

Dosarul nr. 3ra-753/2022  
2-20095220-01-3ra-19012022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: O. Melniciuc)  
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: G. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan)

## Î N C H E I E R E

12 octombrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,  
în cauza de contencios administrativ, inițiată la cererea de chemare în judecată  
depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului  
municipal Chișinău privind anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost  
respinsă cererea de apel depusă de Consiliul municipal Chișinău și a fost menținută  
hotărârea din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă :

La 13 noiembrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a  
adresa cu cerere de chemare în judecată, în procedura contenciosului administrativ  
împotriva Consiliului municipal Chișinău cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin decizia Consiliului municipal  
Chișinău nr. 14/14-12 din 11 august 2020 cu privire la adjudecarea la licitație  
funciară, prin vânzare – cumpărare, a unui lot de pământ din str. XXXXXXXX, s-a  
decis expunerea la licitație a unui lot de pământ cu suprafața de 0,2283 ha.

A menționat reclamantul că în corespundere cu art. 64 din Legea nr. 436 din 28  
decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al  
Cancelariei de Stat a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată și  
a constatat că, aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

A relevat reclamantul că în conformitate cu art. 68 din Legea privind  
administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a emis  
notificarea nr. 1304/OT4-845 din 16 septembrie 2020, prin care a solicitat Consiliului  
municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a actului administrativ  
considerat ilegal, deoarece conform alin. (3) art. 68 din Legea privind administrația  
publică locală, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul  
contestat, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării.

A susținut reclamantul că dacă în termenul stabilit la alin. (4) al articolului  
precitat, autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul

contestat, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente, în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

A considerat reclamantul că decizia notificată contravine prevederilor legale și solicită anularea acesteia deoarece potrivit prevederilor art. 500 alin. (1) din Codul civil, care prevede că proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului, iar conform prevederilor art. 510 aceluiasi cod, dreptul de proprietate este transmis dobânditorului în momentul predării bunului mobil dacă legea sau contractul nu prevede altfel, iar în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobândește la data înregistrării în Registrul bunurilor imobile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Astfel, a relevat reclamantul că în corespundere cu prevederile art. 14 alin. (2), lit. d) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 octombrie 2006, consiliul local, în calitate de proprietar, decide în privința actelor juridice de administrare sau de dispoziție privind bunurile domeniului privat al satului (comunei), orașului (municipiului), după caz, în condițiile legii.

Totodată, a menționat reclamantul că conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere, și anume pct. 12 alin. (1), lit. f), perfectarea setului de documente pentru bunurile expuse la licitație, organizarea procesului de familiarizare a participanților cu aceste bunuri se efectuează de vânzător (posesor), iar setul de documente include extrasul din Registrul bunurilor imobile ce confirmă înregistrarea dreptului de proprietate asupra bunului.

A mai indicat reclamantul că la momentul adoptării deciziei nr. 14/14-12 din 11 august 2020, conform datelor din Registrul bunurilor imobile a ÎS „Cadastru”, terenul vizat în decizie nu era înregistrat cu drept de proprietate după Consiliul municipal Chișinăul.

A solicitat reclamantul anularea deciziei Consiliului municipal Chișinăul nr. 14/14-12 din 11 august 2020 cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare - cumpărare a unui lot de pământ din str. XXXXXX.

Prin hotărârea din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost admisă și a fost anulată decizia Consiliului municipal Chișinăul nr. 14/14-12 din 11 august 2020 cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare - cumpărare a unui lot de pământ din str. XXXXXX, ca neîntemeiată. (f.d.47)

La 04 februarie 2021, Consiliul municipal Chișinău a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere integrală a acțiunii depuse de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. (f.d. 57)

La 17 februarie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a expediat pentru notificare Consiliului municipal Chișinău copia hotărârii motivate a primei instanțe (f.d.61), care a fost recepționată de către apelantă la data de 22 februarie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f.d.62), iar la 15 martie

