

Dosarul nr. 3ra-1164/2022
2-17168341-01-3ra-07112022

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

ÎNCHEIERE

07 decembrie 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, la cererea de chemare în judecată depusă de
Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal
Chișinău, persoane terțe Andrei Zolotco și Agenția Proprietății Publice cu privire la
contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 24 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
admisă cererea de apel depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,
casată hotărârea din 05 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și emisă o
nouă hotărâre de admitere a acțiunii,

c o n s t a t ă:

La 22 mai 2017, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de
chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoane terțe Andrei
Zolotco și Agenția Proprietății Publice cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, prin decizia Consiliului municipal
Chișinău nr. 2/31-2 din 09 martie 2017 „Cu privire la autentificarea dreptului de
proprietate privată asupra lotului de pământ din str. Anton Crihan, 7 dlui Andrei
Zolotco”, s-a decis autentificarea dreptului de proprietate privată asupra unui lot de
pământ cu suprafața de 772 m.p. din str. xxxxx.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în corespundere cu art. 64 din
Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a supus
controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată și a constatat că aceasta a fost
adoptată contrar prevederilor legale. Iar, în conformitate cu art. 68 din Legea privind
administrația publică locală, prin notificarea nr. 1304/OT4-651 din 07 aprilie 2017,

Oficiul teritorial Chișinău a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a deciziei nr. 2/31-2 din 09 martie 2017.

A relevat că, autoritatea publică locală emitentă (în cazul dat – Consiliul municipal Chișinău) nu a adoptat nici o decizie cu privire la examinarea notificării înaintate de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. Astfel, a notat că, în corespundere cu art. 15 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ după examinarea notificării, organul emitent (în cazul dat – Consiliul municipal Chișinău) urma să efectueze una dintre acțiunile prevăzute de lege: să respingă cererea sau să o admită și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

A mai relevat că, în conformitate cu art. 68 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a considerat, că decizia notificată contravine prevederilor legale și a solicitat anularea parțială a acesteia din următoarele motive.

A făcut trimitere la prevederile art. 315 din Codul civil al RM, potrivit căruia, doar proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului. Iar, în concordanță cu datele din Registrul bunurilor imobile, proprietarul terenului vizat în decizia notificată, este Republica Moldova.

A susținut deci că, Consiliul municipal Chișinău, nu putea decide referitor la înstrăinarea unui bun ce nu-i aparține cu drept de proprietate. Ori, conform prevederilor art. 23 al Legii nr. 354 din 28 octombrie 2004 cu privire la formarea bunurilor imobile, în caz de litigiu asupra datelor privind bunurile imobile formate, ca bază se iau datele din cadastrul bunurilor imobile, până când aceste date nu vor fi contestate în condițiile legii.

Totodată, a reținut dispozițiile art. 7 alin (2) al Legii nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, care susține că, organul abilitat cu administrarea și deetatizarea proprietății publice a statului este Agenția Proprietății Publice subordonată Ministerului Economiei, succesor al Agenției Privatizare, ale cărei atribuții sunt stabilite în conformitate cu prezenta lege și cu alte acte normative.

A concluzionat că, normele enumerate mai sus nu admit abateri și prevăd conduita de urmat, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului. A mai invocat stipulările art. 220 alin. (1) din Codul civil, care prevede că actul juridic ce contravine normelor imperative este nul, iar Legea contenciosului administrativ prevede că, constituie temei de anulare a actului administrativ dacă acesta este emis contrar legii.

În drept, reclamantul s-a bazat pe prevederile art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 3 alin. (1) lit. a), art. 5 lit. b), art. 17 alin. (2), art. 21 alin. (1), art. 26 alin. (1) lit. a) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000; art. 166, art. 167, art. 192 alin. (2), art. 277 și art. 278 din Codul de procedură civilă, a solicitat Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/31-2 din 09 martie 2017.

Prin hotărârea din 05 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată, acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoane terțe Zolotco Andrei și Agenția Proprietății Publice privind anularea deciziei nr. 2/31-2 din 09 martie 2017.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la 05 iulie 2021, iar cererea de apel nemotivată a fost depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 21 iulie 2021 (f.d. 4, 12, vol. II).

La 03 august 2021 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a recepționat hotărârea motivată a primei instanțe, iar la 06 august 2021, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.36, 40-41).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen, atât apelul nemotivat, cât și cel motivat al Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 05 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Ialoveni.

Prin decizia din 24 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost admisă cererea de apel depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a fost casată hotărârea din 05 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă decizie, prin care acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost admisă și a fost anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 20/31-2 din 09 martie 2017 „Cu privire la autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din str. xxxxxx dlui Andrei Zolotco” (f.d. 78, 79-92, vol. II).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel s-a bazat pe prevederile art. 53 alin. (1), 109 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, art. 1 alin. (2), 3 alin. (1), art. 14, 15 alin. (1), 16 alin. (1), 17 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ (în vigoare pînă la 01 aprilie 2019), art. 68 alin. (1), (2), (3), (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), art. 3 alin. (1), 6 alin. (2) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, art.14 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 9, 11, 20, 45 din Codul funciar, art. 7 alin. (1), 23 din Legea cu privire la formarea bunurilor imobile nr. 354-XV din 28 octombrie 2004, art. 315, 316 Codul civil, art. 7 alin. (2) din Legea nr. 121 –XVI din 04 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice.

Instanța de apel a stabilit că potrivit contractului de vânzare- cumpărare nr. 2098 din 29 octombrie 2014, încheiat între Vadim Osmoleț, Svetlana Filina și Andrei Zolotco, reiese că ultimul a procurat apartamentul nr. 1, cu nr. cadastral xxxxxx, care constă din 1 (una) odaie, cu suprafața totală de 26,2 m.p., inclusiv spațiul locativ de 14,2 m.p., situat în mun. Chișinău, sect. Centru, str. xxxxxx, Republica Moldova (f.d. 233-234, vol. I).

Din contractul de vânzare-cumpărare nr. 2530 din 18 decembrie 2014, încheiat între Elena Diomina, Vladimir Laturinschi și Andrei Zolotco, reiese că ultimul a procurat apartamentul nr. 2, cu nr. cadastral xxxxxxxx, care constă din 3 (trei) odăi, cu

suprafața totală de 49,1 m.p., inclusiv spațiul locativ de 37,1 m.p., situat în mun. Chișinău, sect. Centru, str. xxxxxx, Republica Moldova (f.d. 236-237, vol. I).

Din contractul de vânzare-cumpărare nr. 1909 din 06 octombrie 2014, încheiat între Zinovia Barbulat, Artur Barbulat și Andrei Zolotco, reiese că ultimul a procurat apartamentul nr. 3, cu nr. cadastral xxxxxxx, care constă din 1 (una) odaie, cu suprafața totală de 18,9 m.p., inclusiv spațiul locativ de 10,3 m.p., situat în mun. Chișinău, sect. Centru, str. xxxxxxx, Republica Moldova (f.d. 239-240, vol. I).

Totodată, a remarcat că, actele specificate supra au servit drept temei de înregistrare a dreptului de proprietate a lui Andrei Zolotco asupra imobilelor menționate, astfel, conform informației din Registrul de stat al bunurilor imobile (f.d. 38-39, vol. I), bunurile imobile cu nr. cadastral nr. xxxxxxx, xxxxxxx, xxxxxxx, cu suprafață de 26.2 m.p., 49,1 m.p. și, respectiv, 18,9 m.p., situate pe adresa mun. Chișinău, str. xxxxxxx, aparțin în mărime de 1.0 cotă-parte lui Zolotco Andrei în baza contractelor de vânzare-cumpărare nr. 2098 din 29 octombrie 2014, nr. 2530 din 18 decembrie 2014 și respectiv nr. 1909 din 06 octombrie 2014 (f.d. 38-43, vol. I).

Totodată, a reținut instanța de apel că dreptul de proprietate asupra terenului cu nr. cadastral 0100210.105 este înregistrat după Republica Moldova. Or, conform art. 321 alin. (2) Codul civil, în cazul bunurilor imobile, dreptul de proprietate se dobândește la data înscrierii în Registrul bunurilor imobile, cu excepțiile prevăzute de lege.

Instanța de apel a menționat că, Legea cadastrului bunurilor imobile, nr. 1543- XIII din 25 februarie 1998, la art. 22 prevede că, registrul bunurilor imobile este documentul de bază al cadastrului. Dacă datele din registrul bunurilor imobile nu coincid cu datele din alte documente cadastrale sau cu datele constatate pe teren, se consideră veridice datele din registrul bunurilor imobile, cu excepția cazurilor de eroare tehnică evidentă. Registrul bunurilor imobile conține înscrieri privind fiecare bun imobil, dreptul de proprietate și alte drepturi patrimoniale, titularii de drepturi, documentele ce confirmă drepturile, tranzacțiile cu bunuri imobile și alte temeuri ale nașterii, modificării, grevării și stingerii drepturilor.

Astfel, deși Consiliul municipal Chișinău nu avea înregistrat în Registrul bunurilor imobile dreptul de proprietate asupra terenului cu nr. cadastral xxxxxxx, amplasat în str. Anton Crihan, 7, a dispus, prin decizia contestată: autentificarea dlui Andrei Zolotco dreptul de proprietate privată asupra lotului de pământ cu suprafața de 772 mp din str. xxxxxxx, pentru deservirea și exploatarea imobilului cu apartamente privatizate.

Instanța de apel a subliniat că, Consiliul municipal Chișinău nu putea decide referitor la înstrăinarea unui bun ce nu-i aparține cu drept de proprietate. Or, conform art.7 alin.(2) al Legii privind administrarea și deetizarea proprietății publice, nr.121-XVI din 04 mai 2007, organul abilitat cu administrarea și deetizarea proprietății publice a statului este Agenția Proprietății Publice, succesor al Agenției Privatizare.

Prin urmare, instanța de apel a conchis asupra temeiniciei acțiunii depuse de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, casării hotărârii primei instanțe și emiterii unei noi hotărâri de admitere a acțiunii cu anularea decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/31-2 din 09 martie 2017 „Cu privire la autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din str. xxxxxxx dlui Andrei Zolotco”.

La 12 octombrie 2022, Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul oficiului poștal, a notificat Consiliul mun. Chișinău decizia motivată și la 25 octombrie 2022 Consiliul mun. Chișinău a depus cererea de recurs motivată împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 24 mai 2022, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii cu privire la respingerea acțiunii (f.d. 96, 99-102, vol. II).

În motivarea recursului Consiliul mun. Chișinău a susținut că decizia instanței de apel este neîntemeiată, ilegală și pasibilă anulării din motiv că contravine normelor dreptului material și procesual iar la examinarea și adoptarea deciziei contestate nu au fost pe deplin constatate și elucidate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei.

A considerat neîntemeiat motivul invocat de instanța de judecată precum că Consiliul mun. Chișinău nu putea decide referitor la înstrăinarea unui bun ce nu-i aparține cu drept de proprietate, ori conform art. 8 alin. (3) din Legea nr. 523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale, transmiterea unui bun din proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale în proprietatea publică a statului se face la propunerea guvernului printr-o hotărâre a Consiliului local.

A menționat că, terenul vizat nu face parte din categoria terenurilor din domeniul public și cel privat al statului, în conformitate cu prevederile art. 4 din Legea nr. 91-XVI din 05 aprilie 2007, deoarece acest bun imobil care se află în intravilanul municipiului Chișinău, este un teren pe care sunt amplasate construcțiile ce aparțin cu drept de proprietate lui Andrei Zolotco.

A specificat că, legislația în vigoare permite autorităților publice locale, reieșind din competențele stabilite de lege, autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din mun. Chișinău, str. A.Crihan, 7, cu suprafață de 772 m.p. Or, conform art. 86 Codului funciar, Statul în persoana autorităților administrației publice locale are obligația să asigure folosirea rațională și suficientă a terenurilor, precum și protecția acestora indiferent de destinația lor.

A remarcat că, terenul cu nr. cadastral 0100210105, a fost aprobat ca teren proprietate municipală potrivit planurilor cadastrale (geometrice) elaborate și se clasează pe domeniul public și privat fiind indicat la poziția nr. 2611 din anexa la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/15 din 13 mai 2014 „Despre delimitarea terenurilor proprietate municipală din sectorul Centru”.

A constatat că, de către Consiliul municipal Chișinău au fost respectate condițiile legale privind autentificarea dreptului de proprietate lui Zolotco Andrei asupra lotului de pământ cu suprafață de 772 m.p., prin emiterea deciziei nr. 2/31-2 din 09 martie 2017 Cu privire la autentificarea dreptului de proprietate privată asupra lotului de pământ din mun. Chișinău, str. A.Crihan, 7.

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 la 12 octombrie 2022 a notificat Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat copia deciziei motivate a instanței de apel și la 26 octombrie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul mun. Chișinău a depus cerere de recurs motivată împotriva deciziei instanței de apel din 24 mai 2022 (f.d. 96, 99-102, vol. II).

În condițiile enunțate, Consiliul mun. Chișinău a depus recurs în termenul prevăzut de lege.

La 09 noiembrie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, Andrei Zolotco și Agenției Proprietății Publice copia recursului motivat depus de Consiliul mun. Chișinău cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței.

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 mun. 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 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 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

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Aliona Miron

Iurie Bejenaru