

Dosarul nr. 3ra-216/21

Prima instanță: Judecătoria Orhei, sediul Central (jud. V. Pîslariuc)

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

DECIZIE

21 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
Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Mariana Pitic
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal
Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom”, Primăria
municipiului Orhei și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului cu
privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
respins apelul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat și s-a menținut
hotărârea din 12 martie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central,

c o n s t a t ă:

La 4 ianuarie 2019, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus cerere de
chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului
municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom”,
Primăria municipiului Orhei și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și
Mediului cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin decizia nr. 8.20 din 3 octombrie
2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”,
Consiliul local a transmis terenul proprietate publică, situat pe adresa mun. Orhei,
Cartierul Slobozia Doamnei, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu
modul de folosință exploatare miniere, pe un termen de până la 30 septembrie 2038, în
posesia și folosință Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” (în calitate de
beneficiar al subsolului), pentru exploatarea zăcămintelor de substanțe minerale utile.
Totodată, a aprobat proiectul contractului privind transmiterea terenului proprietate

publică, a stabilit obligația de plată pentru posesia și folosința terenului sus-menționat și a obligat Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” să achite pentru perioada anterioară datoria pentru folosința și posesia terenului proprietate publică.

A menționat că, la data de 11 octombrie 2018, actul adoptat de Consiliul municipal Orhei a fost prezentat spre control Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat. Examinând legalitatea deciziei, la 6 noiembrie 2018, Oficiul Teritorial Orhei prin notificarea nr. 1304/OTs-366, a solicitat abrogarea acesteia, din motiv că modalitatea prin care s-a transmis terenul proprietate publică contravine art. 77 alin. (5) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2007 privind administrația publică locală, care prevede că 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.

În această ordine de idei, reclamantul a notat că bunurile domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, în arendă ori locațiune, după caz, în temeiul deciziei consiliului local sau raional, în condițiile art. 77 alin. (2) din Legea nr. 436/2006.

Suplimentar, a invocat prevederile pct. 2 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 901 din 31 decembrie 2015, conform căreia bunurile proprietate publică nu pot fi transmise cu titlu gratuit în proprietatea uniunilor profesionale, organizațiilor nonguvernamentale, obștești, religioase și altor organizații private sau societăților comerciale (în continuare – persoane juridice de drept privat), a persoanele fizice, cu excepția cazurilor expres prevăzute de lege.

În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea în baza dispozițiilor pct. 2 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică, Anexa nr. 1 la hotărârea Guvernului nr. 901 din 31 decembrie 2015, art. 68 alin. (4), art. 77 alin. (5) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006.

Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”.

Prin hotărârea din 12 martie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

La 27 martie 2020, în cadrul termenului de atac instituit de art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus apel împotriva hotărârii din 12 martie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, solicitând casarea acesteia și emiterea unei noi decizii.

Prin decizia din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 12 martie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central.

La 26 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii.

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

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de fapt și de drept anterior expuse, recurentul a invocat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece aceasta a fost emisă cu aplicarea eronată a normelor de drept material și cu încălcarea normelor procedurale.

A menționat că la adoptarea soluției, instanța ierarhic inferioară a acționat contrar dispozițiilor art. 21 din Codul administrativ. Totodată, a interpretat eronat prevederile art. 18 din Codul subsidiar nr. 3/2009.

Recurentul a specificat că atât instanța de fond, cât și instanța de apel nu au reținut faptul că în decizia Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”, nu au fost respectate condițiile de formă și conținut al actului administrativ individual contestat. Or, la adoptarea deciziei privind transmiterea bunului imobil, proprietate publică era necesară includerea în dispozitivul acesteia a următoarelor mențiuni referitor la caracterul transmiterii bunurilor (cu titlu gratuit sau oneros). La fel, instanțele inferioare nu au luat în considerare poziția Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului prin care a susținut concluzia Oficiului.

Prin referința depusă la data de 20 aprilie 2021, Consiliul municipal Orhei și Primăria municipiului Orhei, reprezentați de avocatul Vadim Banaru au solicitat ca recursul depus de către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat să fie respins.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că prezentul litigiu a fost soluționat inclusiv în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, care în conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, iar potrivit alin. (2), la data intrării în vigoare a prezentului cod, Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 a fost abrogată.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.

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

Respectiv, procedura de contencios administrativ dedusă judecării în prezenta speță în partea procedurală urmează a fi judecată prin prisma dispozițiilor Codului administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, iar în partea materială urmează a fi aplicate prevederile legale în vigoare la momentul emiterii răspunsurilor ce se contestă, și anume a Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 1 aprilie 2019).

Or, în speță procedura administrativă a fost inițiată în octombrie 2018 și se referă la o activitate administrativă inițiată până la 1 aprilie 2019, aspect care determină, că la caz se vor aplica dispozițiile legale vechi, care reglementau aceste instituții.

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.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 18 noiembrie 2021, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei la dosar nu există.

Totodată, conform extrasului de pe poșta electronică se atestă că copia deciziei motivate a fost notificată recurentului la data de 21 decembrie 2021 (f.d.169).

Cererea de recurs nemotivată a fost depusă la Curtea de Apel Chișinău la data de 26 noiembrie 2020, iar motivarea recursului la 19 ianuarie 2021.

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurentul s-a conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind termenul de depunere a recursurilor.

Prin încheierea din 7 aprilie 2021 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

Conform 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 specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recursuri, deoarece criticele recurenților, 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) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

În temeiul art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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.

Conform art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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.

În baza art. 16 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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 dispozițiile art. 26 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), 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.

Dispoziția dată 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.

Totodată, 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.

Deci, 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.

În conformitate cu dispozițiile art. 194 alin. (2) coroborat cu prevederile art. 21 și art. 36 din Codul administrativ, 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.

Conform art. 22 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul 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.

Articolul 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ notează 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 emitere a actului este întemeiată.

În conformitate cu art. 3 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

Conform art. 14 alin. (1) din aceeași lege, consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

În baza alin. (2) lit. b) din același articol, se reține că pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 din Legea privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: administrează bunurile domeniului public și ale celui privat ale satului (comunei), orașului (municipiului).

În corespundere cu art. 9 alin. (1) din Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice nr. 121 din 4 mai 2007, împuternicirile de proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale sunt exercitate de consiliul local în numele unității administrativ-teritoriale.

Din suportul probatoriu anexat la materialele cauzei se denotă cu certitudine că la 3 octombrie 2018, Consiliul municipal Orhei a emis decizia nr. 8.20, prin care: – a transmis terenul proprietate publică, situat pe adresa xxxxx, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu mod de folosință pentru exploatarea miniere, pe termen de până

la 30 septembrie 2038, în posesia și folosința Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” (în calitate de beneficiar al subsolului) pentru exploatarea zăcămintelor de substanță minerale utile; – a aprobat proiectul contractului privind transmiterea terenului proprietate publică, situat pe adresa xxxxx, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu mod de folosință pentru exploatarea miniere, în posesia și folosința Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom”, pentru valorificarea industrială a zăcămintelor minerale de calcar, pe termen de până la 30 septembrie 2038, conform Anexei la prezenta decizie; – a stabilit obligația de plată pentru posesia și folosința terenului, situat pe adresa xxxxx, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu mod de folosință pentru exploatarea miniere, în mărime de 8,9% din prețul normativ al pământului (calculat potrivit destinației industriale), dar nu mai mult de 1 150 000 de lei/anual. Plata anuală pentru posesia și folosința terenului se supune modificării în cazul intervenirii modificărilor legislative cu privire la prețul normativ al pământului, sau odată în 5 ani de la data intrării acestuia în vigoare, prin indexarea plății anuale cu rata inflației pentru data indexării (f.d.4).

În temeiul art. 61 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative.

Art. 63 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, notează că de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Conform art. 64 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, controlului obligatoriu sunt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale: deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea.

Prin urmare, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat efectuând controlul de legalitate al deciziei nr. 8.20 din 3 octombrie 2019, a ajuns la concluzia ilegalității acesteia.

În corespundere cu prevederile art. 68 alin. (1), (3) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, în cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială. În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

Astfel, la data de 6 noiembrie 2018, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a înaintat Consiliului municipal Orhei notificare, prin care a solicitat abrogarea deciziei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 (f.d.3).

Consiliul municipal Orhei prin decizia nr. 14.14 din 26 decembrie 2018, a respins notificarea Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat (f.d.33).

În conformitate cu art. 68 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, în cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3), autoritatea

locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

În temeiul art. 5 lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), subiecți cu drept de sesizare în contenciosul administrativ sunt Guvernul, Cancelaria de Stat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, președintele raionului și primarul – în condițiile Legii privind administrația publică locală.

Având în vedere că decizia nr. 8.20 din 3 octombrie 2018, nu a fost abrogată de către organul emitent, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a sesizat instanța de contencios administrativ, solicitând anularea actului administrativ – decizia Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”.

Instanțele ierarhic inferioare fiind învestite cu judecarea prezentei cauze, au ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii.

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 neelucidarea completă a circumstanțelor cauzei și interpretarea greșită a prevederilor legale aplicabile raportului juridic în litigiu.

Instanțele ierarhic inferioare au considerat ca fiind legală decizia Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”, însă nu au ținut cont de următoarele.

În conformitate cu dispozițiile art. 77 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 (în vigoare la momentul înaintării acțiunii), bunurile domeniului public al unității administrativ-teritoriale pot fi date în administrare întreprinderilor municipale și instituțiilor publice, concesionate, date în arendă ori în locațiune, după caz, în temeiul deciziei consiliului local sau raional, în condițiile legii.

În speță, obiectul deciziei al cărei legalitate se contestă reprezintă transmiterea terenului proprietate publică, situat pe adresa xxxxx, cu numărul cadastral xxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu modul de folosință pentru exploatare minieră, pe termen de până la 30 septembrie 2038 în posesia și folosință Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” (beneficiar al subsolului) pentru exploatarea zăcămintelor de substanțe minerale utile (f.d.8).

La acest segment, Colegiul lărgit consideră oportun de a face distincție între atribuirea în folosință a subsolului și atribuirea în folosință a terenului.

Deci, în temeiul art. 1 din Codul subsolului, subsolul este definit ca parte a scoarței terestre aflată sub stratul de sol fertil, iar în lipsa acestuia, sub suprafața terestră și fundul bazinelor de apă și apelor curgătoare, care ajunge până la adâncimi accesibile pentru cercetare geologică și valorificare.

Conform art. 14 lit. b) din Codul subsolului, subsolul se atribuie în folosință pentru extragerea substanțelor minerale utile, inclusiv a apelor subterane și resurselor curative naturale.

În corespundere cu art. 16 pct. 2) din Codul subsolului, temeiurile de apariție a dreptului de folosință supra sectoarelor de subsol sunt: hotărârea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului privind transmiterea sectoarelor de subsol în folosință în scopul cercetării geologice, extragerii substanțelor minerale utile, construirii și/sau exploatării construcțiilor subterane nelegate de extragerea substanțelor minerale utile, precum și în alte scopuri, cu excepția cazurilor determinate la pct.1.

În conformitate cu art. 18 alin. (1), (2), (8) din Codul subsolului, atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol se efectuează în baza prevederilor art.16 și se legalizează prin contract. Contractul pentru folosirea sectorului de subsol este un act ce confirmă dreptul beneficiarului de a folosi sectorul de subsol în limitele perimetrului minier sau geologic, în conformitate cu scopurile indicate în contract, în decursul termenului stabilit, cu respectarea de către beneficiar a condițiilor stipulate anterior. Contractul pentru folosirea sectorului de subsol se încheie, sub sancțiunea nulității, în scris și este supus înregistrării de stat, ținându-se cont de prevederile prezentului cod. Contractul pentru folosirea sectorului de subsol se încheie în baza rezultatelor concursului public, cu respectarea prevederilor art.16 și 21.

Conform art. 24 alin. (1) din Codul subsolului, sectoarele de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile se atribuie în condițiile contractului încheiat cu Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în baza prevederilor art. 16 din prezenta lege și ale Legii nr. 86/2014 privind evaluarea impactului asupra mediului, precum și în baza expertizei tehnice de stat, în modul stabilit de legislație.

Concomitent, în baza art. 10 lit. d) din Codul subsolului, de competența Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului sunt: adoptarea deciziilor cu privire la transmiterea pentru valorificare industrială a zăcămintelor de substanțe minerale utile, cu excepția celor de importanță națională.

Iar, în temeiul art. 12 alin. (1) lit. a) din Codul subsolului, de competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi sunt: coordonarea atribuirii terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale pentru cercetare geologică și exploatarea zăcămintelor de substanțe minerale utile.

Deci, se precizează că atribuirea în folosință a subsolului ține de competența Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, iar transmiterea în folosință a terenului ține de competența autorităților administrației publice locale.

La caz, din actele și lucrările dosarului prezentate rezultă că la data de 17 mai 2012, între Ministerul Mediului și Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” a fost încheiat contractul pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile nr. 95 (f.d.20-23). Obiectul prezentului contract îl constituie transmiterea în folosință a sectorului de subsol (zăcământul de calcar pentru construcție „Slobodca-II”), din periferia de sud-est a or. Orhei, pe versantul drept al r. Răut, cu suprafața de 6,3 ha, pentru extragerea calcarului pe perioada exploatării zăcământului.

S-a mai stabilit că după încheierea între Ministerul Mediului și Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” a contractului nr. 95 din 17 mai 2012 pentru

atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile, în conformitate cu pct. 4.9 din acesta, beneficiarul urma în decurs de 2 ani să obțină în posesie parțial sau în întregime suprafața de teren care se încadrează în limitele perimetrului minier al zăcămintului (f.d.22).

Conform art. 29 din Codul subsolului, se menționează că atribuirea terenurilor către beneficiarii subsolului se efectuează în conformitate cu legislația funciară.

Art. 48 din Codul funciar, prevede că terenuri pentru transporturile rutier, feroviar, naval, aerian, prin conducte, pentru liniile de telecomunicații și transport electric, pentru exploatarea miniere și pentru alte industrii sunt terenurile atribuite întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor respective pentru realizarea funcțiilor lor. Amplasarea construcțiilor și amenajărilor pe aceste terenuri, precum și lucrările de amenajare, le efectuează beneficiarii funciari prin hotărârea autorităților administrației publice locale respective. Punerea la dispoziția întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor a suprafețelor pentru exploatarea industrială a zăcămintelor se face după demarcarea arterei miniere.

Conform art. 52 din Codul funciar, terenuri destinate industriei, transporturilor, telecomunicațiilor și terenuri cu alte destinații speciale sunt terenurile atribuite de autoritățile administrației publice locale pentru amplasarea și exploatarea clădirilor administrative și de deservire, a construcțiilor auxiliare și construcțiilor industriale, miniere, de transport și a altor întreprinderi, instituții și organizații, pentru construirea căilor de acces, a rețelelor ingineresti, organizarea producției industriale, construcția magistralelor de transport, instalarea liniilor de telecomunicații, de transport electric. Suprafețele terenurilor atribuite în aceste scopuri se stabilesc în conformitate cu normele și documentația proiectelor tehnice aprobate, iar atribuirea lor se face ținându-se cont de succesiunea valorificării lor. Atribuirea de terenuri întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor pentru exploatarea zăcămintelor se face numai cu condiția legalizării înstrăinării terenurilor respective în scopuri miniere și reintegrării în circulația agricolă a terenurilor exploatate anterior în aceste scopuri. Modul de folosire a terenurilor destinate industriei, transporturilor, telecomunicațiilor și a terenurilor cu alte destinații speciale se stabilește de legislație.

Având la bază contractul pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile nr. 95 din 17 mai 2012 și actul de confirmare a perimetrului minier nr. 606 din 25 martie 2016, Consiliul municipal Orhei prin decizia nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 a transmis terenul proprietate publică, situat pe adresa xxxxx, nr. cadastral xxxxxx, cu suprafața de 10 ha, cu mod de folosință pentru exploatarea miniere, pe termen de până la 30 septembrie 2038, în posesia și folosința Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” (în calitate de beneficiar al subsolului) pentru exploatarea zăcămintelor de substanță minerale utile.

Instanța de recurs reține că Consiliul municipal Orhei a emis decizia nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică” contrar prevederilor legale menționate, precum și contractului pentru atribuirea în folosință a sectoarelor de subsol pentru extragerea substanțelor minerale utile nr. 95 din 17 mai 2012 și a actului de confirmare a perimetrului minier nr. 606 din 25 martie 2016. Or, în contractul dat este expres prevăzut că beneficiarul urmează să obțină în posesie parțial sau în întregime suprafața de teren care se încadrează în limitele

perimetrului minier al zăcământului, iar conform actului eliberat Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” de Agenția pentru Geologie și Resurse Minerale suprafața protecției perimetrului minier, indicată pe planul topografic al suprafeței terestre constituie 8, 95 ha (f.d.19).

Cu toate acestea, Consiliul municipal Orhei a acordat în posesia și folosința Societății cu Răspundere Limitată „Ordonatcom” (în calitate de beneficiar al subsolului) pentru exploatarea zăcămintelor de substanță minerale utile, terenul proprietate publică cu suprafața de 10 ha.

Or, în situația creată, suprafața terenului care nu se încadrează în limitele perimetrului minier al zăcământului (diferența –suprafața de 1, 05 ha), Consiliul municipal Orhei urma să o acorde în posesie și folosință în conformitate cu dispozițiile art. 77 alin. (5) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 (în vigoare la momentul înaintării acțiunii), care notează că 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. Circumstanța ce la caz nu se atestă.

Subsidiar, concluzia instanțelor inferioare precum că decizia administrației publice locale cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului se emite întru executarea hotărârii Ministerului Mediului cu privire la atribuirea în folosință a sectorului de subsol, iar acest fapt exclude obligația administrației publice locale de a organiza licitație publică, este apreciată critic de către instanța de recurs. Or, aceasta poate fi reținută doar referitor la suprafața terenului care se încadrează în limitele perimetrului minier al zăcământului – 8, 95 ha, nicidecum pentru suprafața terenului proprietate publică 10 ha, acordat în posesie și folosință de către Consiliul municipal Orhei.

Reținând situația de fapt constatată coroborată cu normele de drept mai sus enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ concluzionează asupra necesității admiterii acțiunii și anulării actului administrativ contestat ca fiind ilegal și emis contrar prevederilor legale.

Argumentele recurentului Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat privind faptul că instanțele de judecată ierarhic inferioare au emis un act judecătoresc neîntemeiat, deoarece nu au aplicat legea care trebuia a fi aplicată, instanța de recurs le consideră întemeiate. Deoarece, instanțele ierarhic inferioare respingând acțiunea reclamantului nu au determinat totalitatea circumstanțelor la care urmau a fi raportate prevederile legale referitor la ilegalitatea deciziei Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”, dându-i o apreciere eronată, contrară legii, ca urmare a neelucidării complete a circumstanțelor de fapt și de drept.

Din considerentele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial se 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 depusă de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată

„Ordonatcom”, Primăria municipiului Orhei și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului cu privire la anularea actului administrativ.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), alin. (2) din Codul 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 către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

Se casează decizia din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 12 martie 2020 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom”, Primăria municipiului Orhei și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului cu privire la anularea actului administrativ și se emite o nouă decizie, prin care:

Se admite acțiunea depusă de către Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Orhei, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Ordonatcom”, Primăria municipiului Orhei și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Se anulează decizia Consiliului municipal Orhei nr. 8.20 din 3 octombrie 2018 „cu privire la transmiterea în posesie și folosință a terenului proprietate publică”.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Ala Cobăneanu

Nina Vascan

Mariana Pitic

Nicolae Craiu