2021, prin intermediul poștei electronice, Consiliului municipal Chișinău a depus motivarea apelului (f.d. 67/73).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind în termen apelul depus de Consiliul municipal Chișinău împotriva hotărârii din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Consiliul municipal Chișinău cu menținerea hotărârii din 28 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel analizând prevederile art. art.2, 3, 4, 14 din Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 (în vigoare la data emiterii actelor administrative contestate), prevederile art.10 din Legea privind administrarea și deetizarea proprietății publice nr.121-XVI din 04 mai 2007, prevederile art.art.1, 9 din Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale nr. 523-XIV din 16 iulie 1999, prevederile art.2, 3, 4 din Legea cu privire la formarea bunurilor imobile, nr. 354-XV din 28 octombrie 2004, precum și prevederile punctelor 1-2, 4, 12 din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului, nr.136 din 10 februarie 2009, în coraport cu probatoriul administrat la dosarul cauzei a constat cu certitudine faptul că, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 14/14-12 din 11 august 2020 „Cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare - cumpărare a unui lot de pământ din str. XXXXXX”, s-a decis:

„ Se acceptă adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare a unui lot de pământ cu suprafața de 0,2223 ha din str. XXXXXX, pentru proiectarea și construirea unui obiectiv compatibil codului urbanistic C7 conform planului-anexă, cu actualizarea datelor cadastrale ale terenului (nr. XXXXXX), precum și a celui vecin (nr. cadastral XXXXXX). Prețul inițial de adjudecare a lotului de pământ va fi stabilit de către Comisia pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare cu strigare, reieșind din valoarea de piață determinată conform raportului de evaluare, dar nu mai mic de 5000000 lei. etc.” (f.d.7-8)

La caz, instanța de apel a notat că, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat că actul administrativ sus menționat a fost emis contrar prevederilor pct. 12 alin. (1) lit. f) din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009.

Prin urmare, instanța de apel a menționat că, prealabil emiterii deciziei nr. 14/14-12 din 11 august 2020 cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare - cumpărare a unui lot de pământ din str. XXXXXXXX, Consiliul municipal Chișinău, inclusiv prin intermediul subdiviziunilor sale, urma să formeze bunul imobil - terenul cu suprafața de 0,2283 ha din str. XXXXXXXX, să înregistreze bunul imobil format în Registrul bunurilor imobile, ca ulterior să fie posibilă informarea populației, conform pct. 3 din decizia contestată, despre condițiile de desfășurare a licitației.

Or, Consiliul municipal Chișinău nu este în drept de a dispune de un bun imobil care nu este înregistrat corespunzător în Registrul bunurilor imobile, atâta timp cât potrivit materialelor cauzei și a dosarului administrativ, nu există date din Registrul bunurilor imobile, care ar confirma că proprietarul terenului din str. XXXXXXXX este administrația publică locală a municipiului Chișinău.

Cu referire la argumentul părții apelante precum că, Consiliul mun. Chișinău desfășoară licitațiile funciare în temeiul Regulamentului pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/9 din 26 iulie 2016, Completul specializat al instanței de apel a reținut că, potrivit pct.12 al Regulamentului menționat, la licitație vor fi expuse vânzării doar terenurile proprietate municipală din domeniul privat, iar cele din domeniul public doar în condiții de arendă, iar potrivit pct. 30 al Regulamentului menționat, organizatorul licitației va prezenta Comisiei de licitație, varianta definitivată a setului de documente privind loturile expuse la licitație. Setul de documente va include: a) planul (schema) de încadrare în teritoriu al terenului expus la licitație (scara 1:2000; 1:500), elaborate de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare; b) decizia Consiliului municipal Chișinău de aprobare a loturilor expuse pentru licitație funciară; c) planul geometric; d) extrasul din registrul bunurilor imobile; e) memoriul explicativ al fiecărui teren (lot) în parte; f) avize și alte documente ce permit identificarea și localizarea terenului expus la licitație, după, caz.

În aceste context, instanța de apel a notat că din Regulamentul pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare în municipiul Chișinău, aprobat prin Decizia Consiliului municipal Chișinău nr 2/9 din 26 iulie 2016, la care face referire partea apelantă rezultă că, vor fi expuse vânzării doar terenurile proprietate municipală. Or, potrivit art. 490 alin. (1) din Codul civil, posesorul este prezumat proprietar al bunului până la proba contrară. Această prezumție nu operează în cazul în care, conform legii, dreptul de proprietate se dobândește prin înregistrare într-un registru de publicitate și nici față de un fost posesor al cărui bun mobil a fost furat, pierdut sau ieșit din posesie în alt mod fără consimțământul său, cu excepția banilor și a titlurilor de valoare la purtător. Iar potrivit prevederilor art. 510 alin. (2) din Codul civil, în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobândește la data înregistrării în registrul bunurilor imobile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Cu referire la argumentul părții apelante precum că, pregătirea setului de documente pentru loturile expuse la licitație, organizarea procesului de familiarizare a potențialilor cumpărători și arendași cu aceste terenuri se efectuează de către organizatorul licitației, a menționat că, potrivit pct. 30 al Regulamentului pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor funciare în municipiul Chișinău, aprobat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr 2/9 din 26 iulie 2016, organizatorul licitației va prezenta Comisiei de licitație, varianta definitivată a setului de documente privind loturile expuse la licitație, în care se include și extrasul din registrul bunurilor imobile. Însă din acest punct nu rezultă că organizatorul licitației este obligat să înregistreze dreptul de proprietate a autorității publice locale în registrul bunurilor imobile.

Astfel, instanța de apel ținând cont de faptul că, la caz nu este înregistrat în modul corespunzător, în Registrul bunurilor imobile lotul vizat în actul administrativ contestat, a relevat că nu poate fi reținut faptul că, terenul din str. Vadul lui Vodă este proprietatea administrației publice locale, considerent din care, prima instanța temeinic a conchis asupra temeiniciei acțiunii înaintate de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău privind anularea deciziei nr. 14/14-12 din 11 august 2020 cu privire la adjudecarea la licitație funciară, prin vânzare - cumpărare a unui lot de pământ din str. XXXXXXXX.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul specializat al instanței de apel a concluzionat că, argumentele expuse de către Consiliul municipal Chișinău în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar prima instanța reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală și întemeiată, în corespundere cu art. 130 din Codul de procedură civilă.

La 26 mai 2022, Consiliul municipal Chișinău a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărârea primei instanțe cu pronunțarea unei noi hotărâri prin care să fie respinsă integral acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău privind anularea actului administrativ individual.

În susținerea recursului recurentul a invocat că hotărârea primei instanțe cât și decizia instanței de apel sunt ilegale, admise cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept material și procesual, deoarece nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea pricinii, or, cu certitudine se constată că prima instanța absolut eronat a concluzionat că acțiunea reclamantului este întemeiată *inter allia* și urmare a faptului că bunul imobil, nu este înregistrat în Registrul Bunurilor Imobile, fără a prezenta o probă în acest sens.

În același context, ține să reitereze și asupra faptului că Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu a probat în nici un mod, iar la materialele cauzei lipsesc careva acte confirmative a faptului că Consiliul mun. Chișinău nu este proprietarul terenului litigios, astfel conchidem indubitabil că terenul din str. Vadul lui Vodă, mun. Chișinău - se află în proprietatea municipiului Chișinău.

Cu atât mai mult aduce la cunoștință că în Registrul Bunurilor Imobile terenul la momentul emiterii Deciziei contestate era înregistrat în baza Deciziei Consiliului mun. Chișinău nr.2/18-2 din 27 februarie 2014 ca proprietate municipală, iar la moment terenul nr. cadastral 0100424622 este înregistrat după o persoană juridică.

Astfel consideră că instanțele de judecată inferioare au dat o apreciere abuzivă probelor prin ce a încălcat flagrant regulile de aprecierea a probelor stabilite în art. 130 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

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.

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. 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 10 mai 2022, iar la 26 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul municipal Chișinău a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău. (f.d.124/128)

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

La 27 iulie 2022, Curtea Supremă de Justiție, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, a expediat pentru notificare în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, copia cererii de recurs depusă de Consiliul municipal Chișinău, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului. (f.d.135)

Deși, la 04 august 2022, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a recepționat copia recursului, fapt confirmat prin avizul de recepție DS8006924928AS (f.d.136), acesta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință, prin care să-și expună opinia referitor la recursul depus de Consiliul municipal Chișinău.

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 cererea de recurs depusă de Consiliul municipal Chișinău inadmisibilă, 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 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 *Helmerts 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

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru