

Dosarul nr. 3ra-1191/21

Prima instanță: Judecătoria Cahul, sediul central – E. Bancov

Instanța de apel: Curtea de Apel Cahul – V. Movilă, S. Pilipenco, E. Dvurecenshii

ÎNCHEIERE

08 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de întreprinderea individuală „Marin Alexandru”, reprezentată de avocatul Sergiu Bejan,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea întreprinderii individuale „Marin Alexandru” împotriva Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir și Inspecției Financiare de pe lângă Ministerul Finanțelor, terț Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir, cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 07 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care s-a admis apelul întreprinderii individuale „Marin Alexandru”, s-a casat integral hotărârea din 21 iulie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul central și s-a adoptat o decizie nouă, prin care s-a admis acțiunea întreprinderii individuale „Marin Alexandru”,

constată:

La 29 octombrie 2019, întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir și Inspecției Financiare de pe lângă Ministerul Finanțelor, cu privire la contestarea actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 05 august 2019, Consiliul local Sadîc, raionul Cantemir, a adoptat decizia nr. 6/3-XXVI „cu privire la examinarea prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 din partea Direcției Teritoriale Inspectare Financiară Cahul”.

Prin pct. 6.3.2 și Anexa nr. 1 al acesteia, administrația publică locală a aprobat planul de acțiuni ce urmează a fi întreprinse de către Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir, în scopul înlăturării neajunsurilor și încălcărilor depistate în cadrul inspectării financiare.

Conform pct. 1.1 și pct. 1.2 din Anexa nr. 1, în sarcina Primăriei comunei Sadîc, raionul Cantemir, a fost pusă obligația de a rezilia contractul de dare în folosință a bazinei acvatic și întreprinderea măsurilor de colectare a plăților pentru folosirea acestuia (cu suprafața de 25,2347 ha) în sumă de 24 446 de lei.

Reclamanta a notat că decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 6/3-XXVI din 05 august 2019 i-a fost notificată la 22 august 2019.

Totodată, din conținutul prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 „cu privire la rezultatele inspectării financiare efectuate la Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir” a aflat despre decizia nr. 06/2-XXV din 23 iunie 2017 „cu privire la examinarea prescripției din partea Direcției Teritoriale de Inspectare Financiară referitor la rezultatele inspectării financiare tematice efectuate la Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir”.

În opinia reclamantei pct. 6.3.2 din decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 6/3-XXVI din 05 august 2019 și pct. 1.1-1.2 din Anexa nr. 1 la aceasta, precum și pct. 6.2.4 din decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 06/2-XXV din 23 iunie 2017 sunt ilegale în partea ce ține de activitatea întreprinderii, deoarece atentează și îi încălcă grav drepturile, libertățile și interesele legitime, reprezentând de fapt o imixtiune din partea autorității publice locale.

Astfel, la 09 septembrie 2019, a depus cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea actelor administrative individuale defavorabile emise de Consiliul local Sadîc, raionul Cantemir și anularea/constatarea ilegalității actelor reale emise de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul.

Prin scrisoarea nr. 85 din 27 septembrie 2019 Consiliul local Sadîc, raionul Cantemir, i-a comunicat întreprinderii individuale „Marin Alexandru” că cererea prealabilă din 09 septembrie 2019 a fost examinată, însă din cauza parității de voturi nu a fost posibil de a adopta o decizie pe marginea acesteia.

Totodată, cererea prealabilă adresată Direcției Teritoriale Inspectare Financiară Cahul, în partea ce ține de anularea prescripției cu privire la rezultatele inspectării financiare efectuate la Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019, nu a fost examinată în termenul legal.

Reclamanta a indicat că, prin prisma pct. 7 alin. (1) lit. j) din Hotărârea Guvernului nr. 1026 din 02 noiembrie 2010, conducătorii și executorii de buget ale entităților suspuse inspectării vor executa doar prescripțiile ce au un caracter obligatoriu și nicidecum cele cu caracter de recomandare.

Respectiv, circumstanțele și concluziile expuse în prescripția nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 emisă de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul și indicată în pct. 6.3.2 și anexa nr. 1 din decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 6/3-XXVI din 05 august 2019 contravin cadrului legal și nu pot produce efecte juridice negative. În asemenea circumstanțe autoritatea publică eronat a invocat încălcarea prevederilor art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006.

Întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a considerat că, în speță, lipsesc motive de fapt și de drept pentru rezilierea contractului de transmitere în folosință separată a bazinului acvatic încheiat cu Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir.

Lipsa unor temeuri justificative în acest sens reprezintă o imixtiune în activitatea agentului economic din partea organelor de control, la caz Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul, care fără niciun temei a impus administrației publice locale recomandări ilegale.

Din acest motiv, reclamanta a considerat că pct. 6.2.2 din decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 06/2-XXV din 23 iunie 2017 urmează a fi

anulat din considerent că este ilegală prescripția nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 a Direcției Teritoriale Inspectare Financiară Cahul în partea ce ține de rezilierea contractului și încasarea datoriilor de la întreprinderea individuală „Marin Alexandru”.

Reclamanta a remarcat că și-a executat pe deplin și în modul corespunzător obligațiile conform contractului de transmitere în folosință separată a bazinului acvatic din 05 aprilie 2004. Prin urmare, nu are restanțe la plata folosinței bazinului acvatic, iar clauzele acestuia nu au fost modificate. Respectiv, autoritatea publică eronat a ajuns la concluzia existenței restanțelor de plata arendeii în sumă de 24 446 de lei.

Drept consecință, la caz, nu sunt aplicabile dispozițiile Legii privind arenda în agricultură nr. 198-XV din 15 mai 2003, Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25 iulie 1997 și Regulamentului privind modul de calculare a cuantumului plății anuale pentru arenda în agricultură, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 405 din 06 mai 2005.

Cu titlu subsecvent, reclamanta a notat că Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul, fiind persoană terță, nu poate interveni într-un raport juridic stabilit între părțile contractante și, cu atât mai mult, nu poate solicita rezoluțiunea acestuia.

Reclamanta întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea parțială a deciziei Consiliului local, Sadîc, raionul Cantemir, nr. 6/3-XXVI din 05 august 2019 în partea ce ține de executarea pct. 6.3.2 și din anexa nr. 1 al acesteia a pct. 1.1 și 1.2; anularea parțială a deciziei Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 06/2-XXV din 23 iunie 2017 în partea ce ține de executarea pct. 6.2.4; constatarea ilegalității și anularea actului real nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 emis de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul în partea ce ține de rezilierea contractului și încasarea datoriilor de la întreprinderea individuală „Marin Alexandru”.

Prin încheierea din 01 noiembrie 2019 a Judecătoriei Cahul, sediul central, s-a atras în proces în calitate de terț Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir (vol. I, f.d. 30-33).

Prin hotărârea din 21 iulie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul central, s-a respins acțiunea întreprinderii individuale „Marin Alexandru”, ca neîntemeiată (vol. I, f.d. 183, 186-205).

La 24 iulie 2020, întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a depus prin intermediul oficiului poștal la Judecătoria Cahul, sediul central, apel motivat împotriva hotărârii din 21 iulie 2020, care a fost completat prin cererea din 05 octombrie 2020 (vol. I, f.d. 206-208, 209, 239-242, 245).

Instanța de recurs constată că la demararea căii de atac în ordine de apel, întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a respectat modul și termenul de atac instituit la art. 232 din Codul administrativ.

Prin decizia din 07 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul s-a admis apelul întreprinderii individuale „Marin Alexandru”, s-a casat integral hotărârea din 21 iulie 2020 a Judecătoriei Cahul, sediul central și s-a adoptat o decizie nouă, prin care:

S-a admis acțiunea întreprinderii individuale „Marin Alexandru”.

S-a anulat parțial decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 6/3-XXVI din 05 august 2019, în partea ce ține de executarea pct. 6.3.2 și din anexa nr. 1 la aceasta a pct. 1.1 și 1.2.

S-a anulat parțial decizia Consiliului local Sadîc, raionul Cantemir, nr. 06/2-XXV din 23 iunie 2017, în partea ce ține de executarea pct. 6.2.4.

S-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în partea constatării ilegalității și anulării în parte a prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 emisă de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul (vol. II, f.d. 184-185, 186-202).

În consolidarea soluției instanța de apel a constatat că prima instanță a aplicat eronat prevederile Legii nr. 1308 din 25 iulie 1997, Legii nr. 198 din 15 mai 2003, ale Codului funciar, care nu sunt aplicabile cazului, iar în consecință eronat a conchis necesitatea respingerii acțiunii.

Curtea de Apel Cahul a considerat că prima instanță eronat a ajuns la concluzia că bazinul acvatic este obiect al contractului de arendă și prin urmare incorect a apreciat că a fost dat în arendă terenul și bazinul acvatic. Or, în condițiile speței, bazinul acvatic a fost dat în folosință separat, fapt ce rezultă însăși din contractul de transmitere în folosință separată a bazinului acvatic din 05 aprilie 2004, încheiat în baza prevederilor Codului Apelor (vol. I, f.d. 27-28, 111-114, vol. II, f.d. 147-148, 145).

Prin urmare, situația din speță era reglementată la momentul încheierii contractului de prevederile Codului Apelor (în prezent fiind guvernată de Legea Apelor), norme care prevăd proceduri speciale de dare în folosință separată a obiectelor acvatice. Această procedură nu prevedea și nu prevede darea în folosință prin licitație. Respectiv, prima instanță eronat a operat cu noțiunea de teren și greșit a aplicat norme legale ce reglementează darea în arendă a terenurilor.

Instanța de apel a notat că în sensul art. 1³ din Codul Apelor, obiectivul acvatic natural sau artificial (apa, terenul aflat sub apă, fâșiile riverane de protecție, construcțiile hidrotehnice) este obiectiv acvatic unic și indivizibil.

Din aceste prevederi rezultă că obiectul acvatic este unic și indivizibil, incluzând în sine atât apa cât și terenul de sub apă, iar prin urmare darea în arendă separată a terenului aflat sub apă este inadmisibilă, însă poate fi dat în folosință separată obiectul acvatic integru. Astfel, conform contractului din 05 aprilie 2004, întreprinderea individuală „Marin Alexandru” a luat de la Primăria comunei Sadîc, raionul Cantemir, bazinul (obiectivul) acvatic pe un termen de 30 de ani, obligându-se să achite pentru folosința acestuia suma de 115 lei pe an.

Curtea de Apel Cahul a ajuns la concluzia că întreprinderea individuală „Marin Alexandru” nu a prejudiciat Primăriei comunei Sadîc, raionul Cantemir, prin neachitarea arendei terenului de sub bazinul acvatic, deoarece achita suma de 115 lei pe an pentru utilizarea întregului obiectiv acvatic.

Sucsesiv, în privința pretenției cu privire la anularea parțială a prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 emisă de Direcția Teritorială Inspectare Financiară Cahul, instanța de apel a reținut că din conținutul acesteia nu rezultă că ultima a solicitat Primăriei comunei Sadîc, raionul Cantemir, rezilierea contractului de dare în folosință a bazinului acvatic și încasarea cărorva datorii de la întreprinderea individuală „Marin Alexandru”. Această circumstanță atestă netemeinicia pretenției reclamantei privind anularea parțială a prescripției și necesitatea respingerii ei.

La 29 septembrie 2021, întreprinderea individuală „Marin Alexandru”, reprezentată de avocatul Sergiu Bejan, a depus la Curtea de Apel Cahul, prin intermediul oficiului poștal, recurs împotriva deciziei din 07 septembrie 2021, solicitând casarea parțială a deciziei recurate și emiterea unei decizii noi prin care să fie admisă integral acțiunea (vol. II, f.d. 210-212, 215).

La 16 noiembrie 2021, Inspekția Financiară de pe lângă Ministerul Finanțelor a depus referință prin care a solicitat declararea recursului întreprinderii individuale „Marin Alexandru” ca fiind inadmisibil.

La 06 decembrie 2021, întreprinderea individuală „Marin Alexandru”, reprezentată de avocatul Sergiu Bejan, a prezentat Curții Supreme de Justiție motivarea recursului, în care a invocat că nu este de acord cu decizia instanței de apel în partea respingerii pretenției cu privire la constatarea ilegalității și anularea parțială a prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 a Direcției Teritoriale Inspectare Financiară Cahul.

În opinia recurente, instanța de apel a interpretat în mod eronat prevederile Codului administrativ, deoarece prescripția nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 reprezintă o operațiune administrativă emisă de autoritate publică de control, iar potrivit art. 15 alin. (2) din Codul administrativ operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Recurenta a considerat că prescripția nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 poate constitui obiectul controlului judecătoresc de legalitate, iar constatarea de către instanța de judecată a ilegalității actului administrativ – deciziei administrației publice locale condiționează și ilegalitatea operațiunii administrative, adică a prescripției nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019. Prin urmare, prescripția este pasibilă anulării, iar această circumstanță denotă că instanța de apel neîntemeiat a respins acțiunea în partea pretenției de anulare a prescripției.

Finalmente, recurenta a observat că prin prescripția nr. 27-17-63 din 02 iulie 2019 au fost constatate circumstanțe, concluzii și constatări privind aplicarea dreptului material în privința legalității contractului de folosință separată a bazinului acvatic din 05 aprilie 2004, iar instanța de apel prin decizia din 07 septembrie 2021 a stabilit că Inspekția Financiară Teritorială Cahul neîntemeiat și ilegal a aplicat normele de drept material în coraport cu valabilitatea contractului de folosință separată a bazinului acvatic deținut de recurentă, drept urmare punând în sarcina administrației publice locale prescrierii nejustificate.

Conform 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. 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.

Dispozitivul deciziei Curții de Apel Cahul a fost adoptat și pronunțat la 07 septembrie 2021. Conform avizelor de recepție a corespondenței DS8003469943AS și DS8003469945AS copia dispozitivului deciziei din 07 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul a fost notificată întreprinderii individuale „Marin Alexandru” și reprezentantului acesteia, avocatului Sergiu Bejan, la 13 septembrie 2021 (vol. II, f.d. 207, 208). La 29 septembrie 2021, întreprinderea

individuală „Marin Alexandru”, reprezentată de avocatul Sergiu Bejan, a depus la Curtea de Apel Cahul, prin intermediul oficiului poștal, recurs nemotivat (vol. II, f.d. 210-212, 215). Potrivit avizelor de recepție a corespondenței DS8001466125AS și DS8001466123AS copia deciziei motivate din 07 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul a fost notificată recurentei și reprezentantului acesteia la 04 noiembrie 2021 (vol. II, f.d. 229, 230). Motivarea recursului a fost prezentată Curții Supreme de Justiție la 06 decembrie 2021.

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

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 îl consideră drept 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 din 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 temeiuri 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 Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat 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 a statuat 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 întreprinderea individuală „Marin Alexandru”, reprezentată de avocatul Sergiu Bejan, este inadmisibilă.

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

dispune:

Recursul depus de întreprinderea individuală „Marin Alexandru” și reprezentantului acesteia, avocatului Sergiu Bejan, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh