

ÎNCHEIERE

08 septembrie 2021

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Strășeni,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată
de Vulpe Gabriela și Vulpe Vitalii împotriva Consiliului municipal Strășeni, persoană
terță Primăria municipiului Strășeni și Primarul municipiului Strășeni cu privire la
anularea actului administrativ,
împotriva hotărârii din 29 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 05 februarie 2021, Vulpe Gabriela și Vulpe Vitalii au înaintat acțiune
împotriva Consiliului municipal Strășeni, terț Primăria mun. Strășeni și Primarului
mun. Strășeni prin care au solicitat anularea pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc
Strășeni nr.5/32 din 09 decembrie 2016 „Cu privire la aprobarea Regulamentului
privind atribuirea sectoarelor de teren pentru construcția caselor de locuit și
construcțiilor auxiliare”, ca fiind contrar legii.

În motivarea acțiunii au indicat că la 04 august 2020, Vulpe Gabriela a depus în
adresa Consiliului municipal Strășeni cerere privind includerea pe ordinea de zi la
următoarea ședință a Consiliului municipal a subiectului privind examinarea
posibilității de atribuire a lotului de pământ pentru construcția casei proprietate privată.
Totodată, a depus în adresa primarului mun. Strășeni cerere cu privire la atribuirea unui
lot de pământ pentru construcția casei particulare. La ambele cereri reclamanta a depus
toate actele necesare ce confirmă necesitatea îmbunătățirii condițiilor de trai, prin
acordarea unui lot de pământ pentru construcția casei.

Prin decizia Consiliului municipal Strășeni nr. 6/35 din 30 septembrie 2020 s-a
respins cererea reclamantei în vederea atribuirii lotului pentru construcția casei de
locuit, pe motivul încetării recepționării de către autoritatea administrației publice
locale executive a cererilor de luare la evidență a cetățenilor pentru îmbunătățirea

condițiilor de trai, conform prevederilor pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc Strășeni nr. 5/32 din 09 decembrie 2016.

Au relatat că la 16 noiembrie 2020, au depus în adresa pârâtului și a persoanelor terțe, cerere prin care au solicitat includerea soților Vulpe Gabriela și Vulpe Vitalii în lista cetățenilor care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor de locuit, cu atribuirea ulterioară a terenului pentru construcția unei case de locuit, anularea pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc Strășeni nr. 5/32 din 09 decembrie 2016, care prevede încetarea recepționării de către autoritatea administrației publice locale executive a cererilor de luare la evidență a cetățenilor pentru îmbunătățirea condițiilor de trai.

Prin decizia nr. 8/24 din 10 decembrie 2020, Consiliul municipal Strășeni a respins cererea reclamantilor din 16 noiembrie 2020, invocând ca motiv pentru refuz iarăși pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc Strășeni nr. 5/32 din 09 decembrie 2016.

Au menționat reclamanții că pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc Strășeni nr. 5/32 din 09 decembrie 2016 urmează a fi anulat, deoarece acesta a fost adoptat contrar prevederilor legale și anume, art. 11 din Codul funciar. Analizând prevederile art. 11 din Codul funciar, reiese că autoritățile administrației publice locale sunt obligate să atribuie familiilor nou formate, teren pentru construcția casei de locuit cu condiția existenței rezervei funciare.

Prin decizia Consiliului municipal Strășeni nr. 6/35 din 30 septembrie 2020 nu s-a făcut mențiune cu privire la epuizarea terenurilor pentru construcția caselor de locuit.

Astfel, prin scrisoarea Primăriei mun. Strășeni nr. 1014 din 14 septembrie 2020, reclamanta a fost informată că rezerva terenurilor destinate construcțiilor este limitată. Reieșind din răspunsul Primăriei, s-a confirmat faptul că rezerva intravilanului nu a fost epuizată. Prin urmare, încetarea de a lua la evidență familiile nou-formate pentru acordarea sectoarelor de teren, ce presupune și încetarea acordării terenurilor, în condițiile în care rezerva intravilanului nu a fost epuizată, contravine legii și anume art. 11 din Codul funciar.

Reclamanții au relatat că încălcarea drepturilor se manifestă prin faptul că pârâtul își întemeiază decizia de refuz în atribuirea unui teren pentru construcția casei de locuit în temeiul pct. 2 din decizia Consiliului orășenesc Strășeni nr. 5/32 din 09 decembrie 2016, prin care s-a încetat primirea cererilor de luare la evidență a cetățenilor pentru îmbunătățirea condițiilor de trai. Consideră că pct. 2 din decizie, nu poate constitui temei legal de refuz. Vulpe Gabriela și Vulpe Vitalii, sunt soți și fac parte din familiile nou formate, din căsătorie s-a născut copilul comun Vulpe Vlad, locuiesc împreună cu fiul său și alte 3 persoane, într-un apartament cu 3 camere, cu o suprafață locativă totală de 40 m², fapt confirmat prin actul de cercetare a condițiilor de trai.

Opinează reclamanții că apartamentul este mult prea mic pentru 6 persoane or, reieșind din suprafața locativă totală, rezultă că fiecărei persoane, care locuiește în apartament revine 6,66 m². Locuința nu corespunde necesităților unei familii nou formate, cu copil minor, prin urmare există necesitatea construirii propriei locuințe. Necesitatea acordării unui lot de pământ pentru construcția casei particulare se mai confirmă și prin adeverința de la locul de trai și componența familiei, certificatele Serviciului Cadastral Teritorial Strășeni din 31 iulie 2020 privind bunurile imobile deținute de soți.

Au susținut că fac parte din categoria de cetățeni care au nevoie de îmbunătățirea condițiilor de locuit, prin urmare sunt îndreptățiți să fie luați la evidență și ulterior, să le fie atribuit teren pentru construcția unei case de locuit.

Au mai invocat că, în acțiunea depusă la Judecătoria Strășeni au solicitat obligarea autorității publice locale să atribuie un teren, însă nu imediat ce hotărârea va deveni executorie, ci doar în cazul existenței rezervei funciare și doar cu respectarea rândului și procedurii existente. Or, în cazul în care nu li se va recunoaște acest drept atunci vor pierde această posibilitatea în viitor în eventualitatea schimbării poziției autorității publice, întrucât nu vor mai întruni condiția legală de familie tânără.

Prin hotărârea din 29 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea de chemare în judecată înaintată de Vulpe Gabriela și Vulpe Vitalii și s-a anulat, ca fiind ilegal pct. 2 din decizia Consiliului orașenesc Strășeni nr.5/32 din 09 decembrie 2016 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind atribuirea sectoarelor de teren pentru construcția caselor de locuit și construcțiilor auxiliare”.

Pentru a decide astfel, instanța de fond a reținut că, Consiliul orașenesc Strășeni la adoptarea pct. 2 din decizia nr.5/32 din 09 decembrie 2016 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind atribuirea sectoarelor de teren pentru construcția caselor de locuit și construcții auxiliare” nu a ținut cont de normele legale și de prevederile art.11 din Codul funciar. Or, prin actul contestat s-a stabilit unele interdicții în vederea exercitării unui drept social prevăzut de Constituție și de alte norme legale. La stabilirea interdicției în actul contestat, pârâțul și-a depășit și competența.

Menționează că, Codul funciar stabilește în mod expres și exhaustiv condițiile, precum și modul de atribuire a sectoarelor de teren din intravilan pentru case. Totodată, nu se justifică existența de sine stătătoare a interdicției privind încetarea primirii de către autoritatea administrației publice locale executive a cererilor de luare la evidență a cetățenilor pentru îmbunătățirea condițiilor de trai, așa cum este redat în pct. 2 din decizia nr. 5/32 din 09 decembrie 2016. Or, scopul acesteia poate fi atins prin interdicția prevăzută de art. 11 din Codul funciar și anume autoritățile administrației publice locale atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului până la epuizarea acesteia pentru construcția caselor de locuit, anexelor gospodărești și grădini.

Prin urmare, la stabilirea interdicției privind atribuirea sectoarelor de teren din intravilan pentru case, a persoanelor specificate la art. 11 din Codul funciar, Consiliul municipal Strășeni urma să se asigure că este respectat principiul legalității, și anume existența unui temei prevăzut la art. 11 din Codul funciar.

La 11 mai 2021, prin intermediul poștei electronice, Consiliul mun. Strășeni a depus cerere de recurs nemotivată, iar la 04 iunie 2021, a depus cerere de recurs motivată împotriva hotărârii din 29 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a hotărârii instanței de fond, cu restituirea cauzei la rejudecare.

În motivarea cererii de recurs a invocat că, conform art. 11 din Codul funciar, autoritățile administrației publice locale atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberându-le titluri de proprietate și atribuie familiilor nou-formate sectoare de teren din rezerva intravilanului până la epuizarea acesteia pentru construcția caselor de locuit, anexelor gospodărești și grădini, dimensiunile concrete ale sectoarelor de teren se stabilesc de către autoritățile administrației publice locale. Au fost încălcate și aplicate

eronat normele dreptului material, nu a fost aplicată legea care trebuia să fie aplicată, aplicând o lege care nu trebuia să fie aplicată.

Menționează că Curtea de Apel Chișinău nu a solicitat probe ce ar demonstra că fondul de rezerva a intravilanului a fost epuizat, la data emiterii hotărârii. Probele puse la baza hotărârii sunt insuficiente. Prevederile art. 11 din Codul funciar sunt aplicate greșit și neîntemeiat.

Relatează că Consiliul mun. Strășeni, ca administrație publică locală de nivelul I, nu întrunește condițiile unei autorități publice autonome, precum este Adunarea Populară, Guvernatorul și Comitetul executiv a UTA Găgăuzia. Astfel, actele normative ale autorităților administrației publice locale se reglementează de art. 18 al Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative și nu de prevederile art. 16 al prezentei legi.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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 instanței de apel a fost pronunțată la 29 aprilie 2021.

La 24 mai 2021, Consiliul mun. Strășeni, a recepționat decizia contestată, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție DS8001657329AS, anexat la materialele dosarului (f.d.106).

La 11 mai 2021, Consiliul mun. Strășeni a depus recurs nemotivat, iar la 04 iunie 2021 recurs motivat împotriva deciziei din 29 aprilie 2021, astfel se atestă că recursul a fost depus în termen (f.d.108-111).

La 22 iunie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa participanților la proces copia cererii de recurs depusă de Consiliul mun. Strășeni, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului.

La 21 iulie 2021, Primăria mun. Strășeni a depus referință prin care a solicitat admiterea recursului depus de Consiliul mun. Strășeni, casarea hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei decizii noi.

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de

legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

Completul specializat în 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, instanța de recurs reține că din 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține 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 context, 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 în 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; trebuie 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).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de Consiliul municipal Strășeni, este inadmisibilă.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Consiliul municipal Strășeni, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Nicolae Craiu

Victor Burduh