reglementată de art. 18 Codul subsolului.

A solicitat reclamantul anularea deciziei Consiliului mun. Orhei nr. 13.1 din 12 decembrie 2018 „Cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”.

Prin referința depusă la 25 martie 2019 Consiliul mun. Orhei a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată depuse de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliul municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Pietrișcom” și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, privind anularea deciziei Consiliului mun. Orhei nr. 13.1 din 12 decembrie 2018 „Cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică” (f.d.20-23).

Prin referința depusă la 17 martie 2020 Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului a menționat că lasă la discreția instanței soluția pe marginea acțiunii depuse, specificând că SRL „Petrișcom” fiind beneficiarul sectorului de subsol, care i-a fost atribuit în folosință, prin contractul nr. 140 din 29 mai 2013 încheiat cu Ministerul Mediului, totodată, agentul economic SRL „Pietrișcom” mai deține în proprietate privată construcții pe terenul încadrat în perimetrul minier respectiv (clădire administrativă, garaj, depozit, construcții accesorii cu nr. cadastrale xxxxx, xxxxx, xxxxx, xxxxx, xxxxx, xxxxx (f.d. 81-82)

Prin încheierea din 20 ianuarie 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești în proces a fost atras în calitate de terț Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Prin hotărârea din 27 mai 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești a fost admisă acțiunea și a fost anulată decizia Consiliului mun. Orhei nr. 13.1 din 12 decembrie 2018 „Cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”.

La 04 iunie 2020, în cadrul termenului de atac instituit de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Consiliul mun. Orhei a depus apel împotriva hotărârii din 27 mai 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii depuse de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

Prin decizia din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost casată hotărârea din 27 mai 2020 a Judecătorei Orhei, sediul Telenești și a fost emisă o decizie nouă de respingere a acțiunii depuse de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a indicat că la 29 mai 2013 Ministerul Mediului și SRL „Pietrișcom”, în calitate de beneficiar, au încheiat contractul nr. 140 pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile, obiectul căruia l-a constituit transmiterea în folosință a sectorului de subsol – zăcământ de calcar brut pentru construcții „Slobodca”, pentru extragerea calcarului brut pentru construcții, pe perioada exploatării zăcământului.

La 03 iunie 2013 Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale a eliberat pe numele SRL „Pietrișcom” actul de confirmare a perimetrului minier.

La 12 decembrie 2018 Consiliul mun. Orhei a emis decizia nr. 13.1 „Cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”, prin care a decis transmiterea terenului proprietate publică situat în mun. xxxxx cu nr. cadastral xxxxx, cu suprafața de 14,2277 ha, cu modul de folosință exploatare miniere, pe un

termen până în anul 2038, în posesia și folosința SRL „Pietrișcom” pentru extragerea calcarului brut pentru construcții, s-a stabilit obligația de plată pentru posesia și folosința terenului indicat în mărime de 8,2 % din prețul normativ al pământului, calculat potrivit destinației respective, s-a împuternicit organul executiv să negocieze și să încheie contractul privind transmiterea terenului proprietate publică din domeniul privat în posesia și folosința SRL „Pietrișcom” și s-a obligat SRL „Pietrișcom” să achite pentru perioada anterioară datoria pentru folosința și posesia terenului respectiv.

În contextul pretențiilor deduse judecătii, instanța de apel a reținut că în temeiul art. 77 alin. (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în redacția legii în vigoare la data emiterii deciziei contestate în speță, înstrăinarea, concesiunea, darea în arendă ori în locațiune a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale se face prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Instanța de apel a indicat că prin prevederile art. 29 din Codul subsolului, se instituie o excepție de la regula stabilită prin norma generală, expusă la art. 77 alin. (5) al Legii privind administrația publică locală, motiv pentru care această normă nu este aplicabilă speței, argumentele primei instanțe fiind, astfel, apreciate de instanța de apel ca fiind eronate.

Din cele relatate, instanța de apel a conchis că, sectorul de subsol a fost atribuit în folosință Societății cu Răspundere Limitată „Pietrișcom”, în baza contractului pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile nr. 140 din 29 mai 2013, iar terenul din care face parte acest sector de subsol aparține autorității publice locale. Articolul 29 din Codul subsolului determină că atribuirea terenurilor către beneficiarii subsolului se efectuează în conformitate cu legislația funciară, iar art. 48 din Codul funciar instituie posibilitatea transmiterii terenului doar în folosința întreprinderilor respective pentru realizarea funcțiilor lor. Prin urmare, terenul vizat în decizia contestată, putea fi atribuit exclusiv Societății cu Răspundere Limitată „Pietrișcom”, în calitate de beneficiar a sectorului de subsol, vizat în contractul menționat.

Or, în caz contrar, s-ar admite o situație în care câștigător al licitației ar putea fi desemnat o altă persoană decât beneficiarul sectorului de subsol, astfel încât aceasta din urmă nu și-ar fi putut realiza funcțiile și prevederile contractului de atribuire a sectorului de subsol și actele permissive aferente, motiv din care, instanța de apel a apreciat ca fiind eronate trimiterile apelantului la art. 77 alin. (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

La 18 noiembrie 2020, prin intermediul poștei electronice, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curii de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

La 19 ianuarie 2021, prin intermediul poștei electronice, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, a depus motivarea recursului, ulterior confirmată prin depunerea motivării pe suport de hârtie cu semnătura olografă.

În motivarea recursului a indicat că decizia instanței de apel a fost emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material și procedural. În opinia, recurentului Curtea de Apel Chișinău la examinarea cauzei, a interpretat eronat prevederile art. 18 din Codul subsolului. Susține că modalitatea de atribuire a bunurilor proprietate a unității administrativ-teritoriale este prevăzută de art. 77 din Legea nr. 436 din

privind administrația publică locală, în redacția legii în vigoare la data adoptării deciziei contestate, ceea ce nu este prevăzut în legislația funciară, Codul funciar și Codul subsolului.

A indicat că din contractul pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile, rezultă că SRL „Pietrișcom” dispune de dreptul de folosință a subsolului, dar nu are dreptul de proprietate a terenului nr. cadastral 6401409256, situat în or. Orhei, str. Costești.

La 03 februarie 2021 în adresa Consiliului mun. Orhei, SRL „Pietrișcom”, precum și Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului le-au fost expediate copiile recursului depus de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, fiind recepționate de către părți, fapt confirmat prin avizele de recepție anexate la materialele dosarului (f.d. 170-13).

Prin referința depusă la data de 23 martie 2021 Consiliul și Primăria mun. Orhei, reprezentați de avocatul Vadim Bunaru, au solicitat declararea recursului depus de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat ca fiind inadmisibil.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu 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 contencios 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.

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

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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 specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus la 19 ianuarie 2021 (f.d. 58-161) este în termen, or, decizia instanței de apel a fost notificată recurentului Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat la data de 12 ianuarie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele dosarului (f.d. 157).

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat 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.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

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 Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan