

Dosar nr. 3ra-159/22

2-20023688-01-3ra-16022022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. O. Melniciuc)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Clima, E. Palanciuc)

## Î N C H E I E R E

01 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nicolae Craiu  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoane terțe Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova, Igor Neznaico și Irina Lejniova, cu privire la anularea actului administrativ individual,

împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a respins cererea de apel înaintată de Consiliul municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea din 18 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

### c o n s t a t ă :

La 19 februarie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ individual.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, în conformitate cu art.64 al Legii privind administrația publică locală a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia pârâtului nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019 „Despre operarea de modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituirea comisiei de transmitere-primire a apartamentelor” și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

Din aceste motive a solicitat pârâtului abrogarea, în termen de 30 zile, a actului administrativ considerat ilegal, însă autoritatea emitentă nu a dat curs solicitărilor.

Considera reclamantul că decizia notificată contravine prevederilor legale, deoarece conform art.141 alin. (2) lit. b) Cod administrativ, un act administrativ individual este nul dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa.

A menționat că decizia nr.6/30-10 din 02 octombrie 2014 a Consiliului municipal Chișinău „Cu privire la reperfectarea relațiilor funciare de arendă a

lotului de pământ din str. \*\*\* cu Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova, dl Igor Neznaico și dna Irina Lejniova” a fost considerată de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ca fiind adoptată contrar prevederilor legale, fiind anulată la 12 decembrie 2019 de către instanța de judecată. Din aceste motive decizia Consiliului municipal Chișinău nr.3/8 din 27 noiembrie 2019 „Despre operarea de modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituirea comisiei de transmitere-primire a apartamentelor”, nu poate fi executată.

A solicitat anularea deciziei nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019 a Consiliului municipal Chișinău „Despre operarea de modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituirea comisiei de transmitere-primire a apartamentelor”.

Prin hotărârea din 18 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea, fiind anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019 „Despre operarea de modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituirea comisiei de transmitere-primire a apartamentelor” ca neîntemeiată.

La 15 martie 2021, în cadrul termenului de atac instituit de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Consiliul municipal Chișinău a contestat cu apel hotărârea din 18 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care să fie respinsă acțiunea înaintată (f.d.118-122).

Prin decizia din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de către Consiliul municipal Chișinău.

În consolidarea soluției s-a reținut că, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 „Cu privire la reperfectarea relațiilor funciare de arendă a lotului de pământ din str. \*\*\* cu Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova, dl Igor Neznaico și dna Irina Lejniova”, s-a dispus reperfectarea cu Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova, Igor Neznaico și Irina Lejniova a relațiilor funciare de arendă, pe un termen de 5 ani, a lotului de pământ cu suprafața de 1,07 ha din str. \*\*\* pentru proiectarea și construirea unui complex de blocuri locative cu obiecte de menire socială și parcare auto, din contul demolării imobilelor proprietate privată, conform planului anexă, în privința beneficiarilor fiind instituite un șir de obligații, inclusiv de transmitere a 10 apartamente (compuse cel puțin dintr-o cameră de locuit fiecare) în proprietate municipală administrată de Consiliul municipal Chișinău, cu indicarea în proiect a locului amplasării apartamentelor, în baza acordului încheiat cu Direcția generală locativ-comunală și amenajare, concomitent cu recepția finală a obiectivelor.

Prin hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, menținută prin decizia din 05 august 2020 a Curții de Apel Chișinău și încheierea din 23 decembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție, a fost admisă acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, înaintată la 21 ianuarie 2015 și a fost anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 „Cu privire la reperfectarea relațiilor funciare de arendă a lotului de pământ

din str. \*\*\* cu Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova, dl Igor Neznaico și dna Irina Lejniova”, precum și actul subsecvent, contractul de arendă funciară nr. 6541/2014 din 30 octombrie 2014, încheiat între Primăria municipiului Chișinău și Uniunea Conducătorilor Auto din Republica Moldova.

Prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019 au fost operate modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituită comisia de transmitere-primire a apartamentelor, după cum urmează: se exclude din conținutul subpunct. 2.8 al deciziei expresia: „ în baza acordului încheiat cu Direcția generală locativ-comunală și amenajare; 2. Se instituie Comisia de transmitere-primire a 10 apartamente menționate în subpunct. 2.8 a deciziei menționate în pct. 1, conform anexei la prezenta decizie; 3. Se stabilește ca membrii Comisiei desemnați în pct. 2 al prezentei decizii să contrasemneze actul de transmitere-primire a apartamentelor menționate; 4. Direcția generală locativ-comunală și amenajare: 4.1 Va include în evidența contabilă costul de bilanț al apartamentelor, conform actului de transmitere-primire; 4.2 Va asigura înregistrarea în Registrul bunurilor imobile a dreptului de proprietate a municipiului Chișinău și dreptul de gestiune economică a DGLCA; 5. Locuințelor primite în proprietatea municipiului Chișinău li se va atribui modul de folosință „locuințe sociale” și vor fi acordate în locațiune în calitate de locuințe sociale prin decizia Consiliului municipal Chișinău.

În constatarea circumstanțelor de fapt, instanța de apel a reținut că prin notificarea intimatului nr. 1304/OT4-1065 din 30 decembrie 2019, s-a solicitat apelantului abrogarea, în termen de 30 de zile, a deciziei nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019 „Despre operarea de modificări la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 și instituirea comisiei de transmitere-primire a apartamentelor”.

În contextul pretențiilor deduse judecării, instanța de apel a stabilit că, în temeiul art. 29 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ (în vigoare la data emiterii deciziei apelantului nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014), actul administrativ anulat, în tot sau în parte, încetează a produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de contencios administrativ devine irevocabilă. Totodată, în conformitate cu art. 228 alin. (1) și (2) Cod administrativ, actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui. Actul administrativ normativ anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice din momentul în care hotărârea instanței de judecată devine definitivă.

Instanța de apel a reținut ca circumstanță de drept și prevederile art. 123 alin. (2) Cod de procedură civilă în coroborare cu art. 195 Cod administrativ, potrivit cărora faptele stabilite printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă într-o cauză civilă soluționată anterior în instanță de drept comun sau în instanță specializată sunt obligatorii pentru instanța care judecă cauza și nu se cer a fi dovedite din nou și nici nu pot fi contestate la judecarea unei alte cauze civile la care participă aceleași persoane.

Potrivi jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului (cauzele Lungoci contra României, Caracas contra României, Tudor Tudor contra României, Stefall și Stef contra României, Unedic contra Franței etc.), autoritatea lucrului judecat semnifică, *lato sensu*, puterea de lucru judecat (*res judicata*), ce presupune ca hotărârea beneficiază de o prezumție irefragabilă ce exprimă adevărul și ca nu trebuie contrazisă de o alta hotărâre (obligativitatea).

Autoritatea de lucru judecat este o parte a puterii de lucru judecat, cu alte cuvinte, existența unei hotărâri judecătorești poate fi invocată în cadrul unui alt proces, cu autoritate de lucru judecat, atunci când se invocă exclusivitatea hotărârii, sau cu putere de lucru judecat, când se invoca obligativitatea sa, fără ca în cel de-al doilea proces să fie aceleași părți. Excepția autorității de lucru judecat urmărește în primul rând un scop legitim, deoarece vizează, fără îndoială, să garanteze securitatea raporturilor juridice în materie civilă

CtEDO a stabilit că instanțele sunt obligate să țină cont de constatările de fapt din procedurile judiciare anterioare, repunerea în discuție a situației soluționate definitiv prin alte hotărâri constituind o încălcare a art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Așadar, dezlegarea asupra unei probleme de drept date printr-o hotărâre irevocabilă este de natură să clarifice din acel moment acea problemă, creând speranța legitimă că ea nu va mai fi negată de o altă instanță de judecată într-o procedură ulterioară, statuarea în sens contrar fiind posibilă, prin prisma respectării prevederilor art. 6 CEDO, numai în măsura în care ar fi posibil un revirement jurisprudențial justificat de schimbarea stării de fapt sau în baza unei noi interpretări a legii.

Raportând dispozițiile legale citate supra la circumstanțele cauzei, completul specializat a Curții de Apel Chișinău a conchis că anularea actului administrativ nr. 6/30-10 din 02 octombrie 2014 prin hotărârea din 12 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, produce efecte retroactive, astfel încât acest act administrativ nu mai produce efecte din momentul emiterii lui, iar nulitatea actului administrativ modificat prin decizia contestată în speță, se extinde și asupra acesteia din urmă, deoarece decizia nr. 3/8 din 27 noiembrie 2019, constituie un act de modificare a altui act administrativ și, astfel, urmează soarta primului, în contextul în care anularea actului modificat atrage și nulitatea actului privind aplicarea modificărilor.

Din aceste considerente, Completul a constatat că soluția primei instanțe privind admiterea acțiunii înaintate este legală și întemeiată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău a apreciat ca fiind nefondate argumentele apelantului referitoare la faptul că prin soluția primei instanțe îi sunt prejudiciate drepturile, în condițiile în care soluția contestată a instanței de fond a constituit o consecință a punerii efective în aplicare a efectelor retroactive ale anulării prin hotărâre judecătorească a actului administrativ modificat, astfel încât prin aceasta prima instanță nu a prejudiciat în nici un mod apelantul care, potrivit cadrului legal pertinent, urmează să acționeze în această conjunctură în strictă conformitate cu legea.

Instanța ierarhic inferioară a respins și argumentele apelantului referitoare la nevătămarea vreunui drept subiectiv personal al intimatului, deoarece potrivit art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă, or reclamantul, fiind autoritatea publică abilitată prin lege cu dreptul controlului actelor administrative emise de autoritățile publice locale, este îndreptățit de a cere instanței de contencios administrativ verificarea legalității actelor administrative corespunzătoare fără a fi lezată prin aceste acte, direct sau indirect, un drept al Cancelariei de Stat. Sesizarea instanței de contencios administrativ de către Cancelaria de Stat prin intermediul subdiviziunilor sale este exceptată de la situația reglementată de art. 17 Cod administrativ, excepție instituită prin lege specială.

Reieșind din cele expuse, instanța de apel a constatat întrunirea în speță a condițiilor de admitere a acțiunii în contencios administrativ înaintate de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și, astfel, legalitatea hotărârii primei instanțe, argumentele contrare ale apelantului fiind nefondate și combătute integral prin constatările expuse supra, fapt ce a generat respingerea apelului declarat de Consiliul municipal Chișinău.

La 14 decembrie 2022, Consiliul municipal Chișinău a depus la recurs motivat (f.d.162-164) împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea cererii de recurs, Consiliul municipal a reiterat argumentele expuse la examinarea cauzei în fond și în cererea de apel.

Referitor la decizia atacată, a menționat că atât decizia din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău cât și hotărârea din 18 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani sunt neîntemeiate și pasibile a fi casate.

Invocă faptul că autoritatea publică locală a fost prejudiciată semnificativ prin anularea actului administrativ cu caracter individual, or, autoritatea a transmis în arendă un lot de pământ cu suprafața de 1,07 ha, proprietate municipală, pe care a fost edificat un complex locativ și care conform prevederilor deciziei nr. 6/30-10 din 02.10.2014 și deciziei nr. 3/8 din 27.11.2019, urma să primească cu titlu gratuit 10 apartamente în proprietate municipală. Actualmente autoritatea publică locală se află în situația în care și-a onorat pe deplin obligațiile contractuale însă, în schimb, nu poate beneficia de drepturile garantate și stabilite în deciziile indicate supra, or, beneficiarii s-au obligat să execute cu bună-credință prevederile contractuale.

Recurentul mai indică și faptul că pentru admiterea unei acțiuni în contestare, se instituie un element de exigență, și anume, revindicarea unui drept propriu vătămat prin activitatea administrativă desfășurată de către o autoritate publică. În acest sens, reglementările Codului administrativ promovează acțiunile de contencios administrativ valorificate de persoane în apărarea drepturilor subiective și nicidecum nu admite *actio popularis* sau acțiuni menite să declanșeze un control judecătoresc obiectiv ale actelor administrative. Instanța de judecată nu este un agent constator în contenciosul administrativ, nu exercită control *in abstracto* ci *in concerto*, care prin esență reprezintă un control de legalitate asupra activității

administrative a autorităților publice comportat la un drept legitim ce aparține persoanei concrete.

Respectiv susține că, pentru intimat, lipsește elementul de drept vătămat conform art. 17 Cod Administrativ, prin actul administrativ analizat la caz, iar în așa mod lipsa celui de al doilea element pentru admiterea acțiunii în contestare.

În drept, în baza art. 14 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, art. 109 alin. 1 și 2 din Constituția Republicii Moldova, art. 17, 20, art. 39 alin. (2), 189 din Codul administrativ, solicită admiterea cererii de recurs, casarea deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău nr. 3a-535/21 din 24.11.2021 și hotărârii din 18 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu pronunțarea unei noi decizii prin care se v-a respinge acțiunea intimatului ca fiind neîntemeiată.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 24 noiembrie 2021 (f.d.148,149-155).

Actele cauzei nu atestă faptul când dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificată participanților al proces.

Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de recurent la 18 ianuarie 2022 (f.d.158), anterior la 14 decembrie 2021, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs motivat (f.d.162-164).

Astfel, recursul depus la 14 decembrie 2021 este în termen.

La 16 februarie 2022, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Până la momentul examinării cauzei, nici o referință de către intimat nu a fost prezentată (f.d.168,169).

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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin. (1) Cod 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 Cod 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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 nedevelopat 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 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 Consiliul municipal Chișinău, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nicolae Craiu

Aliona Miron