

Dosarul nr. 3ra-965/22  
2-19052008-01-3ra-19092022

Prima instanță: Judecătoria Hîncești, sediul Ialoveni (jud: D.Corlăteanu)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: Gh.Mîra, A.Bostan, Gr.Dașchevici)

## Î N C H E I E R E

26 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  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Cooperativa de Producție „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Cooperativa de Producție „Gloria-Bit” către Primarul satului Buțeni și Consiliul satului Buțeni, r-nul Hîncești privind anularea actelor administrative individuale defavorabile, a deciziei de soluționare a cererii prealabile și obligarea autorității publice de a emite acte administrative individuale favorabile,

împotriva deciziei din 14 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Cooperativa de Producție „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal și a fost menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Hîncești, sediul Ialoveni,

### c o n s t a t ă :

La data de 31 mai 2019 Cooperativa de Producție „Gloria-Bit” (în continuare CP „Gloria-Bit”) a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Primarului satului Buțeni și a Consiliului satului Buțeni, r-nul Hîncești privind anularea actelor administrative individuale defavorabile, a deciziei de soluționare a cererii prealabile și obligarea autorității publice de a emite acte administrative individuale favorabile.

În motivarea acestei acțiuni, CP „Gloria-Bit” a indicat că în baza contractului de vânzare-cumpărare din 14 decembrie 1989, înregistrat în Registrul bunurilor imobile la 3 februarie 2017, a devenit proprietarul construcției cu nr. cadastral xxxx amplasată în s. xxxx, r-nul xxxx, iar proprietar al terenului aferent construcției cu suprafața de 0,2083 ha, este administrația publică locală.

Din considerentul că terenul aferent construcției este în folosința și posesia reclamantei CP „Gloria-Bit”, la data de 15 decembrie 2017 a depus în adresa

Consiliul local Bușeni, cerere prin care a solicitat emiterea deciziei cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului aferent construcției cu suprafața de 0,2083 ha.

Prin decizia nr. 7/8 din 18 decembrie 2017 a Consiliului local Bușeni „Cu privire la examinarea cererii Cooperativei „Gloria-Bit”, a fost dispusă împuternicirea Primarului s. Bușeni de a întocmi planul cadastral al terenului aferent, de a completa borderoul de calcul al prețului de vânzare-cumpărare al terenului, de a întocmi proiectul contractului de vânzare-cumpărare al terenului aferent construcției, precum și de a prezenta Consiliului local Bușeni documentele pentru adoptarea deciziei privind vânzarea terenului respectiv.

Având în vedere că pe parcursul anului 2018 Primarul s. Bușeni nu a executat decizia nr. 7/8 din 18 decembrie 2017 a Consiliului local Bușeni, la data de 21 decembrie 2018 reclamanta a depus cerere prealabilă, solicitând aprobarea deciziei de vânzare-cumpărare a terenului aferent construcției cu suprafața de 0,2083 ha, însă aceasta a fost lăsată fără răspuns.

În acest context, CP „Gloria-Bit” a specificat că la data de 24 ianuarie 2019 a depus în adresa Consiliului local Bușeni, cerere solicitând aprobarea deciziei de vânzare-cumpărare a terenului aferent construcției cu suprafața de 0,2083 ha.

Ulterior, la data de 1 martie 2019, urmare a scrisorii Primarului s. Bușeni nr. 4 din 15 ianuarie 2019, prin care s-a solicitat prezentarea unor documente suplimentare, reclamanta a prezentat extrasul din Registrul bunurilor imobile, Planul geometric și Proiectul de fezabilitate.

La data de 1 aprilie 2019, prin scrisoarea nr.42, reclamanta a fost informată că Primăria s. Bușeni urmează de a obține avize de la diverse autorități pentru a permite vânzarea-cumpărarea terenului aferent, iar termenul de examinare a cererii a fost prelungit cu 30 de zile.

Iar prin răspunsul din 2 mai 2019, reclamantei i-a fost adus la cunoștință că Primăria și Consiliul local Bușeni se află în imposibilitate de a emite decizia cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului aferent construcției cu suprafața de 0,2083 ha, deoarece Institutul Național de Cercetări și Proiectări în Domeniul Amenajării Teritoriului, Urbanismului și Arhitecturii, cu funcții teritoriale „URBANPROIECT” și Oficiul Cancelariei de Stat nu au emis avizele solicitate în acest sens, astfel fiind suspendată examinarea petiției.

