

Dosarul nr. 3ra-1020/22
2-21066719-01-3ra-05102022

Prima instanță: Judecătoria Ungheni, sediul Central (jud. D. Racoviță)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan)

ÎNCHEIERE

9 noiembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Alexandru Macar,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Alexandru Macar împotriva Primăriei or. Nisporeni, Primarului or. Nisporeni, Comisiei de licitație instituită prin decizia autorității publice locale Nisporeni, terți Consiliul orășenesc Nisporeni, Unitatea Administrativ-Teritorială Nisporeni cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 12 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 21 aprilie 2021, Alexandru Macar a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei or. Nisporeni, Primarului or. Nisporeni, Comisiei de licitație instituită prin decizia autorității publice locale Nisporeni, terți Consiliul orășenesc Nisporeni, Unitatea Administrativ-Teritorială Nisporeni cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil (f.d. 4-13).

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamantul a menționat că, la 15 ianuarie 2021, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-12 (7719-7722), a fost publicat comunicatul Primăriei or. Nisporeni privind desfășurarea la 1 februarie 2021 a licitației „cu strigare” pentru comercializarea terenului public din domeniul privat destinat construcției, amplasat în or. Nisporeni, str. Suveranității, f/n, cu suprafața de 0,15 ha, nr. cadastral 6001211275, la prețul inițial de 193.800 de lei.

La 28 ianuarie 2021, reclamantul a depus cerere de participare la licitație, la care a anexat copia buletinului de identitate, dovada achitării taxei de înscriere și dovada introducerii accontului de 10% din prețul inițial.

La data stabilită pentru organizarea și desfășurarea licitației, Comisia de licitație instituită de Primăria or. Nisporeni i-a înmănat procesul-verbal nr. 2 din 1 februarie 2021 al licitației nule, prin care a dispus scoaterea bunului de la licitație, pe motivul atestării unor preținse carențe de înregistrare a bunului, care, la data intabulării primare, nu a specificat domeniul de proprietate. Procesul-verbal a fost semnat de 6 din cei 8 membri ai comisiei, fiind reconfirmat și de licitant.

Așadar, din conținutul actului administrativ rezultă că licitația a fost declarată nulă, deoarece nu au fost respectate normele ce reglementează înregistrarea dreptului de proprietate a autorității publice asupra terenului expus la licitație, iar temeiul de drept al soluției ar fi hotărârea nr. 136 din 10 februarie 2009 a Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere.

Însă, reclamantul a opinat că Comisia de licitație instituită de Primăria or. Nisporeni a interpretat eronat prevederile acestor norme, fiindcă motivul în baza căruia a fost declarată nulă licitația nu este prevăzut și prin urmare orice acțiune bazată pe alte temeiuri decât cele prevăzute de lege este ilegală.

Așadar, Alexandru Macar a susținut că decizia din 1 februarie 2021 a Comisiei de licitație, materializată prin procesul-verbal al licitației nule nr. 2 din 1 februarie 2021, este ilegală, nemotivată și disproporțională.

La 24 februarie 2021, s-a adresat către Primăria or. Nisporeni și Comisia de licitație cu cerere prealabilă, solicitând anularea deciziei Comisiei de licitație instituită de Primăria or. Nisporeni, materializată prin procesul-verbal al licitației nule nr. 2 din 1 februarie 2021, prin care terenul public din domeniul privat destinat construcției, amplasat în or. Nisporeni, str. Suveranității, f/n, cu suprafața de 0,15 ha, nr. cadastral 6001211275, expus la licitația „cu strigare” pentru 1 februarie 2021, a fost scos de la licitație, cu organizarea și desfășurarea acesteia în condițiile existente la 1 februarie 2021, conform comunicatului informativ publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-12 (7719-7722) din 15 ianuarie 2021.

Prin răspunsul nr. 106 din 25 martie 2021 al Primarului or. Nisporeni, s-a refuzat admiterea cererii și s-a invocat că decizia a fost primită corect cu votul la toți membrii prezenți, iar Primăria or. Nisporeni a comandat deja lucrările de delimitare și formare ca bun imobil a acestui teren din nou în condițiile legislației în vigoare.

În opinia reclamantului, Primăria or. Nisporeni nu a examinat motivele de fapt și de drept ale cererii în coroborare cu legislația în vigoare, ceea ce a dus la emiterea unui răspuns evaziv.

De asemenea, a accentuat că unii angajați ai Primăriei or. Nisporeni au fost luați prin surprindere de faptul că se desfășoară o licitație asupra bunurilor publice, solicitând prezentarea informației corespunzătoare, la care acesta a prezentat copia paginii Monitorului Oficial al Republicii Moldova cu avizul informativ.

În această manieră a preținsei desfășurării de licitație și anulării acesteia în rezultatul apariției unui participant incomod, contrar prevederilor legii, insistă pe ideea exercitării acesteia în virtutea unor interese neconforme și minim contrare procedurii stabilite prin hotărârea nr. 136 din 10 februarie 2009 a Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere.

A reiterat că, la caz, administrația publică locală prin anunțarea licitației în privința bunului imobil în litigiu a formulat o ofertă care întrunește toate condițiile legale și nu putea fi revocată.

În drept, a făcut referire la prevederile pct. 2, pct. 20, pct. 27, pct. 30, pct.31 din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009; art. 1029 - 1051, art.1177 - 1184 din Codul civil; art. 9 din Legea nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale; art. 2, art. 9 alin. (1), 26 din Legea nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice; art. 5 alin. (1) - (2), art.14 alin. (1) lit. b), (2) lit. b), art. 29 alin. (1) lit. g), art. 74 alin. (3), (4), art. 77 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală; art. 5, art. 6 alin. (1), art. 11 alin. (1) lit. a), b), art. 13, art. 19, art. 21, art. 22, art. 28, art. 29, art. 31, art. 32, art. 78 alin. (1), art. 154 alin. (1) și (2), art. 160, art.161, art.162, art. 206 alin. (1) lit. a), b), c), art. 207 alin. (1) lit. f), art. 209 alin. (3), art. 214, art. 215 din Codul administrativ; art. 208 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

Prin hotărârea din 27 septembrie 2021 a Judecătorei Ungheni, sediul Central, cererea de chemare în judecată s-a respins ca fiind neîntemeiată. S-a anulat măsura de asigurare privind interzicerea pârâților să înstrăineze bunul imobil cu numărul cadastral 6001211275, amplasat în or. Nisporeni, str. Suveranității, f/n, cu suprafața de 0,15 ha și să întreprindă acțiuni care vor duce la modificarea suprafeței acestuia, aplicată prin încheierea judecătorească din 24 mai 2021 a Judecătorei Ungheni, sediul Central.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 5 octombrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Alexandru Macar a depus apel nemotivat împotriva hotărârii instanței de fond, iar la 13 decembrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii din 27 septembrie 2021 a Judecătorei Ungheni, sediul Central, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d. 80-83, 94-106).

Prin decizia din 12 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel depusă de Alexandru Macar și s-a menținut hotărârea din 27 septembrie 2021 a Judecătorei Ungheni, sediul Central.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut ca fiind justificată poziția Comisiei de licitație în luarea deciziei din 1 februarie 2021, materializată prin procesul-verbal al licitației nule nr. 2 din 1 februarie 2021, de a scoate bunul imobil de la licitație din motivul că, la momentul înregistrării bunului imobil, în legislația veche nu se specifica domeniul de proprietate, care la momentul inițial, după actualizarea legislației este obligatoriu pentru vânzarea oricărui teren. Or, reieșind din informația din Registrul bunurilor imobile, terenul cu nr. cadastral 6001211275, situat în or. Nisporeni, cu suprafața de 0,15 ha, modul de folosință „amenajat”, tipul hotarelor „generale” a fost înregistrat cu drept de proprietate al Primăriei or. Nisporeni la 29 ianuarie 2010 în temeiul deciziei nr. 6/13 din 9 septembrie 2009 a Consiliului orășenesc Nisporeni.

În privința terenului respectiv, în Registrul bunurilor imobile, până la 21 iulie 2021 (data eliberării ultimei informații din acest registru), domeniul nu a fost înregistrat (f.d. 17, 59). Or, art. 24 alin. (1) lit. f/1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998, indică expres că, în subcapitolul I al fiecărui capitol din registrul bunurilor imobile se indică: domeniul – în cazul bunurilor proprietate a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Iar, domeniul proprietății publice este necesar de a fi înscris obligatoriu în Registrul bunurilor imobile, inclusiv, pentru a fi opozabil terților.

Instanța de apel a notat că oferta publică trebuie să fie legală (licită) și să nu aibă vicii, precum și bunul expus în oferta respectivă. Astfel, în situația în care Comisia de licitație nu scotea terenul din prezentul litigiu de la licitație, adjudecatarul acestuia avea să întâmpine dificultăți la autentificarea notarială a contractului de vânzare-cumpărare și la înregistrarea dreptului de proprietate, or, s-a reiterat că, în privința terenului cu nr. cadastral 6001211275 nu este specificat domeniul în Registrul bunurilor imobile, iar, în cazul în care datele din documentele prezentate (în speță acestea indică că bunul imobil este din domeniul privat) nu corespund datelor din cadastru (cum s-a menționat, în Registrul bunurilor imobile, lipsește înscrierea privind domeniul bunului imobil proprietate publică), registratorul va refuza înregistrarea dreptului de proprietate după cumpărător.

Curtea de Apel Chișinău nu a reținut alegațiile apelantului precum că Comisia de licitație poate decide scoaterea de la licitație a bunului doar în cele două situații specificate la pct. 27, 31 din Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, deoarece, reieșind din conținutul regulamentului respectiv, nu rezultă că acestea sunt exhaustive, or pct. 10 lit. h) din actul normativ menționat nu prevede că scoaterea bunurilor de la licitație are loc doar în temeiurile prevăzute în acest regulament, iar oferta pentru a nu fi irevocabilă trebuie să fie licită.

La 26 aprilie 2022, Alexandru Macar a depus recurs nemotivat, care ulterior, la 5 iulie 2022, a fost completat cu motivare împotriva deciziei din 12 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea actului judecătoresc emis de instanța de apel, emiterea unei noi decizii cu privire admiterea integrală a cererii de chemare în judecată sau de restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău (f.d.155-162,163-181).

În argumentarea cererii de recurs, cu reiterarea motivelor de fapt și de drept anterior expuse, recurentul a invocat că nu este de acord cu hotărârea contestată, deoarece instanța ierarhic inferioară la adoptarea acesteia nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, a aplicat eronat normele de drept material și procedural.

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 corespundere cu dispozițiile 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 12 aprilie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei lipsesc. Totodată, decizia motivată din 12 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului la 22 iulie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție (f.d.153).

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

La 11 octombrie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimaților Primăriei or. Nisporeni, Primarului or. Nisporeni, Comisiei de Licitație instituită prin

Decizia Autorității Publice Locale Nisporeni, Consiliului orășenesc Nisporeni și Unității Administrativ Teritoriale Nisporeni a fost expediată copia recursului depus de Alexandru Macar, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 21 octombrie 2022, Primăria or. Nisporeni și Consiliul orășenesc Nisporeni au solicitat respingerea cererii de recurs și menținerea hotărârii din 27 septembrie 2021 a Judecătorei Ungheni, sediul Central și a deciziei din 12 aprilie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Până la data examinării admisibilității recursului, intimații Primarul or. Nisporeni, Comisia de Licitație instituită prin Decizia Autorității Publice Locale Nisporeni și Unitatea Administrativ Teritorială Nisporeni nu și-au valorificat drepturile sale procedurale și nu au depus referință.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Alexandru Macar, 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 *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 Alexandru Macar.

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 Alexandru Macar se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu