

Dosarul nr. 3ra-461/2021

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: I.Barbacaru)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: M.Guzun, Gr.Dașchevici, V.Clima)

D E C I Z I E

07 iulie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nicolae Craiu
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de
Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău,
Primăriei mun.Chișinău, Valentin Afanasiev, terț Daria Ivașcenco cu privire la
contestarea actului administrativ și anularea contractului de vânzare - cumpărare,
împotriva deciziei din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a
respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, împotriva
hotărârii din 23 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă:

La data de 24 august 2016, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a
depus la Judecătoria Centru, mun. Chișinău cerere de chemare în judecată împotriva
Consiliului mun.Chișinău, intervenient accesoriu Valentin Afanasiev cu privire la
contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei
de Stat a invocat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din
19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul
cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” s-au
operat modificări în configurația terenului cu suprafața totală de 897 m.p. din xxxx, cu
condiția achitării prețului lotului de pământ supranormă cu suprafața de 297 m.p. la
preț normativ, conform planului anexă la prezenta decizie.

Reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a menționat că în urma controlului efectuat a constatat că decizia nominalizată contravine legislației în vigoare, motiv pentru care, în conformitate cu art. 68 al Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a notificat Consiliul municipal Chișinău despre necesitatea anulării acesteia, însă, de către pârât nu a fost adoptată nici o decizie pe marginea notificării înaintate.

A indicat că ilegalitatea deciziei contestate rezidă din aceea că Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009 stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus, această decizie fiind contrară, în opinia reclamantului, și dispozițiilor art. 14 al Legii nr.1308-XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului și art. 18 alin. (4) al Legii nr. 1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile.

Reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” (f.d.7-9, vol.I).

În cadrul exminării cauzei, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus o cerere suplimentară, în care a indicat în calitate de pârâți Consiliul mun.Chișinău, Primăria mun.Chișinău și Valentin Afanasiev și a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” și a contractului de vânzare-cumpărare nr. xxxx, încheiat între Primăria mun. Chișinău și Valentin Afanasiev (f.d.51-53, vol.I).

Prin încheierea protocolară din 29 septembrie 2016 a Judecătorei Centru, mun. Chișinău, în proces a fost atrasă în calitate de intervenient accesoriu Daria Ivașenco (f.d.26-27, vol.I).

Prin încheierea din 04 noiembrie 2016 a Judecătorei Centru, mun. Chișinău, a fost scoasă de pe rol cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, intervenienți accesorii Valentin Afanasiev și Daria Ivașenco cu privire la contestarea actului administrativ (f.d.34-35, vol.I).

Prin încheierea din 30 noiembrie 2016 a Judecătorei Centru, mun. Chișinău, a fost admisă cererea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu privire la anularea încheierii de scoatere a cererii de pe rol. S-a anulat încheierea din 04 noiembrie 2016 a Judecătorei Centru, mun. Chișinău, privind scoaterea acțiunii de pe rol (f.d.41-42).

Prin hotărârea din 15 martie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Centru s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei mun.Chișinău, Consiliului mun.Chișinău și Valentin Afanasiev privind anularea deciziei și a contractului. S-a anulat decizia Consiliului mun.Chișinău nr.1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea privată lui

Valentin Afanasiev”. S-a anulat contractul de vânzare- cumpărare nr. xxxx, încheiat între Primăria mun.Chișinău și Valentin Afanasiev, în temeiul deciziei nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 (f.d.91, 95-101, vol.I).

Prin decizia din 19 decembrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, s-au admis apelurile depuse de Consiliul mun.Chișinău, Primăria mun.Chișinău și cererea de alăturare la apel depusă de Valentin Afanasiev și Daria Ivașenco. S-a casat integral hotărârea din 15 martie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Centru, în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată a Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primăriei mun.Chișinău, Consiliului mun.Chișinău și Valentin Afanasiev privind anularea deciziei și a contractului de vânzare-cumpărare, cu trimiterea cauzei spre rejudecare în prima instanță, în alt complet de judecată (f.d.149-155, vol.I).

Prin hotărârea din 23 iulie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, Primăriei mun. Chișinău, Valentin Afanasiev, terț Daria Ivașenco privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea privată lui Valentin Afanasiev” și anularea contractului de vânzare cumpărare nr. xxxx, s-a respins ca fiind neîntemeiată (f.d.208, vol.I).

Prin încheierea din 27 septembrie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani s-a corectat greșeala din dispozitivul hotărârii din 23 iulie 2019 și anume, ce ține de calitatea procesuală a Dariai Ivașenco, fiind indicat greșit că aceasta are calitatea procesuală de pârât, pe când corect aceasta are calitatea de persoană terță (f.d.217, vol.I).

La data de 21 august 2019, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel împotriva hotărârii din 23 iulie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.213-214, 218-220, vol.I).

Iar, la 21 noiembrie 2019, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 23 iulie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie admisă integral (f.d.229-231, vol.I).

Hotărârea motivată din 23 iulie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani a fost notificată Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 13 noiembrie 2019 (f.d.228, vol.I).

Astfel, instanța de apel corect a considerat ca fiind depus în termen apelul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Prin decizia din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 23 iulie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.30-35, vol.II).

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 fiind justă concluzia primei instanțe privind netemeinicia acțiunii depuse de către reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, având în vedere că

acesta nu a prezentat probe în dovedirea faptului erorilor comise la emiterea actului administrativ contestat.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță a apreciat obiectiv probele administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele, care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de respingere a acțiunii este justă, fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

La data de 02 octombrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d.41-44, vol.II).

În susținerea recursului a indicat că concluziile instanței de apel sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei și au fost aplicate greșit normele de drept material.

Totodată, recurentul a invocat că instanțele de judecată ierarhic inferioare au concluzionat eronat faptul că terenul vizat în decizia contestată urma să fie înstrăinat de către Consiliul municipal Chișinău.

Făcând referire la art. 77 alineatele (3) și (5) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009, cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere, recurentul a menționat că organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul de proprietate asupra bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

În afară de aceasta, recurentul a menționat că instanțele de judecată ierarhic inferioare nu au ținut cont de prevederile art.4 alin.(9) din Legea nr. 1308 - XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, art.16 din Legea nr. 354-XV din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, art.18 alin.(4) din Legea nr.1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile și nu au ținut cont de faptul că terenul înstrăinat prin decizia contestată este învecinat cu terenurile cu numerele cadastrale xxxx xxxx xxxx și astfel, sunt atinse interesele proprietarilor terenurilor respective.

De asemenea, recurentul a relatat, că atât prima instanță, cât și instanța de apel nu au ținut cont de faptul că terenul înstrăinat a fost deja format ca bun imobil separat, fiind înregistrat în Registrul bunurilor imobile cu numărul cadastral xxxx.

A reiterat că instanțele de judecată ierarhic inferioare urmau să verifice dacă la emiterea deciziei contestate nr.1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea de modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea privată lui Valentin Afanasiev”, Consiliul mun.Chișinău nu a depășit limitele competențelor prevăzute de legislația în vigoare, fiind verificate în acest sens actele de identificare a terenului, locul aflării și hotarele acestuia. Or, depășirea limitelor competenței de către autoritatea publică constituie temei de anulare a actelor administrative adoptate și a actelor subsecvente actului administrativ.

Recurentul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

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

În conformitate cu art. 257 alin. (1) și alin. (2) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019. La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea nr. 190/1994 cu privire la petiționare.

În conformitate cu art. 258 alin. (1) și alin.(3) Codul administrativ, procedurile administrative și procedurile prealabile inițiate până la data intrării în vigoare a prezentului cod, care nu au fost finalizate până la 1 aprilie 2019, se vor finaliza conform prevederilor legale valabile până la data intrării în vigoare a prezentului cod. Această dispoziție este valabilă și pentru procedurile prealabile inițiate după data intrării în vigoare a prezentului cod referitoare la o procedură administrativă inițiată până la data intrării în vigoare a acestuia. 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 contenciosul 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.

Astfel, legiutorul Codului administrativ a optat pentru principiul aplicării legii vechi sub condiția că procedurile administrative și cererile prealabile au fost inițiate până la 1 aprilie 2019, legiutorul optând pentru aplicarea imediată doar a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Colegiul reține că în speță se aplică în coroborare prevederile Codului administrativ și a Legii contenciosului administrativ. Or, actul administrativ contestat a fost emis sub imperiul Legii contenciosului administrativ și acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost depusă la 24 august 2016, până la intrarea în vigoare a Codului administrativ.

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.

Decizia din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, la data de 09 septembrie 2020, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii recomandate, anexat la materialele cauzei (f.d.39, vol.II).

Astfel, recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 02 octombrie 2020, este în termen.

La data de 19 martie 2021 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatilor Consiliului mun.Chișinău, Primăriei mun.Chișinău, Valentin Afanasiev și a persoanei terțe Dariei Ivașenco copia recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat (f.d. 50, vol.II).

Prin referința depusă la data de 06 aprilie 2021, Consiliul mun.Chișinău și Primarul General al mun.Chișinău, reprezentați de Andrei Cazacu au solicitat respingerea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe (f.d. 58-60, vol.II).

Prin referința depusă la data de 16 aprilie 2021, intimatul Valentin Afanasiev și persoana terță Daria Ivașenco, reprezentați de avocatul Vasile Tarnovschi au solicitat să fie respins recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău, cu menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe (f.d. 64-70, vol.II).

Prin referința suplimentară depusă la data de 28 mai 2021, Valentin Afanasiev și persoana terță Daria Ivașenco, reprezentați de avocatul Vasile Tarnovschi au solicitat să fie respins recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău (f.d.76-80, vol.II).

Prin încheierea din 21 aprilie 2021 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, Completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii, de admitere a acțiunii, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Astfel, conform art. 1 alin. (2) al Legii contenciosului administrativ nr.793 din 10 februarie 2000 (în vigoare la data depunerii acțiunii în instanța de judecată), orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

De asemenea, conform art. 3 alin. (1) lit. a) al Legii contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi.

În conformitate cu prevederile art. 14 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Conform art. 16 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

În corespundere cu prevederile art. 26 alin. (1) Legea contenciosului administrativ, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: a) este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; b) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; c) este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

Actul administrativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință care emană de la o autoritate publică, de regulă din sfera puterii executive, cu scopul de a da naștere, modifica sau stinge drepturi și obligații în regim de putere publică și care, la nevoie, poate fi pusă în executare în mod direct, prin forța de constrângere a statului.

Complețul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a reitera că Codul administrativ consacră principiul general după care orice hotărâre judecătorească trebuie să fie motivată și să reprezinte premisa pentru soluția din dispozitiv. Această dispoziție este edictată atât în interesul unei bune administrări a justiției și încrederii ce trebuie să inspire justițiabililor, cât și pentru a se da instanțelor superioare posibilitatea de a controla judecata primelor instanțe.

Pentru satisfacerea acestui principiu, judecătorii fondului sunt datori să arăte motivele de fapt și de drept care au format convingerea lor, să enunțe cele constatate și dovezile care au determinat-o.

În acest sens legiuitorul a investit apelul cu efect devolutiv, care presupune că instanța de apel rejudecă în fapt și în drept ceea ce apelantul a înțeles să atace din hotărârea primei instanțe, precum și efectuează o nouă examinare în fond.

Astfel, instanța de apel avea obligația de a examina în tot apelul și de a răspunde la toate întrebările ridicate în fața instanței, atât ca instanță de apel, cât și ca instanță investită să judece cauza în fond. Or, aceasta este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel, cât și în acțiune. Este inadmisibil ca un motiv de apel să fie refuzat pentru discuție pentru motive formale, sau să fie omis de către instanța de apel.

Instanța de apel trebuia să cerceteze și să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate, iar în caz de nerespectare a acestor reguli, decizia instanței de apel se consideră neîntemeiată și pasibilă casării de către instanța de recurs.

Totodată, conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Iar, potrivit art. 194 alin. (1) și (2) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Completul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, potrivit cărora instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Articolul 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ prevede că examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiteră a actului este întemeiată.

După cum denotă actele cauzei, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev”, s-au operat modificări în configurația terenului cu suprafața totală de 897 m.p. din xxxx, cu condiția achitării prețului lotului de pământ supranormă cu suprafața de 297 m.p. la preț normativ, conform planului anexă la prezenta decizie (f.d.10, vol.I).

La fel, s-a constatat, că în corespundere cu prevederile art.64 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul Teritorial

Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul de legalitate a deciziei menționate și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legislației în vigoare.

Iar, în conformitate cu prevederile art.68 alin.(2) din Legea privind administrația publică locală, prin notificarea nr. 1304/OT4 - 1257 din 28 iunie 2016, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a actului administrativ considerat ilegal (f.d.14-15, vol.I). Însă, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu a primit răspuns la notificarea nr. 1304/OT4 - 1257 din 28 iunie 2016, adresată Consiliului municipal Chișinău.

Respectiv, la data de 24 august 2016, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a adresat în instanța de judecată cu prezenta cerere de chemare în judecată.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, prima instanță a respins acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, ca fiind neîntemeiată.

Judecând apelul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, instanța de apel a respins apelul și a menținut hotărârea primei instanțe, considerând că aceasta este întemeiată și rezultă din aprecierea corectă și obiectivă a circumstanțelor cauzei.

Pentru a se pronunța astfel, instanța de apel a reținut ca fiind justă concluzia primei instanțe privind netemeinicia acțiunii depuse de către reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, invocând că acesta nu a prezentat probe în dovedirea faptului erorilor comise la emiterea actului administrativ contestat.

De asemenea, instanța de apel a reiterat, că deoarece terenul vizat în decizia contestată în speță, cu suprafața de 297 m.p., este aferent casei de locuit ce aparține lui Valentin Afanasiev și Dariei Ivașenco, aceasta fiind parțial amplasată pe terenul atribuit în folosința acestora prin decizia autorității publice abilitate, decizia contestată și subsecvent, contractul de vânzare-cumpărare a terenului respectiv, sunt emise/încheiate în corespundere cu exigențele legale.

Instanța de apel a notat că normele invocate de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, inclusiv dispozițiile Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, art. 4 alin. (9) și art. 14 al Legii nr. 1308-XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului și art. 18 alin. (4) al Legii nr.1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile reglementează situația de vânzare la licitație a terenurilor libere ce nu pot fi atribuite la categoria terenurilor aferente bunurilor private, motiv pentru care argumentele corespunzătoare ale Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat sunt nefondate.

La fel, instanța de apel a apreciat ca fiind eronat argumentul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu referire la dispozițiile art. 16 al Legii nr.354-XV din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, deoarece faptul că terenul vizat în decizia contestată se atribuie la categoria terenurilor aferente bunurilor private, pentru care normele speciale citate supra instituie procedura de vânzare a acestora proprietarilor bunurilor private amplasate pe aceste terenuri, denotă irelevanța normei invocate de apelant în prezenta speță.

În afară de aceasta, instanța de apel a apreciat ca fiind nefondate argumentele Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu referire la faptul că vecinătatea terenului vizat cu alte terenuri aflate în proprietatea terților încalcă drepturile acestora din urmă, deoarece, inițial, terenul respectiv a fost teren aferent casei private a lui Valentin Afanasiev și Dariei Ivașenco, iar ulterior, acest teren fiind atribuit în folosința în calitate de grădină lui Valentin Afanasiev. Astfel, cumulum acestor circumstanțe denotă lipsa drepturilor proprietarilor terenurilor învecinate de a pretinde la terenul respectiv, deoarece legea atribuie prioritar acest drept proprietarului bunului imobil privat, amplasat pe terenul corespunzător.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că prima instanță a apreciat obiectiv probele administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele, care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de respingere a acțiunii este justă, fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată, că concluziile instanțelor de judecată și soluția pronunțată în sensul respingerii acțiunii sunt incorecte, fapt ce rezultă din interpretarea greșită a prevederilor legale aplicabile raportului juridic în litigiu.

Instanțele de judecată ierarhic inferioare au considerat ca fiind legale decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” și contractul de vânzare-cumpărare nr. xxxx, încheiat între Primăria mun. Chișinău și Valentin Afanasiev.

La acest capitol, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează prevederile art. 77 alin.(3) și (5) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stipulează că, bunurile domeniului privat al unității administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate, date în administrare, în arendă ori în locațiune, în condițiile legii. 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.

La rândul său, Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.136 din 10 februarie 2009 stabilește că organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de proprietatea prețului maxim propus.

Prin urmare, organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul de proprietate asupra bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Conform art. 14 alin.(2) lit.d) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local decide vânzarea, privatizarea,

concesionarea sau darea în arendă ori în locațiune a bunurilor domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Concomitent, dispozițiile art.4 alin.(9) din Legea nr. 1308-XIII din 25 iulie 1997 privind prețul normative și modul de vânzare-cumpărare a pământului stipulează că 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.