În opinia sa, aceste amânări, cu o ulterioară suspendare a examinării cererii, constituie o încălcare a dreptului de examinare a cererii în termen rezonabil, precum și a dreptului reclamantei de procurare a terenului aferent construcției, motiv pentru care CP „Gloria-Bit” a depus prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând în urma concretizării acțiunii, declararea ilegalității refuzului Primarului s. Bușeni exprimat prin răspunsul nr. 53 din 2 mai 2019, adoptat în procedura prealabilă, privind refuzul emiterii actului administrativ de vânzare-cumpărare a terenului aferent construcției; anularea deciziei Consiliului s. Bușeni nr. 6/1 din 1 septembrie 2011 „Cu privire la aprobarea planului geometric, atribuirea terenurilor în proprietate privată proprietarilor caselor de locuit, grădini și proprietate publică”, prin care s-a aprobat lista terenurilor proprietate publică a unității administrativ teritoriale, conform anexei 3, (terenul cu suprafața de 0,2083 ha, nr. cadastral xxxx, fiind atribuit domeniului public); anularea deciziei Consiliului s. Bușeni nr. 4/4 din 7 iunie 2021 „Cu privire la atribuirea domeniului unui teren”, prin care terenul cu

suprafața de 0,2083 ha, nr. cadastral xxxx, s-a atribuit domeniului public; obligarea Primarului s. Buțeni de a completa borderoul de calcul al prețului de vânzare-cumpărare a terenului aferent cu suprafața de 0,2083 ha, nr. cadastral xxxx, amplasat în s. xxxx r-nul xxxx; obligarea Primarului s. Buțeni de a prezenta Consiliului local documentele necesare pentru adoptarea deciziei privind vânzarea-cumpărarea terenului aferent cu suprafața de 0,2083 ha, nr. cadastral xxxx; obligarea Primarului s. Buțeni, după adoptarea deciziei de către Consiliul local, de a semna contractul de vânzare-cumpărare a terenului aferent și compensarea cheltuielilor de judecată suportate pe marginea prezentului litigiu.

Prin hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Hîncești, sediul Ialoveni, acțiunea în contencios administrativ depusă de CP „Gloria-Bit” a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

A fost admisă cererea Primăriei s. Buțeni, r-nul Hîncești cu privire la compensarea cheltuielilor de judecată, fiind dispusă încasarea din contul CP „Gloria-Bit” în beneficiul Primăriei s. Buțeni, r-nul Hîncești a sumei de 3 500 de lei, cu titlu de cheltuieli de judecată.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la data de 23 decembrie 2021, CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal a depus apel, care ulterior la data de 12 ianuarie 2022 a fost completat cu motivare, solicitând admiterea apelului, casarea actului judecătoresc contestat și emiterea unei decizii noi, de admiterea a acțiunii.

Judecătoria Hîncești, sediul Ialoveni a pronunțat dispozitivul hotărârii contestate la data de 20 decembrie 2021 (f.d.169), iar hotărârea motivată a fost notificată reprezentantei apelantei CP „Gloria-Bit”, avocatul Veronica Pascal în data de 28 decembrie 2021 (f.d.200). Astfel, depunerea apelului nemotivat în data de 23 decembrie 2021 (f.d.172) cât și motivarea acestuia prezentată la data de 12 ianuarie 2022 (f.d.201) sunt în termen.

Prin decizia din 14 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal și a fost menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Hîncești, sediul Ialoveni.

A fost încasat din contul CP „Gloria-Bit” în beneficiul Primăriei s. Buțeni, r-nul Hîncești, cheltuielile de asistență juridică în sumă de 1000 lei.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că categoria terenului aferent construcției asupra căruia reclamanta solicită vânzarea-cumpărarea terenului este cu modul de folosință învățământ și educație și face parte din domeniul public al unității administrativ teritoriale, motiv pentru care fondul corect a ajuns la concluzia respingerii acțiunii, or, doar în cazul în care bunul nu este folosit conform destinației, poate fi aplicată metodologia aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 314 din 11 aprilie 2018.

În speță, CP „Gloria-Bit” cunoștea că terenul solicitat pentru a fi cumpărat, face parte din domeniul public al autorității publice locale, însă nu a solicitat consiliului local trecerea acestuia din domeniul public în domeniul privat, care la rândul său să purceadă la efectuarea raportului de expertiză în sensul prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 314 din 11 aprilie 2018, ca ulterior să poată pretinde la înstrăinarea terenului aferent în condițiile legii.

Mai mult, materialele dosarului conțin proiectul de formare prin separare la nivel de teren cu construcții elaborat de SRL „Cadser Company” la 15 mai 2019, aprobat de titularul de drepturi, APL Buțeni, în persoana primarului, care a indicat caracteristicile tehnice ale bunurilor imobile inițiale și a bunurilor imobile formate, cu catalogul coordonatelor. Acest înscris confirmă suplimentar că, autoritatea publică locală, în vederea separării la nivel de teren cu construcții, a purces la elaborarea unui proiect de formare prin separare a bunurilor imobile.

Or, deși a fost adoptată decizia Consiliului local Buțeni nr. 7/8 din 18 decembrie 2017 „Cu privire la examinarea cererii Cooperativei „Gloria-Bit”, cooperativa de producție nu a ținut cont de faptul că pentru a solicita executarea acesteia, urmează a fi respectată o anumită procedură.

Astfel, în lipsa unor argumente coerente și convingătoare, precum și a unui suport probator de natură să răstoarne soluția adoptată pe caz, instanța de apel a conchis că instanța de fond corect a respins pretenția privind declararea ilegalității refuzului Primarului s. Buțeni, r-nul Hîncești nr. 53 din 2 mai 2019. Or, acesta nu poate constitui un act administrativ, deoarece reprezintă un răspuns cu titlu de informare care cuprinde prelungirea termenului de examinare a cererii, imposibilitatea emiterii de consiliul local în lipsa unor acte solicitate de autoritățile de resort în vederea înstrăinării terenului, precum și date despre suspendarea examinării petiției prin dispoziția nr. 30 din 12 august 2020 „Cu privire la suspendarea procedurii administrative” și decizia nr. 6/5 din 26 august 2020 „Cu privire la suspendarea procedurii administrative”.

Fondul corect a apreciat că, dreptul de proprietate publică asupra terenului cu nr. cadastral xxxx amplasat în r-nul xxxx, s. xxxx, a fost dobândit de administrația publică locală prin efectul unui act administrativ, dat fiind că la efectuarea tranzacției din 14 decembrie 1989, CP „Gloria-Bit” cunoștea cu certitudine că procură construcție - încăperea școlii de pe lângă Școala medie din s. xxxx construită în 1974, cu suprafața de 249.7 mp, cu nr. cadastral xxxx, care a fost supusă înregistrării de stat la 17 iulie 2013, confirmat prin extrasul din Registrul bunurilor imobile, nu și terenul aferent cu suprafața de 0,2083 ha, care are o suprafață proporțional mai mare decât construcția aflată în proprietatea privată a reclamantului/apelant.

La fel, Curtea de Apel Chișinău a constatat că nu există nici un temei care ar produce în condițiile legii, apariția obligației Consiliului și Primarului s. Buțeni de a satisface pretențiile reclamantei/apelante ce țin de obligarea transmiterii terenului aferent, fără a respecta procedura instituită de lege, or, substituirea integrală a autorității și obligarea autorităților de a perfecta setul de acte în vederea înstrăinării terenului aferent construcției, ar reprezenta o depășire a atribuțiilor, constituind o imixtiune în activitatea Consiliului s. Buțeni, r-nul Hîncești.

La rândul său, aceste circumstanțe în plus justifică netemeinicia acțiunii CP „Gloria-Bit”, motiv ce impune să se ajungă la concluzia că autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, cu respectarea limitelor legale și conform scopului acordat prin lege, iar temeiuri de nulitate nu au fost stabilite.

Din considerentele enunțate, instanța de apel a ajuns la concluzia respingerii apelului depus de CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal cu menținerea hotărârii din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Hîncești, sediul Ialoveni.

La data de 20 iunie 2022, CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 14 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la data de 13 septembrie 2022 a prezentat motivarea recursului, invocând dezacordul cu actul judecătoresc contestat, considerându-l neîntemeiat prin faptul că au fost încălcate normele de drept procedural, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal a invocat că instanțele de judecată au confundat obiectul litigiului, nu s-au expus în niciun fel asupra pretențiilor din cererea de majorare a acțiunii și nu au dat apreciere cuvenită deciziei nr. 7/8 din 18 decembrie 2017 a Consiliului s. Buțeni.

La rândul său, instanța de apel s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului, nu a verificat legalitatea hotărârii instanței de fond și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând decizie neîntemeiată de menținere a hotărârii primei instanțe.

Respectiv, având în vedere că administrația publică locală a încălcat dreptul de examinare a cererii în termen rezonabil, precum și dreptul reclamantei-recurente de procurare a terenului aferent construcției, a fost depus prezentul recurs, CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, solicitând admiterea acestuia, casarea actului judecătoresc ce constituie obiectul recursului – decizia din 14 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei la rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

La data de 21 septembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa participanților la proces copia motivării recursului depus de CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal împotriva deciziei din 14 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Deși au recepționat corespondența în data de 28 septembrie 2022, până la data examinării admisibilității recursului, Primarul satului Buțeni și Consiliul satului Buțeni, r-nul Hîncești, nu au formulat referință.

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 în data de 14 iunie 2022 (vol.II,f.d.12), fiind notificată reprezentantei recurente CP „Gloria-Bit”, avocatul Veronica Pascal în data de 1 septembrie 2022 (vol.II,f.d.29).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 20 iunie 2022 (vol.II,f.d.31), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 13 septembrie 2022 (vol.II,f.d.43) sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal, 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.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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 același cod, 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 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 decizia instanței de apel contestată 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 CP „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal.

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 Cooperativa de Producție „Gloria-Bit”, reprezentată de avocatul Veronica Pascal se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron