

Dosarul nr. 3ra-557/21

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – O. Țurcan

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici

ÎNCHEIERE

26 mai 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Consiliul municipal Chișinău și de Întreprinderea Mixtă „City” SRL,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoana terță Întreprinderea Mixtă „City” SRL, privind anularea deciziei nr. 6/27-5 din 19 decembrie 2016,

împotriva hotărârii din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care au fost respinse apelurile declarate de Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Mixtă „City” SRL,

constată:

La data de 16 februarie 2017 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a adresat în instanța de judecată cu o cerere de chemare în judecată îndreptată către Consiliul municipal Chișinău, persoana terță ÎM „City” SRL, privind anularea deciziei nr. 6/27-5 din 19 decembrie 2016.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a comunicat că, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.6/27-5 din 19 decembrie 2016 s-a decis transmiterea în arendă a două loturi de pământ din str. xxxxx către ÎM „City” SRL fără să fie respectată procedura de licitație, în special pentru că s-a decis reperfectarea relațiilor funciare de arendă pe un termen de cinci ani, cu majorarea suprafeței de la 0,0812 ha la 0,989 ha și de la 0,0035 ha la 0,0038 ha, comparativ cu suprafețele prevăzute în decizia Consiliului municipal nr. 7/30-9 din 28.06.2010.

Reclamantul a mai menționat că în conformitate cu art.64 din 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. Respectiv, a relatat că, în conformitate cu art.68 din Legea privind administrația publică locală, prin notificarea nr.1304/OT4-27 din 04 ianuarie 2017, a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a deciziei nr.6/27-5 din 19 decembrie 2016. Până la momentul depunerii cererii de chemare în judecată, autoritatea publică locală emitentă nu a adoptat nici o decizie cu privire la examinarea notificării.

În drept, reclamantul și-a motivat cererea pe prevederile art.5 alin.(4) din Legea nr.91-XVI din 5 aprilie 2007 privind terenurile proprietate publică și delimitarea lor, cât și potrivit art. 77 alin. (3), alin. (5) Legea privind administrația publică locală, potrivit căreia înstrăinarea, concesiunea, arendarea bunurilor proprietate publică se efectuează prin licitație publică, organizată în condițiile legii. Reclamantul a mai susținut că conform Hotărârii Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus.

În acest sens, reclamantul a reiterat că organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la arendarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale. În conformitate cu art.4 alin.(9) din Legea nr.1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare- cumpărare a pământului, vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor privatizate sau supuse privatizării, aferente obiectivelor private, precum și celor aferente construcțiilor nefinalizate, se efectuează la prețul normativ al pământului. Terenul care, după parametri și amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, se vinde prin concurs sau la licitație deținătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deținător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului, care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, se efectuează la prețul normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege.

Astfel, reclamantul a concluzionat că urmau să fie aplicate prevederile legale supra referitor la surplusul de terenuri cu suprafața de 0,0177 și respectiv 0,0003 ha vizate în decizia nr. 5/27-5 din 19 decembrie 2016.

Prin hotărârea din 04 iunie 2020, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a admis cererea de chemare în instanță și a anulat decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/27-5 din 19 decembrie 2016.

În plan procedural, prima instanță a reiterat că în conformitate cu art. 68 alin. (1)-(3) din Legea privind administrația publică locală, în cazul exercitării unui control obligatoriu de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, notificarea autorității publice locale privind ilegalitatea actului intervine în 30 de zile de la data primirii copiei de pe act, iar aceasta trebuie să modifice sau să abroge actul contestat în termen de 30 de zile. În cazul tăcerii autorității locale timp de 60 de zile de la data cererii de modificare sau de abrogare a actului, se prezumă că autoritatea și-a menținut poziția, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat fiind în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ. Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a constatat că termenii au fost respectați de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și că în urma notificării, autoritatea publică locală nu a luat nicio decizie în acest sens. Astfel reclamantul este în drept să solicite instanței de judecată anularea deciziei litigioase.

În fond, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a hotărât că decizia nr. 6/27-5 din 19 decembrie 2016 este ilegală, fiind contrară legii. În susținerea acestei afirmații, prima instanță a menționat că în conformitate cu art. 77 alin. (2), (3) și (5) din Legea cu privire la administrația publică locală, bunurile ce fac parte din proprietatea publică sunt date în arendă prin licitație publică, în condițiile stabilite de legiuitor,

cu excepția cazurilor stabilite de lege, dispoziții total ignorate de Consiliul municipal Chișinău. În plus, conform art. 2 alin. (7) din Legea nr. 91 din 05 aprilie 2007, putea fi încheiat un contract direct cu proprietarii construcției, adică este posibil să prelungești relațiile funciare de arendare, însă doar pentru același teren pentru care a fost încheiat anterior un contract de arendă funciară și termenul de acțiune al căruia a expirat, or în speță a avut loc majorarea suprafeței.

De asemenea, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a subliniat că pârâții au interpretat eronat expresia „cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege”, sensul adevărat al căreia este că legiuitorul prevede excepții la obligația de a organiza o licitație publică prin legi organice, și nu încorporează situația în speță de prelungire a relațiilor funciare de arendare cu majorarea suprafeței.

La 29 iunie 2020, Consiliul municipal Chișinău și la 01 iulie 2020 IM „City” SRL, cu respectarea termenului prevăzut în articolul 232 din Codul administrativ, au declarat apel asupra hotărârii Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani, din 04 iunie 2020, solicitând anularea hotărârii supra ca nefondată și emiterea unei decizii prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 16 februarie 2021, Curtea de Apel Chișinău a respins apelurile declarate de Consiliul municipal Chișinău și de IM „City” SRL, cu menținerea hotărârii Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani, din 04 iunie 2020.

Curtea de Apel Chișinău a conchis că instanța de fond just a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, hotărârea emisă fiind legală și întemeiată.

Decizia Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2021 a fost contestată cu recurs la data de 15 martie 2021 de către Consiliul municipal Chișinău, la data de 16 martie 2021 de către IM „City” SRL.

Recurenții au solicitat casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 16 februarie 2021 cu pronunțarea unei noi decizii și respingerea cererii de chemare în judecată ca neîntemeiată.

IM „City” SRL a enunțat că Consiliul municipal Chișinău are competența de a repartiza terenuri ce constituie proprietatea municipală în conformitate cu legea. În plus, recurenta a considerat că instanțele au aplicat eronat prevederile Hotărârii Guvernului nr. 136 din 10.02.2009 cât și au estimat că la adoptarea deciziei litigioase, au fost respectate prevederile Legii cu privire la formarea bunurilor imobile. În mod egal, recurenta a enunțat că pe aceste loturi a fost ridicat un complex locativ în care au fost deja încheiate contracte de investiții cu persoane fizice, iar considerând acest fapt anularea deciziei ar fi o absurditate.

La rândul său, Consiliul municipal Chișinău a reiterat că conform art. 77 alin. (3) și (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, bunurile domeniului privat pot fi înstrăinate doar cu respectarea procedurii de licitație publică înafara excepțiilor prevăzute de legiuitor. Totuși, recurentul a evocat că excepțiile dispoziției în cauză nu exclud ipoteza în care autoritatea ar fi absolvită de obligația de organizarea unei licitații publice dacă decizia autorității de a arenda bunuri imobile ce nu sunt formate separat ar valorifica patrimoniul municipal, ceea ce a considerat aplicabil în speță.

Verificând dacă recurenții au respectat termenul de contestare, instanța de recurs reține că în conformitate cu articolul 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 16 februarie 2021. Consiliul municipal Chișinău a depus recurs motivat, în termen, la 15 martie 2021. IM „City” SRL a depus recurs nemotivat, în termen, la 12 martie 2021.

Din materialele dosarului rezultă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată IM „City” SRL la data de 22 aprilie 2021. Astfel, recursul motivat depus de către IM „City” SRL la 17 mai 2021 se consideră a fi depus în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Mixtă „City” SRL, 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 le consideră inadmisibile, 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 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 inadmisibile recursurile depuse de către Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Mixtă „City” SRL.

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

dispune:

Recursurile depuse de Consiliul municipal Chișinău și Întreprinderea Mixtă „City” SRL se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh