

Dosarul nr.3ra-860/22
2-20061162-01-3ra-23082022

Prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: G. Ciobanu)
Instanța de apel, Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

ÎNCHEIERE

23 noiembrie 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 Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocații Aronov Roman și Covali Ghenadie,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Klimchuk Svitlana împotriva Consiliului orașului Vatra, mun.Chișinău și primarului orașului Vatra, mun.Chișinău cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil,

împotriva deciziei din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul depus de Consiliul orașenesc Vatra, mun.Chișinău și primarul orașului Vatra mun.Chișinău, casată integral hotărârea din 25 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, și emisă o decizie nouă de respingere a acțiunii depuse de Klimchuk Svitlana ca neîntemeiată,

c o n s t a t ă:

La 05 iunie 2020, Klimchuk Svitlana a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Consiliului or. Vatra, mun.Chișinău și primarului or. Vatra, mun.Chișinău cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la 12 martie 2020, s-a adresat Consiliului or. Vatra cu cererea nr.79-03/20, prin care a solicitat transmiterea ei în proprietate a terenului nr. cadastral XXXXX, cu suprafața de XXXXX ha, de pe lângă casa individuală de locuit cu următoarele numere cadastrale: XXXXX, cu suprafață totală de XXXXX m.p., situată în XXXXX, la preț normativ, în limitele existente, pentru deservirea și exploatarea casei de locuit în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.984 din 21 septembrie 1998.

La cererea nr. 79-03/20 din 12 martie 2020 a anexat toate actele necesare prevăzute de Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 984 din 21 septembrie 1998.

Cu toate acestea, în termenul legal, nu a primit niciun răspuns de la Consiliul or. Vatra, din care motiv s-a adresat cu prezenta acțiune.

A reținut, Klimchuk Svitlana că prin cererea depusă a solicitat includerea în ordinea de zi a Consiliului or. Vatra a chestiunii cu privire la cumpărarea terenului nr. cadastral XXXXX, cu suprafața de XXXXX ha, aferent casei de locuit cu următoarele numere cadastrale: XXXXX, cu suprafață totală de XXXXX m.p., situată în XXXXX.

Însă, din cauza inacțiunilor Consiliului or. Vatra nu a fost adoptat actul administrativ solicitat, din care considerente ultimul urmează a fi obligat să emită decizie conform cererii sale din 12 martie 2020, în vederea perfectării contractului de vânzare-cumpărare a terenului aferent și emiterii unei decizii întemeiate și legale în acest sens.

A notat că, este proprietara casei de locuit cu următoarele numere cadastrale: XXXXX, cu o suprafață totală de XXXXX ha, situată în XXXXX, conform contractului de vânzare-cumpărare nr. XXXXX din 25 noiembrie 2013 și a procesului-verbal de recepție finală din 02 mai 2017.

Din cauza inacțiunilor Consiliului or. Vatra i se îngrădește posibilitatea de a beneficia de toate garanțiile legale în aspectul legat de procurare a terenului aferent casei sale de locuit.

A remarcat că, terenul în litigiu se află în folosința sa legală în baza contractului de locațiune din 05 noiembrie 2015, înregistrat la organul cadastral la 05 noiembrie 2015.

În viziunea reclamantei, prin inacțiunile autorităților publice locale, este lipsită de speranța legitimă la vânzarea-cumpărarea viitoare a terenului aferent casei de locuit.

Consideră că, este îndreptățită să privatizeze terenul aferent pe care îl folosește pentru deservirea și exploatarea casei individuale de locuit, pe care o deține cu drept de proprietate privată.

Din motive necunoscute, Consiliul or. Vatra, în detrimentul ei, nu adoptă nicio decizie ce i-ar permite cumpărarea terenului aferent casei sale de locuit individuale, din care motiv este nevoită să-și valorifice drepturile sale legale în instanța de judecată.

În opinia reclamantei, imposibilitate de a privatiza terenul aferent casei de locuit individuale, reprezintă o încălcare esențială a dreptului de proprietate consfințit la art.1 din Protocolul adițional la CEDO și ca consecință a dreptului la un proces echitabil prevăzut la art.6 din CEDO, or, în situația în care sub imperiul legii terenurile proprietate publică locală pe care sunt amplasate obiective private ale persoanelor fizice se vând/se transmit persoanelor respective care au obținut dreptul de proprietate asupra obiectivelor amplasate pe aceste terenuri, cerințele sale în sensul formulat devin întemeiate și urmează a fi admise de către instanța de judecată.

În contextul enunțat, Klimchuk Svitlana a solicitat admiterea acțiunii, recunoașterea ca fiind ilegală nesoluționarea în termen de către Consiliul or. Vatra a cererii nr.79-03/20 din 12 martie 2020 cu privire la cumpărarea terenului aferent casei individuale de locuit, cu obligarea Consiliului or. Vatra în termen de 30 de zile calendaristice, după devenirea definitivă a hotărârii judecătorești, să emită decizie cu privire la vânzarea-cumpărarea lotului de pământ aferent casei individuale de locuit nr. cadastral XXXXX, cu suprafața de XXXXX, de pe lângă casa individuală de locuit, cu numerele cadastrale: XXXXX, cu suprafață totală de XXXXX m.p., situată în XXXXX, în favoarea sa, la preț normativ, în limitele existente, pentru deservirea și exploatarea casei individuale de locuit.

La 18 iunie 2020, Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocatul Aronov Roman, și-a concretizat pretențiile din acțiune, solicitând anularea actului administrativ individual defavorabil nr.253 din 17 aprilie 2020 emis de primarul or. Vatra de respingere a cererii nr.79-03/20 din 12 martie 2020 cu privire la cumpărarea terenului aferent casei individuale de locuit, cu obligarea Consiliului or. Vatra și primarului or. Vatra, în termen de 30 de zile calendaristice, după devenirea definitivă a hotărârii judecătorești, să emită decizie cu privire la vânzarea-cumpărarea lotului de pământ aferent casei individuale de locuit cu nr. cadastrale: XXXXX, cu suprafața de XXXXX ha, de pe lângă casa individuală de locuit, cu numărul cadastral XXXXX, cu suprafață totală de XXXXX m.p., situată în XXXXX, în favoarea sa, la preț normativ, în limitele existente, pentru deservirea și exploatarea casei individuale de locuit.

Prin hotărârea din 25 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de Klimchuk Svitlana. S-a anulat decizia nr.253 din 17 aprilie 2020 a Primăriei or. Vatra cu privire la cererea prealabilă nr.79-03/20 din 12 martie 2020. A fost obligat Consiliul or. Vatra să emită decizie în privința Svitlanei Klimchuk cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului cu suprafața de XXXXX ha, nr. cadastral XXXXX, situat în XXXXX, aferent casei individuale de locuit cu nr. cadastrale: XXXXX, cu suprafață totală de XXXXX m.p., situată în XXXXX, în favoarea Svitlanei Klimchuk, la preț normativ, în limitele existente, pentru deservirea și exploatarea casei individuale de locuit.

Prima instanță a motivat soluția de admitere a acțiunii prin faptul că, la depunerea cererii Klimchuk Svitlana a respectat prevederile legale, anexând actele necesare impuse de lege pentru includerea în ordinea de zi a Consiliului or. Vatra a chestiunii cu privire la cumpărarea terenului aferent casei de locuit individuale. Iar, refuzul autorității publice locale privind emiterea actului administrativ solicitat (decizie cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului), poartă un caracter ilegal, nefiind justificat din punct de vedere legal, întrucât anume Consiliul or. Vatra este competent în acest sens, însă datorită inacțiunilor acestuia, acest fapt nu s-a realizat. Or, conform art.137 din Codul 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.

Prima instanță a reținut că, în esență dreptul discreționar al autorității publice este de a permite administrației să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, autoritatea publică poate lua decizii individuale în cadrul legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract și circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate și echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz. Autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură, în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere și trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Termeni precum „poate” sau „este autorizat” în normele legale indică o astfel de latitudine. Respectiv, autoritatea trebuie să-și exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul. Totodată, instanța de judecată reiterează că, autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară

cuvinită. Astfel, se reține că, autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Prin urmare, administrația este obligată legal să își exercite discreția fără erori discreționare.

În toate cazurile, autoritatea publică la exercitarea dreptului discreționar urma să stabilească dacă decizia contestată conține un răspuns la aceste întrebări de ordin legal și bună administrare.

La caz, Consiliul or. Vatra și primarul or. Vatra, în calitate de autorități publice, au omis să facă o apreciere dacă actul administrativ conține o motivare în privința scopului legitim urmărit prin măsura din dispozitivul acesteia, dar și în privința celorlalte elemente ale proporționalității și dacă din actul administrativ contestat rezultă motivarea caracterului necesar al măsurii întreprinse.

Astfel, o măsură oficială este necesară dacă nu există un remediu mai ușor, la fel de adecvat, care să genereze același succes cu aceeași certitudine și cu un efort relativ comparabil, adică cu un minim de intervenție. Măsura aleasă este necesară dacă nu există una mai ușoară care să obțină același succes cu aceeași siguranță.

La 03 noiembrie 2021, Consiliul or. Vatra și primarul or. Vatra mun.Chișinău au depus apel împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 30 decembrie 2021, au prezentat motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii din 25 octombrie 2021, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii depuse de Klimchuk Svitlana.

La 31 martie 2022, Consiliul or. Vatra și primarul or. Vatra mun.Chișinău au depus supliment la cererea de apel, invocând că instanța de judecată nu este competentă să oblige autoritatea publică locală să satisfacă scopul urmărit în prezenta acțiune, adică să transmită în proprietatea Svitlanei Klimchuk terenul aferent casei de locuit. Mai mult, ultimei nu-i este îngădit dreptul să solicite prelungirea termenului de locațiune a terenului în litigiu în condițiile și procedura instituită de lege în acest sens.

Prin decizia din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul depus de Consiliul or. Vatra și primarul or. Vatra. A fost casată integral hotărârea din 25 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și emisă o hotărâre nouă de respingere a acțiunii depuse de Klimchuk Svitlana ca neîntemeiată.

Instanța de apel a motivat soluția de respingere a acțiunii prin faptul că, prevederile art.11 din Codul funciar expres stabilește modalitatea de apariție a dreptului de proprietate asupra sectoarelor de teren din intravilan pentru case, anexe gospodărești și grădini.

Totodată, potrivit art.42 din Codul funciar, terenurile din intravilan se află în administrarea autorităților publice locale, iar din municipii – în proprietate municipală.

Iar, reieșind din dispozițiile art. 43 din același cod, perimetrul localității este hotarul intravilanului care desparte teritoriul localității de extravilan și se stabilește în planul urbanistic general al localității, aprobat în modul stabilit de legislație.

Reieșind din circumstanțele cauzei, instanța de apel a constatat că, terenul cu suprafața de XXXXX ha, cu numărul cadastral XXXXX, situat în XXXXX, se află în extravilanul localității XXXXX, fapt ce se confirmă prin procesul-verbal de recepție finală din 02 mai 2017 (f.d.19), certificatul despre rezultatele inspectării bunului imobil nr.XXXXX din 02 mai 2021 (f.d.20), Planul geometric al bunului imobil (f.d.21-22),

certificatul de urbanism pentru proiectare nr. XXXXX din 20 ianuarie 2017 (f.d.24), autorizația de construcție nr.XXXXX din 10 februarie 2017 (f.d.24) și certificatul privind conferirea adresei bunului imobil din 23 martie 2018.

Instanța de apel a stabilit că, la caz, Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.984 din 21 septembrie 1998, nu își găsește aplicabilitatea, acesta reglementând modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă doar în localitățile urbane, prevăzut la alin.(1) al art.11 din Codul funciar.

Totodată, cu trimitere la art.58 din Codul funciar, instanța de apel a indicat că, Klimchuk Svitlana a intrat în raport juridic contractual cu Primăria or. Vatra, prin care au încheiat un contract de locațiune a terenului aflat în extravilan, destinat activității recreative a populației, iar scopul locațiunii terenului a fost pentru desfășurarea activității economice, și *anume pentru construcția unei baze de odihnă.*

Conform extrasului din Registrul bunurilor imobile, terenul pentru construcții, cu numărul cadastral XXXXX, situat în XXXXX, *are modul de folosință casuță de vacanță*, în acest sens instanța de apel a reținut prevederile art.4 din Legea cu privire la locuințe nr.75 din 30.04.2015, care statuează că, *prin casă de vacanță se înțelege locuința ocupată temporar, ca reședință secundară, destinată odihnei și recreerii.*

Din cele constatate, instanța de apel a conchis că, la emiterea răspunsului nr.253 din 17 aprilie 2020 la cererea prealabilă nr.79-03/20 din 12.03.2020 depusă de Klimchuk Svitlana, autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat de lege, reieșind din circumstanțele de fapt constatate și cu prevederile legale, iar dezacordul reclamantei cu actul administrativ contestat nu justifică de la sine legalitatea pretenției.

La 17 iunie 2022, Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocatul Aronov Roman, a depus recurs, împreună cu motivarea, împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie menținută hotărârea primei instanțe, pe care o consideră legală și întemeiată.

În susținerea recursului Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocatul Aronov Roman a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite, cu interpretarea eronată a normelor de drept material.

Recurenta a indicat că dreptul său de proprietate s-a născut în temeiul actelor juridice translative generatoare de proprietate, autorizației și permisiunilor eliberate de autoritățile competente.

Instanța de apel nu a ținut cont de faptul că pe terenul în litigiu, pe care îl folosește legal în baza contractului de locațiune din 05 noiembrie 2015, se află casa de locuit pe care o deține cu drept de proprietate privată și prin prisma Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului este în drept să privatizeze lotul de pământ adiacent casei de locuit pentru deservirea și exploatarea acesteia.

La 23 septembrie 2022, Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocatul Covali Ghenadie a depus supliment la cererea de recurs.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 08 iunie 2021, în ședință publică.

Actele cauzei atestă faptul că dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificat avocatului Aronov Roman prin intermediul poștei electronice la 10 iunie 2022 (f.d.211).

Totodată, din materialele cauzei rezultă că la 29 iulie 2022 avocatului Roman Aronov i-a fost notificată, prin intermediul poștei electronice, decizia integrală din 08 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la actele cauzei (f.d. 223).

În condițiile enunțate, recursul din 17 iunie 2022 a fost depus cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

La 23 august 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Consiliului or. Vatra și Primarului or. Vatra copia recursului depus de Klimchuk Svitlana, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referințelor (f.d.226).

La 02 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, primarul or. Vatra a depus referință, solicitând să fie declarat inadmisibil recursul depus de Klimchuk Svitlana, cu menținerea deciziei instanței de apel, pe care o consideră legală și întemeiată.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei și argumentele din referința depusă, 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 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 Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocații Aronov Roman și Covali Ghenadie.

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 Klimchuk Svitlana, reprezentată de avocații Aronov Roman și Covali Ghenadie, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron