

Dosarul nr. 3ra-327/21

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. V. Clima, Gr. Dașchevici, M. Guzun)

ÎNCHEIERE

28 aprilie 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
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian,

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, persoană terță Instituția Privată Colegiul de Studii Administrative și Fiscale, cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 4 decembrie 2017 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoană terță Instituția Privată Colegiul de Studii Administrative și Fiscale, cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la data de 8 octombrie 2018, Consiliul municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 7/6-1 „cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din șos. Muncești 400, lit. G (etajul 1,2) Instituției private Colegiul de studii administrative și fiscale”.

A menționat că, în temeiul art. 63 și 64 din Legea nr.436 din 28 decembrie 2016 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 în privința deciziei menționate, constatând că aceasta contravine legislației. Drept urmare, la 31 octombrie 2018, a înaintat Consiliului municipal Chișinău notificarea nr. 1304/OT4-992, prin care a solicitat abrogarea deciziei.

Reclamantul a notat că, prin pct.1 din decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău a decis darea în locațiune, pe un termen de 5 ani, fără drept de privatizare, Instituției private Colegiul de studii administrative și fiscale, a încăperilor nelocative cu suprafața de 723,4 m² din incinta Instituției Publice Gimnaziul nr. 31, situat pe șos. Muncești 400, lit. G (etajul 1,2), pentru desfășurarea lucrului instructiv-educativ. În conținutul deciziei vizate, autoritatea emitentă nu a indicat cuantumul chiriei la plata căreia se obligă locatarul, ceea ce prezumă că bunul imobil urmează a fi transmis cu titlu gratuit.

În acest context, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat prevederile art. 10 alin. (8) din Legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, conform căruia nu se permite înstrăinarea cu titlu gratuit sau darea în comodat persoanelor fizice sau juridice cu capital privat a bunurilor domeniului privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale, cu excepția cazurilor în care aceste bunuri: a) se înstrăinează cu titlu gratuit persoanelor fizice pentru lichidarea consecințelor calamităților naturale; b) se înstrăinează cu titlu gratuit în procesul privatizării conform art. 43 alin. (3); c) reprezintă terenuri care se atribuie persoanelor fizice pentru construcția de case individuale, în conformitatea cu legea; d) reprezintă bunuri destinate creării parcului industrial conform prevederilor Legii cu privire la parcurile industriale. Iar, potrivit art. 77 alin. (3) și (5) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2016 privind administrația publică locală, 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.

Reclamantul a afirmat 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. Iar, conform pct. 3 din hotărârea Guvernului nr. 483 din 29 martie 2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate, chiria se stabilește în contractul de locațiune pentru toate activele închiriate. Cuantumul chiriei nu poate fi mai mic decât cuantumul minim al chiriei calculat conform legii bugetului de stat pe anul respectiv.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 7/6-1 din 8 octombrie 2018 „cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din șos. Muncești 400 lit. G (etajul 1, 2) Instituției Private Colegiul de Studii Administrative și Fiscale”.

Prin hotărârea din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a anulat decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 7/6-1 din 8 octombrie 2018 „cu privire la darea în locațiune a unor încăperi din șos. Muncești 400 lit. G (etajul 1, 2) Instituției Private Colegiul de Studii Administrative și Fiscale”.

Prin decizia din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de către Consiliul municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea din 11 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În consolidarea soluției instanțele ierarhic inferioare au reținut că încăperile, asupra cărora s-a decis transmiterea în locațiune, se află în incinta Instituției Publice Gimnaziul nr. 31. Prin urmare, aceste încăperi constituie proprietate publică a unității administrativ-teritoriale și pot fi date în locațiune în condițiile legii.

Au invocat prevederile art. 146 alin. (1) și (2) din Codul educației, conform cărora instituțiile de învățământ pot avea în administrare clădiri, cămine, instalații inginerești, biblioteci, laboratoare, ateliere, cantine, clinici, terenuri, gospodării științifico-didactice, echipamente, utilaje, mijloace de transport și alte mijloace fixe și circulante. Clădirile și terenurile în/pe care instituțiile de învățământ publice își desfășoară activitatea fac parte din domeniul public al unității administrativ-teritoriale sau, după caz, al statului. Celelalte bunuri sunt proprietatea fondatorilor și se atribuie instituțiilor de învățământ cu drept de gestiune operativă. Administrarea acestora se realizează conform legislației în vigoare. Alin. (5) de la același articol statuează că bunurile administrate de către instituțiile de învățământ publice pot fi date în locațiune sau arendă, în condițiile legii, pe un termen ce nu depășește 5 ani, doar cu acordul autorităților fondatoare, de preferință în scopuri educaționale.

Au mai notat și dispozițiile art. 875 din Codul civil (conform redacției în vigoare până la 1 martie 2019), prin contractul de locațiune, o parte (locator) se obligă să dea celelalte părți (locatar) un bun determinat individual în folosință temporară sau în folosință și posesiune temporară, iar aceasta se obligă să plătească chirie. Așadar, prin natura sa juridică, locațiunea nu este un contract cu titlu gratuit. Or, definiția locațiunii, oferită de Codul civil, impune obligativitatea plății chiriei, fapt ce denotă caracterul oneros al contractului.

Suplimentar, art. 10 alin. (8) din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr. 121 din 4 mai 2007 prevede că nu se permite înstrăinarea cu titlu gratuit sau darea în comodat persoanelor fizice sau persoanelor juridice cu capital privat a bunurilor domeniului privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, cu excepția cazurilor în care aceste bunuri: a) se înstrăinează cu titlu gratuit persoanelor fizice pentru lichidarea consecințelor calamităților naturale; b) se înstrăinează cu titlu gratuit în procesul privatizării, conform art. 43 alin. (3); c) reprezintă terenuri care se atribuie persoanelor fizice pentru construcția de case individuale, în conformitate cu legea; d) reprezintă bunuri destinate creării parcului industrial conform prevederilor Legii cu privire la parcurile industriale; e) reprezintă bunuri destinate exercitării independente a profesiei de medic în una dintre formele de organizare a activității profesionale prevăzute de Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995, în conformitate cu interesul public și în limita posibilităților.

Instanțele ierarhic inferioare au conchis că prin actul administrativ contestat, nu s-a decis darea în comodat (folosință gratuită) a încăperilor proprietate publică, ci anume darea în locațiune, fapt ce presupune stabilirea și plata chiriei. Distinct, în conținutul deciziei din 8 octombrie 2018 nu a fost indicată nici obligația de plată a chiriei și nici cuantumul acesteia, fapt ce permite a presupune că sa decis transmiterea încăperilor în

locațiune cu titlu gratuit, astfel actul administrativ fiind în contradicție cu normele imperative citate mai sus.

Or, în temeiul art. 77 alin. (3) și (5) al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2016 privind administrația publică locală, 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.

La data de 22 decembrie 2020, prin intermediul poștei electronice, Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian, a depus recurs împotriva deciziei din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, ulterior confirmat prin depunerea recursului pe suport de hârtie cu semnătura olografă.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, a menționat că instanțele inferioare nu au stabilit complet circumstanțele de fapt care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei, precum și au aplicat eronat normele de drept material.

În opinia recurentului instanța de apel a emis decizia contestată contrar prevederilor art. 432 alin. (2) lit. b), d) din Codul de procedură civilă.

Recurentul a solicitat admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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) 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 11 noiembrie 2020, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei la dosar nu există.

Totodată, decizia motivată din 11 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Consiliului municipal Chișinău la data de 11 decembrie 2020, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică (f.d.92).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 22 decembrie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian, 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.

În conformitate cu 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din 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 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 nedevalidativ 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 către Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian.

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 către Consiliul municipal Chișinău, reprezentat de către Cristina Damian, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

Judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu