

Dosarul nr. 3ra-534/21

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (E. Palanciuc, I. Muruianu, A. Minciuna)

## Î N C H E I E R E

12 mai 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 Consiliul mun. Chișinău,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de  
Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău,  
persoană terță Zinaida Gușan privind contestarea actului administrativ,  
împotriva deciziei din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a  
respins cererea de apel depusă de Consiliul mun. Chișinău împotriva hotărârii din  
06 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 15 februarie 2019, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a  
depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Chișinău, persoană  
terță Zinaida Gușan privind anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 9/16 din  
16 ianuarie 2019.

În motivarea acțiunii reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat  
a indicat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 9/16 din 16 ianuarie 2019,  
cu privire la perfectarea relațiilor funciare de arendă a unui lot de pământ de pe strada  
xxxxx, nr. x cu Zinaida Gușan, s-a decis transmiterea în arendă a unor loturi de pământ  
din strada xxxxxxx, nr. x, persoana terță Zinaida Gușan.

Reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a remarcat, că în  
corespondere cu art. 64 Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind  
administrația publică locală, a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia  
menționată și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

Totodată, a relatat că conform art. 68 Legea privind administrația publică locală,  
prin notificarea nr. 1304/OT4-1 din 30 ianuarie 2019 a solicitat Consiliului mun.

Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a actului administrativ considerat ilegal.

Reclamantul a indicat că la data de 08 februarie 2019, în adresa Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a parvenit demersul secretarului interimar al Consiliului municipal Chișinău nr. 07-119/496, prin care notificarea înaintată a fost respinsă, ca nefondată.

Reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat consideră că decizia notificată contravine prevederilor legale și solicită anularea acesteia, deoarece conform datelor din Registrul bunurilor imobile terenurile atribuite în arendă, conform deciziei notificate sânt formate prin separare, din terenul cu numărul cadastral xxxxxxxxxxxx, din strada xxxxxxxx, nr. xxxxx, pe care nu sunt amplasate construcții cu drept de proprietate a Zinaidei Gușan.

Reclamantul a indicat că organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la arendarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Reclamantul a solicitat admiterea acțiunii, anularea deciziei Consiliului mun. Chișinău nr. 9/16 din 16 ianuarie 2019.

Prin hotărârea din 06 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani a fost admisă cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, persoană terță Zinaida Gușan privind anularea actului administrativ, s-a anulat ca fiind ilegală decizia Consiliului mun. Chișinău nr. 9/16 din 16 ianuarie 2019 cu privire la reperfectarea relațiilor funciare de arendă a unui lot de pământ de pe strada xxxxxxxxxxxx, nr. xxx, cu Zinaida Gușan.

La 29 octombrie 2020 Consiliul mun. Chișinău a depus apel împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, iar la data de 22 decembrie 2020 Consiliul mun. Chișinău a depus motivarea apelului, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Prin decizia din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel depusă de Consiliul mun. Chișinău împotriva hotărârii din 06 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, persoană terță Zinaida Gușan privind contestarea actului administrativ.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată și considerând că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale, prin notificarea nr. 1304/OT4-1 din 30 ianuarie 2019, a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea actului administrativ în termen de 30 de zile. Prin răspunsul nr. 07-119/496 din 04 februarie 2019, Primăria municipiului Chișinău a comunicat reclamantului că temeiuri pentru abrogarea deciziei date nu au fost stabilite. Astfel, la data de 15 februarie 2019 reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, terț Zinaida Gușan privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 9/16 din 16 ianuarie 2019.

Conform art.77 alin.(3) și alin.(5) din Legea privind administrația publică locală

nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă 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.

Instanța de apel a notat, că din sensul normelor legale enunțate, rezultă expres că înstrăinarea, concesiunea, 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, concesiune, 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.

Conform pct. 4 lit. b) din acest Regulament, decizia privind expunerea la licitație a bunurilor este luată de organele abilitate cu aceste atribuții prin lege: autoritățile administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și de nivelul al doilea, inclusiv ale unității teritoriale autonome Găgăuzia - în privința proprietății unităților administrativ-teritoriale, inclusiv a unității teritoriale autonome Găgăuzia. Din conținutul acestui act normativ rezultă că autoritățile administrației publice în cazul în care decid darea în arendă a bunurilor, emit decizie privind expunerea la licitație a bunurilor. Este necesar de a scoate în relief și prevederile stabilite în pct. 2 al Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, care stabilește expres că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus. Consiliul municipal Chișinău, pe seama căruia se pune sarcina probațiunii la examinarea pricinii în contencios administrativ, nu a prezentat probe pertinente și concludente care ar confirma că arendarea terenului litigios, nu a fost solicitată la o licitație și că nu există alți deținători adiacenți interesați care ar putea pretinde la obținerea dreptului de arendă în privința acestuia.

Conform art. 9 alin. (2) Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

Mai mult, conform art. 2 din Legea nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile, cu modificările și completările ulterioare, este definit număr cadastral - număr individual, irepetabil pe teritoriul țării, al bunului imobil. Se atribuie conform procedurii stabilite de legislație și se păstrează pe toată perioada de existență a bunului imobil în calitate de obiect de drept unic.

Conform art. 4 alin. (2) și (3) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 - XIII din 25 februarie 1998, cu modificările și completările ulterioare, obiecte ale înregistrării sînt bunurile imobile, dreptul de proprietate și celelalte drepturi reale asupra lor. La bunurile imobile ce se înregistrează în registrul bunurilor imobile se raportă: terenurile; clădirile și construcțiile legate solid de pământ; apartamentele și

alte încăperi izolate. În condițiile în care, terenul dat în arendă este înregistrat în Registrul bunurilor imobile și identificat cu număr cadastral, este apreciat critic argumentul că acesta nu poate fi format ca bun imobil separat. Or, identificarea bunului imobil printr-un număr cadastral confirmă existența acestuia ca bun imobil desinestătător.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea hotărârii instanței de judecată, la data de 03 martie 2021, Consiliul mun. Chișinău a contestat-o, prin intermediul poștei electronice, cu recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii instanței de apel cu pronunțarea unei noi decizii de respingere a acțiunii depuse de Consiliul mun. Chișinău. Ulterior, la data de 05 mai 2021 de către recurent a fost depus recurs pe suport de hârtie cu semnătură olografă.

Recurentul Consiliul mun. Chișinău, în motivarea recursului a invocat că la examinarea cauzei nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei în fond, concluziile instanței de apel sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei, precum și faptul că normele de drept material și procedural au fost aplicate eronat, deoarece temeiuri de anulare a actului administrativ individual nu au fost constatate.

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) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu 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. 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 03 februarie 2021, fiind notificată Consiliului mun. Chișinău, prin intermediul oficiului poștal, la data de 24 februarie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d. 105). Astfel, recursul depus de Consiliul mun. Chișinău la 03 martie 2021, este în termen.

La 13 aprilie 2021 în adresa intimațiilor Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și persoanei terțe Zinaida Gușan a fost expediată copia recursului depus de Consiliul mun. Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 108).

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

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul mun. Chișinău, 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) 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 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 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 implicite 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 mun. Chișinău.

Conform 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 mun. Chișinău se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan