

Dosarul nr. 3ra-518/22
2-21072805-01-3ra-10052022

Prima instanță: Judecătoria Strășeni, sediul Central (jud: I. Talmaci)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V.Negru, E.Palanciuc)

Î N C H E I E R E

08 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
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Strășeni, persoană terță Eudochia Cheptene cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 24 septembrie 2021 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central,

c o n s t a ț ă :

La data de 14 mai 2021 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Strășeni, persoană terță Eudochia Cheptene cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, la data de 26 martie 2021 Consiliul mun. Strășeni a emis decizia nr. 3/12.1 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă”.

Reclamantul a relevat că, în conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul de legalitate al deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă” și a constatat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea legislației în vigoare.

În corespundere cu art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, pct. 9 sbp. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, prin notificarea nr. 1304/OT4-808 din 21 aprilie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat abrogarea/modificarea deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021, ca fiind emisă contrar legislației în vigoare.

Însă, prin decizia Consiliului mun. Strășeni nr. 4/24 din 27 aprilie 2021, notificarea înaintată de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a fost respinsă.

Reclamantul a relevat că, la emiterea deciziei nominalizate au fost constatate abateri de la prevederile art. 4 alin. (6) și art. 5 alin. (4) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25 iulie 1997, care stipulează că, dreptul de proprietate asupra terenului se dobândește din momentul înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Astfel, atribuirea loturilor de pe lângă casă (grădini) a fost realizată în modul stabilit de art. 82 din Codul funciar, în temeiul actului administrativ al autorității administrației publice locale competente.

Reclamantul a menționat că la momentul actual art. 11 din Codul funciar prevede dreptul consiliilor locale de a trece în proprietate cu titlu gratuit terenurile atribuite cetățenilor anterior ca loturi de pe lângă casă și grădini.

Iar, în conformitate cu art. 11 din Codul funciar, trecerea terenului în proprietate privată cu titlu gratuit și trecerea în proprietate privată a altor terenuri atribuite în baza art. 82 din Codul funciar, ca loturi de pe lângă casă (grădini), poate fi realizată anexând la decizie copiile de pe titlurile provizorii, copia autentică a actului de atribuire inițială (decizie, dispoziție), a extraselor din registrul gospodăriilor agricole și din registrul deținătorilor funciari pe ultimii 20 de ani, precum și dinainte de adoptarea art. 82 din Codul funciar, și alte documente juridice relevante. În rezultatul unei asemenea decizii, se vor elibera titluri de autentificare a dreptului deținătorului de teren (cu înscrierea în ele a dreptului de proprietate), care se vor înregistra în Registrul bunurilor imobile, în modul stabilit.

Reclamantul consideră că, terenul menționat în decizia contestată a fost atribuit în mod arbitrar, or legislația în vigoare prevede expres procedura și condițiile pe care trebuie să le întrunească beneficiarii la momentul atribuirii terenurilor.

De asemenea, reclamantul a invocat că, la aprobarea deciziei sus menționate, Consiliul mun. Strășeni nu a ținut cont de prevederile art. 334 din Codul civil, care prevede că actul juridic, care contravine normelor imperative este nul, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului.

Reclamantul a solicitat anularea deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă”.

Prin hotărârea din 24 septembrie 2021 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, s-a respins ca fiind neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Strășeni, terț Eudochia Cheptene cu privire la contestarea actului administrativ, a deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă” (f. d.49; 55-62)

Invocând ilegalitatea și netemeinicia hotărârii din 24 septembrie 2021 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, la data de 01 octombrie 2021 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a contestat-o cu apel, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie admisă integral (f.d.63).

Hotărârea motivată din 24 septembrie 2021 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central a fost notificată apelantului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 23 decembrie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție, anexat la materialele cauzei (f.d.68).

La data de 03 ianuarie 2022 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului (f.d.74-76).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 24 septembrie 2021 a Judecătorei Strășeni, sediul Central.

Prin decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, fiind menținută hotărârea din 24 septembrie 2021 a Judecătorei Strășeni, sediul Central, prin care s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Strășeni, terț Eudochia Cheptene cu privire la contestarea actului administrativ (f.d.97-107).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a invocat că, în speța dedusă judecătii prezintă relevanță faptul că, potrivit extrasului din Registrul conturilor personale pe impozite funciare și bunurilor imobiliare nr. 41 din 29 octombrie 2020, persoana terță Eudochia Cheptene, domiciliată în xxxxx, este înregistrată în Registrul conturilor personale sub nr. 65, ca deținător asupra loturilor de pământ de pe lângă casă cu suprafața de 0,12 ha, amplasat în xxxxx și sectorul de teren ocupat de grădini cu suprafața de 0,21 ha, teren arabil.

Totodată, potrivit certificatului privind lipsa sau existența restanțelor față de bugetul Primăriei pentru impozitele și taxele administrate de serviciul de colectare a impozitelor și taxelor locale din cadrul Primăriei nr.1690 din 17 iunie 2021, Eudochia Cheptene, conform situației la data de 01 ianuarie 2021, restanțe la achitarea impozitelor asupra bunului imobil nr. cadastral xxxxx, nu are.

Instanța de apel a menționat că prima instanță întemeiat a conchis că, persoana terță Eudochia Cheptene este posesorul de bună credință a lotului de pământ de pe lângă casă, cu suprafața de 0,12 ha, amplasat în xxxxx. Or, conform art. 490 alin. (2) și alin. (3) Cod civil, în cazul posesiei mijlocite, prezumțiile prevăzute la prezentul articol sunt stabilite în folosul posesorului sub nume de proprietar.

De asemenea, instanța de apel a invocat că, după cum rezultă din partea motivată a deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă”, în textul acesteia, s-a făcut referire la actul administrativ, decizia nr. 06/04.01 din 14 februarie 2000, iar, conform certificatului Primăriei mun. Strășeni nr. 61 din 21 iunie 2021, xxxxx nu au fost efectuate înregistrări masive a bunurilor imobile.

Astfel, atribuirea terenului este una primară, în contextul efectuării masive a delimitărilor de teren, din localitate, care anterior nu a avut loc.

În acest context, instanța de apel a relevat că, prima instanță a emis o hotărâre legală și întemeiată, de respingere a cerințelor înaintate de reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. Or, motive pentru anularea deciziei Consiliului municipal Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă”, nu au fost stabilite.

Instanța de apel a menționat că, nu pot fi reținute argumentele Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat privind atribuirea repetată în proprietate privată a terenurilor și necesitatea de efectuare a unor plăți în acest sens, deoarece conform certificatului Primăriei mun. Strășeni nr. 63 din 21 iunie 2021, Eudochiei Cheptene nu i s-a atribuit anterior niciun teren.

Instanța de apel a menționat că, în conformitate cu art. 8 al Legii nr. 29 din 5 aprilie 2018 privind delimitarea proprietății publice, proprietatea unităților administrativ-

teritoriale se constituie din totalitatea bunurilor imobile proprietate publică, amplasate pe teritoriul administrativ al acestora, care, la data intrării în vigoare a Legii nr. 523-XIV din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, se aflau în administrarea/gestiunea sau în folosința autorităților administrației publice ale unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor bugetare/publice cu autogestiune subordonate acestora, a întreprinderilor municipale, precum și din bunurile dobândite ulterior de acestea prin acte translativ de proprietate, cu excepția celor înstrăinate și a celor stabilite la art.7.

În afară de aceasta, instanța de apel a relevat că potrivit art. 225 alin. (1) Cod administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

Iar, alin. (2) al aceluiași articol statuează că, verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: și-a exercitat dreptul discreționar; a luat în considerare toate faptele relevante; a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Totodată, instanța de apel a menționat că, potrivit art. 16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art. 137 al Codului administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Astfel, instanța de apel a conchis că, apelul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat urmează a fi respins. Or, la caz, Consiliul mun. Strășeni și-a exercitat dreptul discreționar în interesul comunității, în limitele legale, oferind persoanei terțe Eudochiei Cheptene lotul de pământ de pe lângă casa de locuit individuală, în conformitate cu cerințele legale.

La data de 19 aprilie 2022, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.122-125).

În susținerea recursului recurentul a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o ilegală și neîntemeiată prin faptul că, au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

Recurentul a menționat că, la emiterea deciziei Consiliului mun. Strășeni nr. 3/12.1 din 26 martie 2021 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a lotului de pământ de pe lângă casă”, au fost constatate abateri de la prevederile art. 4 alin. (6) și art. 5 alin. (4) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-

cumpărare a pământului, conform cărora, dreptul de proprietate asupra terenului se dobândește din momentul înregistrării în Registrul bunurilor imobile.

Astfel, recurentul a menționat că, atribuirea loturilor de pe lângă casă - grădini a fost realizată în modul stabilit de art. 82 Cod funciar, în baza actului administrativ al autorității administrației publice locale competente. Însă, la momentul actual art. 11 din Codul funciar prevede dreptul consiliilor locale de a trece în proprietate cu titlu gratuit terenurile atribuite cetățenilor anterior, ca loturi de pe lângă casă și grădini,

Recurentul a relevat că, în corespundere cu art. 11 din Codul funciar, consideră că în mod arbitrar a fost atribuit terenul în litigiu, or, legislația în vigoare prevede expres procedura și condițiile, pe care trebuie să le întrunească beneficiarii la momentul atribuirii terenurilor.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

La data de 10 mai 2022 în adresa intimatului Consiliului mun. Strășeni și persoanei terțe Eudochiei Cheptene a fost expediată copia recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.129).

Deși intimatul Consiliul mun. Strășeni și persoana terță Eudochia Cheptene au recepționat recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, fapt ce se confirmă prin avizele de recepție, anexate la materialele cauzei, aceștia nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referințe la recursul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat (f.d.175).

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar, conform art. 245 Cod 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 data de 16 februarie 2022 (f.d. 97-107).

La materialele cauzei nu sunt anexate probe, care ar confirma că, dispozitivul din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificat recurentului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Decizia motivată din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 04 aprilie 2022, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție, anexat la materialele cauzei (f.d.110).

La data de 19 aprilie 2022, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împreună cu motivarea recursului împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.122-125).

Astfel, recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, 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 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 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 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 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

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

dispune:

Recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Nina Vascan