Iar, conform art.16 din Legea nr.354-XV din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, după primirea cererii, inginerul cadastral elaborează un studiu privind posibilitatea formării bunului imobil. În funcție de concluzia din studiu, cererea de formare a bunului imobil va fi acceptată sau respinsă de executantul lucrărilor cadastrale. Refuzul formării bunului imobil poate fi atacat în instanță de judecată. În studiu se va stabili dacă legislația permite formarea unui asemenea bun imobil; este posibilă formarea bunului imobil din punct de vedere tehnic cu caracteristicile solicitate în cerere ori se propune o variantă posibilă; este păstrată destinația inițială a bunului imobil; poate exista un eventual impact al formării bunului imobil asupra modului de folosință a bunurilor imobile adiacente, inclusiv asupra accesului la căile de transport, pot fi lezate, la formarea bunului imobil, alte persoane în drepturile lor (se va menționa numele sau denumirea acestora); există posibilitatea asigurării bunului imobil ce se va forma cu acces la drumul public prin stabilirea dreptului de trecere, cu conducte de canalizare, de apă etc. sau posibilitatea asigurării cu ieșire separată a încăperii izolate; f) există alte probleme ce privesc formarea bunului imobil. În baza studiului efectuat, inginerul cadastral elaborează avizul cu privire la formarea bunului imobil care se prezintă solicitantului. Dacă avizul de la alin.(3) este pozitiv, executantul lucrărilor cadastrale indică lucrările, precum și autorizațiile necesare efectuării lor, condițiile de care trebuie să se țină cont la elaborarea proiectului de formare a bunului imobil, inclusiv stabilirea autorităților care urmează să coordoneze proiectul de formare a bunului imobil.

De asemenea, articolul 18 alin.(4) lit.a) din Legea nr.1543-XIII din 25 februarie 1998 cadastrului bunurilor imobile, prevede că planul cadastral și/sau geometric pot fi modificate numai în cazul acordului scris al tuturor titularilor de drepturi asupra bunurilor imobile ale căror interese sînt atinse, în condițiile ca această modificare să fie conformă normelor tehnice caracteristice pentru bunurile imobile respective, să fie necesară pentru o mai bună administrare a acestor bunuri și să nu contribuie la tănuirea tranzacțiilor cu suprafețele de teren.

În conformitate cu Planul lotului nr.1/47-15 din 01 aprilie 2016, suprafața totală a terenului situat în xxxx este de 897 m.p. (f.d.11, vol.I).

Pe terenul nominalizat este amplasat bunul imobil-construcție, cu numărul cadastral xxxx, cu suprafața de 160,8 m.p., care aparține cu drept de proprietate lui Valentin Afanasiev.

Prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” s-au operat modificări în configurația terenului cu suprafața totală de 897 m.p. din xxxx, cu condiția achitării prețului lotului de pământ supranormă cu suprafața de 297 m.p. la preț normativ, conform planului anexă la prezenta decizie.

În temeiul contractului de vânzare-cumpărare din 25 iulie 2016, încheiat între Primăria mun.Chișinău și Valentin Afanasiev, în baza deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev”, ultimul a procurat terenul situat în xxxx cu suprafața de 297 m.p., pentru deservirea și exploatarea casei de locuit particulare (f.d.54, vol.I).

Instanța de recurs considera neîntemeiate concluziile instanțelor ierarhic inferioare, care au stat la baza respingerii acțiunii reclamantului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev”, precum că la caz, nu urma a fi efectuată licitație în scopul înstrăinării terenului în litigiu prin vânzarea acestuia, întrucât pe terenul, cu suprafața de 297 m.p. se află o parte a construcției, ce aparține cu drept de proprietate lui Valentin Afanasiev.

Or, conform planului geometric din 16 august 2013, planului de amplasare a construcțiilor și amenajărilor din 05 septembrie 2013, contractului de vânzare-cumpărare a bunului imobil din 15 iulie 2013 și extrasului din Registrul bunurilor imobile din 27 septembrie 2016, construcția ce aparține cu drept de proprietate lui Valentin Afanasiev are o suprafață de 160,8 m² (f.d.25, 77-80, vol.I).

Totodată, este de precizat că conform extrasului din Registrul bunurilor imobile din 27 septembrie 2016, terasa cu suprafața de 20,9 m.p., specificată în planul de amplasare a construcțiilor și amenajărilor din 05 septembrie 2013 cu litera „A”, care este amplasată pe terenul în litigiu, nu este înregistrată în Registrul bunurilor imobile, iar la materialele dosarului lipsesc date ce ar demonstra cu certitudine faptul, că această construcție este autorizată și înregistrată după Valentin Afanasiev, în conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

Cu referire la argumentele și probele invocate de Valentin Afanasiev și Daria Ivașenco, reprezentați de avocatul Vasile Tarnovschi în referința prezentată suplimentar, Colegiul relevă că judecând recursul depus împotriva deciziei contestate, instanța de recurs verifică, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, legalitatea hotărârii atacate, fără a administra noi dovezi.

Astfel, din considerentele nominalizate, instanța de recurs va lăsa fără apreciere probele noi, anexate de Valentin Afanasiev și Daria Ivașcenco, reprezentați de avocatul Vasile Tarnovschi, la referința depusă împotriva cererii de recurs în susținerea argumentelor privind netemeinicia acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. Or, aceștia de la data înaintării acțiunii în instanța de judecată de la 24 august 2016 și până în prezent, au avut termen suficient și posibilitatea de a prezenta instanțelor ierarhic inferioare, probele și argumentele invocate.

În afară de aceasta, instanța de recurs consideră neîntemeiate argumentele reprezentantului terțului Valentin Afanasiev, precum că construcția cu suprafața de 20,9 m.p. nu are statut de încăpere, dar aceasta este o terasă, fiind doar o simplă amenajare deschisă amplasată la sol, fara pereți și din acest motiv nu este înregistrată în Registrul bunurilor imobile, însă urmează a fi luată în considerare la atribuirea terenului în litigiu.

De asemenea, instanța de recurs relevă că nu poate fi reținut faptul că suprafața interioară și totală a casei, ce aparține cu drept de proprietate lui Valentin Afanasiev este de 424 m.p. or, la înregistrarea în Registrul bunurilor imobile și la atribuirea terenului în proprietate se i-a în considerare doar suprafața exterioară de la nivelul superior al solului, care este de 160,8 m.p., fapt care nu a fost negat nici de reprezentantul lui Valentin Afanasiev în referința depusă.

Astfel, această construcție nu poate fi catalogată ca fiind parte integrantă a imobilului cu suprafața de 160,8 m.p., specificată în planul de amplasare a construcțiilor și amenajărilor din 05 septembrie 2013 cu litera „A” și care conform extrasului din Registrul bunurilor imobile din 27 septembrie 2016, aparține cu drept de proprietate lui Valentin Afanasiev.

Mai mult, instanțele de judecată ierarhic inferioare nu au luat în considerare că la emiterea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului nr.cadastral xxxx, aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” au fost atinse interesele proprietarilor terenurilor cu numerele cadastrale xxxx xxxx xxxx. Terenul cu numărul cadastral xxxx, cu suprafața de 297 m.p, înstrăinat lui Valentin Afanasiev este învecinat cu terenurile cu numerele cadastrale menționate supra.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată, că terenul situat în xxxx, a fost deja format ca bun imobil separat, fiind înregistrat în Registrul bunurilor imobile.

Acest fapt se confirmă prin decizia nr. 27/5-32 din 26 decembrie 2000 „Cu privire la autentificarea dreptului de proprietate asupra lotului de pământ din str. xxxx lui Valeriu Bazareno”, din care rezultă că lui Valeriu Bazareno i-a fost autentificat dreptul de proprietate asupra lotului de pământ cu suprafața de 600 m.p. din str. xxxx, pentru exploatarea și deservirea casei de locuit particulare, și dreptul de folosință provizorie ca grădină, a lotului de pământ cu suprafața de 297 m.p., conform planurilor loturilor anexate (f.d.74, vol.I).

Astfel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții

Supreme de Justiție conchide că la emiterea deciziei contestate nr.1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea de modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev”, Consiliul mun. Chișinău a depășit limitele competențelor prevăzute de legislația în vigoare și nu a reținut actele de identificare a terenului, locul aflării și hotarele acestuia. Or, depășirea limitelor competenței de către autoritatea publică constituie temei de anulare a actelor administrative adoptate și a actelor subsecvente actului administrativ.

Din considerentele menționate și reieșind din faptul, că cererea de recurs este întemeiată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie de admitere a acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău, Primăriei mun.Chișinău, Valentin Afanasiev, terț Daria Ivașenco cu privire la contestarea actului administrativ și anularea contractului de vânzare- cumpărare nr. 2450 din 25 iulie 2016.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se casează decizia din 15 iulie 2020 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 23 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău, Primăriei mun.Chișinău, Valentin Afanasiev, terț Daria Ivașenco cu privire la contestarea actului administrativ și anularea contractului de vânzare- cumpărare și se emite o nouă decizie, prin care:

Se admite acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun.Chișinău, Primăriei mun.Chișinău, Valentin Afanasiev, terț Daria Ivașenco cu privire la contestarea actului administrativ.

Se anulează decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/47-15 din 19 mai 2016 „Despre operarea unor modificări în hotarele terenului cu numărul cadastral xxxx aferent imobilului aflat în proprietatea lui Valentin Afanasiev” și contractul de vânzare-cumpărare nr. xxxx, încheiat între Primăria mun. Chișinău și Valentin Afanasiev.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Victor Burduh

Nina Vascan