

Dosarul nr. 3ra-1261/21
2-20112435-01-3ra-02122021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. I. Barbacaru)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Clima)

Î N C H E I E R E

23 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Consiliul municipal Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, terț Asociația proprietarilor de garaje nr. 60 cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 10 septembrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău, terț Asociația proprietarilor de garaje nr. 60 cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la data de 19 iunie 2020, Consiliul municipal Chișinău a adoptat decizia nr. 8/29-4 „cu privire la stabilirea relațiilor funciare de locațiune a lotului de pământ din str. xxxxx cu asociația proprietarilor de garaje nr. 60”, prin care a decis stabilirea relațiilor funciare de locațiune a unui lot de pământ cu suprafața de 0,1641 ha din str. xxxxx.

A menționat că în conformitate cu prevederile art. 64 din Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul de legalitate a deciziei respective și a constatat, că acesta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

În acest sens, la 14 iulie 2020, în conformitate cu art. 68 alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală, a înaintat Consiliului orașului Codru notificarea nr. 1304/OT4-402, prin care a solicitat abrogarea deciziei vizate, însă, în termen legal, Consiliul municipal Chișinău nu a examinat notificarea și nu s-a expus asupra admisibilității acesteia.

Reclamantul a specificat că conform datelor din Registrul bunurilor imobile, terenul cu numărul cadastral xxxxx, amplasat în mun. Chișinău, str. xxxxx, a fost deja transmis în arendă Asociației proprietarilor de garaje nr. 60 și are o suprafață de 0,1518

ha, iar conform deciziei contestate, același teren, a fost transmis în locațiune pe un teren nedeterminat doar că cu suprafața de 0,1641 ha.

A notat că, în lipsa actelor doveditoare cu privire la imposibilitatea formării bunului imobil, și anume, în privința surplusului de 0,0123 ha vizat în decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău nu a fost în drept de a transmite terenul în locațiune funciară.

A explicat că în condițiile deciziei contestate, urma a fi organizată o licitație.

În drept, și-a întemeiat cererea de chemare în judecată în baza dispozițiilor art. 68 alin. (4) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 2 alin. (2), 7, 189 alin. (3), 203 lit. c), 205 alin.(1), 214 din Codul administrativ, art. 166, 167, 192, 277, 278 din Codul de procedură civilă.

Reclamantul a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 8/29-4 din 19 iunie 2020.

Prin hotărârea din 25 mai 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. S-a anulat decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 8/29-4 din 19 iunie 2020 „cu privire la stabilirea relațiilor funciare de locațiune a lotului de pământ din str. xxxxx cu asociația proprietarilor de garaje nr. 60”.

La data de 26 mai 2021, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 din Codul administrativ, Consiliul municipal Chișinău a depus apel împotriva hotărârii instanței de fond, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de către Consiliul municipal Chișinău.

Întru consolidarea soluției, instanțele ierarhic inferioare au reținut prevederile art. 74 alin. (1)-(3) din Legea privind administrația publică locală, conform cărora constituie patrimoniu al unităților administrativ-teritoriale bunurile mobile și imobile proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), raionului și unității teritoriale autonome Găgăuzia, precum și drepturile și obligațiile lor cu caracter patrimonial. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului potrivit legii sau în modul stabilit de lege. Bunurile proprietate a unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea se împart în bunuri ale domeniului public și ale celui privat.

Conform art. 77 alin. (2) și (3) din legea specificată mai sus, actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat este necesară întocmirea raportului de evaluare, de către evaluator, cu cel mult 2 ani până la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

În corespundere cu dispozițiile art. 4 alin. (9) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, vânzarea-cumpărarea terenurilor proprietate publică utilizate în procesul tehnologic, aferente obiectivelor privatizate sau supuse privatizării, aferente obiectivelor private, precum și celor aferente construcțiilor

nefinalizate, se efectuează la prețul normativ al pământului. Terenul care, după parametri și amplasare, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitație deținătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deținător de teren adiacent, vânzarea-cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la prețul normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri. Celelalte terenuri se vând prin concurs sau la licitație, cu excepțiile prevăzute de lege.

Astfel, instanțele de judecată au precizat că regula generală aplicabilă pentru darea în arendă a loturilor de pământ ce aparțin autorității publice locale este regula concursului sau licitației, excepție de la această regulă constituind cazul în care este imposibilă, după parametri și amplasare, formarea unui bun imobil de sine stătător și există doar un singur deținător de teren adiacent, condiții ce urmează a fi întrunite în cumul.

Prin urmare, instanțele de judecată au notat că pentru a utiliza excepția de la regula generală pentru transmiterea în arendă a terenului, autoritatea publică locală are fost realizată în cazul dat de către apelant/pârât.

În acest sens, instanțele inferioare au subliniat, că la examinarea cererii depusă de Asociația proprietarilor de garaje nr. 60, Consiliul municipal Chișinău urma să aplice dispozițiile legale citate mai sus, or, terenul transmis în locațiune, este format ca bun imobil separat.

Concomitent, au reținut că, prin decizia contestată, s-a decis transmiterea în locațiune Asociației proprietarilor de garaje nr. 60, inclusiv și o porțiune de teren cu suprafața de 0,0123 ha, care nu este înregistrată cu drept de proprietate după autoritatea publică locală.

Instanțele ierarhic inferioare au desconsiderat argumentele apelantului care a invocat, că terenul cu suprafața de 0,0123 ha, nu poate fi format ca bun imobil separat, dar face parte din componența terenului transmis în arendă funciară anterior Asociației proprietarilor de garaje nr. 60, or, amplasamentul terenurilor transmise în arendă prin decizia contestată denotă instituie dubii referitoare la imposibilitatea formării unor bunuri imobile de sine stătătoare, în condițiile în care apelantul/pârâtul nu a probat neîntrunirea în cazul dat a condițiilor stabilite de art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la formarea bunurilor imobile.

Mai mult, instanțele de judecată au stabilit că, la emiterea deciziei contestate, Consiliul municipal Chișinău a admis derogări de la dispozițiile art. 1253 din Codul civil, care prevede că, termenul locațiunii nu poate depăși 99 de ani, or, prin decizia contestată, relațiile funciare de locațiune cu Asociația proprietarilor de garaje nr. 60, au fost stabilite pe termen nedeterminat.

Subsidiar, instanțele inferioare au desconsiderat și argumentele apelantului/pârâtului precum, că Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu poate invoca ca motiv în valorificarea acțiunilor de control obiectiv al actelor administrative emise de Consiliul municipal Chișinău, având ca raționament imperfecțiunea legislației, cutuma sau practica judiciară anterioară bazată pe Legea contenciosului administrativ abrogată. Or, dreptul Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat de a depune acțiune în instanța de contencios administrativ, este reglementat de o lege specială.

La data de 19 noiembrie 2021, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii, ca fiind neîntemeiată.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, recurentul a indicat că nu este de acord cu hotărârile instanțelor ierarhic inferioare, le consideră neîntemeiate, emise cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept material, precum și faptul că circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei nu au fost constatate și elucidate pe deplin.

A invocat că în contencios administrativ instanța de judecată nu este un agent de constatare, nu exercită control în abstracto ci în concreto, care prin esență reprezintă un control de legalitate asupra activității administrative a autorităților publice coraportat la un drept legitim ce aparține unei persoane concrete.

În acest context, a menționat că nu urmează să se confunde drepturile subiective cu drepturile obiective, mai mult, nu trebuie de generalizat dreptul vătămat, or, la caz Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu a indicat dreptul personal încălcat prin decizia contestată. De altfel, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu poate invoca ca motiv în valorificarea acțiunilor de control obiectiv al actelor administrative emise de Consiliul municipal Chișinău având ca raționament imperfecțiunea legislației, cutuma sau practica judiciară anterioară bazată pe Legea contenciosului administrativ abrogată.

Reieșind din cele expuse, a opinat asupra lipsei temeiurilor de admitere a acțiunii în contestare, or, nu s-a constatat ilegalitatea actului contestat, și, în special se înregistrează lipsa dreptului vătămat pentru reclamant prin actului contestat. Iar, în așa mod, se impune soluția de respingere a acțiunii.

În drept, și-a întemeiat cererea de recurs în baza dispozițiilor art. 430, 431, 432, 436, 437, 445 din Codul de procedură civilă și art. 244, 245, 246, 248 din Codul administrativ.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 29 septembrie 2021, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei la dosar nu există.

Totodată, decizia motivată din 29 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului la data de 8 noiembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție/livrare anexat la materialele cauzei (f.d.116).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Consiliul municipal Chișinău, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 3 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului depus de către Consiliul municipal Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea admisibilității recursului, intimații nu și-au valorificat dreptul de a depune referință.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Consiliul municipal Chișinău, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu 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, iar 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de

contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39).

La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de către Consiliul municipal Chișinău.

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

d i s p u n e:

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

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu