

Dosarul nr. 3ra-1325/22  
2-21044755-01-3ra-27122022

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

## ÎNCHEIERE

1 februarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Aliona Miron  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul comunei Grățiești,  
în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial  
Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunei Grățiești, terț Societatea  
cu Răspundere Limitată „Importal” privind contestarea actului administrativ individual,  
împotriva deciziei din 16 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a t ă :

La 26 martie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus în  
Judecătoria Chișinău sediul Râșcani cerere de chemare în judecată în ordinea  
contenciosului administrativ împotriva Consiliului comunei Grățiești, terț Societatea cu  
Răspundere Limitată „Importal”, privind anularea deciziei nr. 7/17 din 28 decembrie  
2020 a Consiliului comunei Grățiești „Cu privire la inițierea procedurii de formare a  
bunurilor imobile prin combinare a terenurilor cu nr. cadastrale xxxxxxxxxxxx cu  
S=0,2183 ha și xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha”.

În motivarea acțiunii depuse, reclamantul a indicat că, la 29 decembrie 2020,  
Consiliul comunei Grățiești a adoptat decizia nr. 7/17 „Cu privire la inițierea procedurii  
de formare a bunurilor imobile prin combinare a terenurilor cu nr. cadastrale  
xxxxxxxxxxx cu S=0,2183 ha și xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha”.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 64 din  
Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul sub aspectul legal al  
deciziei menționate și a considerat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor  
legislației în vigoare, astfel că, în conformitate cu art. 68 din Legea privind administrația  
publică locală, prin notificarea nr. 1304/OT4-187 din 26 ianuarie 2021, a solicitat  
Consiliului comunei Grățiești abrogarea deciziei menționate, ca fiind contrară  
legislației.

A menționat că, urmare a exercitării controlului asupra deciziei nr. 7/17 din 29  
decembrie 2020, s-a decis inițierea formării bunurilor imobile prin combinarea

terenurilor cu nr. cadastrale xxxxxxxxxxxx cu S=0,2183 ha, proprietate S.R.L. „Importal” și xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha, proprietate a administrației publice locale Grătiești, cu păstrarea suprafețelor acestor terenuri.

Reclamantul a arătat că, potrivit art. 13 din Legea privind formarea bunurilor imobile, combinarea este o modalitate de formare a unui bun imobil prin separarea unei părți din bunul imobil înregistrat, fără a se forma un bun imobil independent și alipirea ei la un bun imobil adiacent. Combinarea se efectuează numai dacă există cererea comună a proprietarilor bunurilor imobile supuse formării. Lucrările de formare se vor face până la încheierea actului juridic de înstrăinare a părții din bunul imobil. Planul geometric al bunului imobil format prin combinare este parte componentă a actului juridic privind înstrăinarea.

În Registrul bunurilor imobile terenul cu numărul cadastral xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha, proprietate a administrației publice locale, este deja format ca bun imobil aparte independent. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 77 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres de lege.

Prin urmare, reclamantul a insistat că bunul imobil care aparține administrației publice locale urmează a fi înstrăinat prin aplicarea procedurii de desfășurare a licitațiilor publice, dar nu combinat.

În aceste condiții, reclamantul a solicitat instanței de fond anularea deciziei nr. 7/17 din 28 decembrie 2020 a Consiliului comunei Grătiești „Cu privire la inițierea procedurii de formare a bunurilor imobile prin combinare a terenurilor cu nr. cadastrale xxxxxxxxxxxx cu S=0,2183 ha și xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha”.

Prin hotărârea din 6 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, acțiunea Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunei Grătiești, terț S.R.L. „Importal” cu privire la anularea deciziei Consiliului comunei Grătiești nr. 7/17 din 28 decembrie 2020 „Cu privire la inițierea procedurii de formare a bunurilor imobile prin combinare a terenurilor cu nr. cadastrale xxxxxxxxxxxx cu S=0,2183 ha și xxxxxxxxxxxx cu S=0,06 ha”, s-a respins.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la 4 ianuarie 2022, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel, iar la 13 iunie 2021 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 6 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani.

Prin decizia din 16 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea de apel depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a conchis că, deși prin decizia emisă, Consiliul comunei Grătiești a inițiat procedura de formare a bunurilor imobile prin combinare, autoritatea publică în cauza emiterii actului nu a făcut trimitere la norma legală care reglementează procedura de formare a bunurilor imobil prin combinare, și anume, la dispozițiile art. 13 din Legea nr. 354/2004.

Instanța de control judiciar a arătat că cauza indicată în decizia contestată nu corespunde cu cauza reală care a condiționat emiterea deciziei respective, și anume, necesitatea de aplanare a unui eventual litigiu dintre S.R.L. „Importal” și autoritatea publică locală Grătiești, cauzat de mișcările geologice ce se produc pe o porțiune a terenului cu numărul cadastral xxxxxxxxxxxx.

Astfel, reieșind din cauza ce a condiționat emiterea deciziei contestate, Curtea de Apel a conchis că, în speță, devin aplicabile dispozițiile art. 77 din Legea nr. 436/2006, care stabilesc că bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se supun inventarierii anuale, iar rapoartele asupra situației acestora se prezintă consiliului respectiv. Actele juridice de administrare și de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale se încheie cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege. Pentru încheierea actelor juridice de dispoziție privind bunurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale cu persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat, este necesară întocmirea raportului de evaluare, de către evaluator, cu cel mult 2 ani pînă la data desfășurării licitației, cu excepția cazurilor stabilite expres prin lege.

Raportând normele legale citate în coraport cu circumstanțele de fapt ale speței, instanța de apel a statuat că decizia nr. 7/17 din 28 decembrie 2020 a Consiliului comunei Grătiești este ilegală și urmează a fi anulată.

Subsidiar, instanța ierarhic inferioară a respins concluziile instanței de fond privitoare la lipsa capacității procesuale active a reclamantului, ce derivă din interpretarea eronată a dispozițiilor legale aplicabile speței.

La data de 15 decembrie 2022, Consiliul comunei Grătiești a depus recurs motivat împotriva deciziei din 16 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii și menținere a hotărârii primei instanțe.

În argumentarea cererii de recurs, recurentul a reiterat lipsa împuternicirilor reclamantului de a fi subiect de drept, contrar argumentelor instanței de apel cuprinse în pct. 37-39 ale deciziei recurate, fiind rezultatul interpretării eronate de către instanța de apel a normelor de drept aplicabile speței.

Consiliul comunei Grătiești nu neagă faptul că în atribuțiile oficiilor teritoriale competente ale Cancelariei de Stat au fost incluse drepturile de a sesiza instanțele de judecată competente în sensul art. 68-69 ale Legii 436/2006, doar că acestea nu pot sesiza în nume propriu instanța de judecată neavând personalitate juridică, sesizările acestora urmând a fi depuse în numele Cancelariei de Stat în temeiul procurii eliberate de aceasta din urmă, după cum se atestă la caz procura nr. 29-23-7340 din 12 august 2020 eliberată de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, prin care se împuternicește Veaceslav Anghel, șef al Oficiului teritorial Chișinău cu dreptul de a reprezenta interesele Cancelariei de Stat în procesele judiciare, cu toate drepturile speciale indicate expres.

În opinia recurentului, argumentele invocate de instanța de apel contravin prevederilor art. 171 alin. (1) și (2), 173, 174 Cod civil, care prevăd expres că persoanele juridice de drept public sunt subiecte de drept constituite în condițiile legii, care exercită în nume propriu drepturi patrimoniale și personale nepatrimoniale și pot avea calitatea de reclamant și pârât în instanța de judecată.

Potrivit art. 174 alin. (2) Cod Civil organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului posedă personalitate juridică doar dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale.

La caz, potrivit prevederilor pct. 3 al al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea

Guvernului nr 845 din 18 decembrie 2009, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat activează fără statut de persoană juridică, respectiv nu poate avea calitatea de reclamant sau pârât în acțiunile împotriva autorităților publice locale, aceasta calitate o deține organul a cărui subdiviziune este Oficiul, adică Cancelaria de Stat.

Pe fond, observă că raportul juridic reglementat prin decizia recurată ține de domeniul formării bunurilor imobile, și nicidecum de înstrăinarea bunurilor proprietate publică din domeniul privat al autorității publice locale, or, înstrăinarea bunului imobil cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx cu suprafața de 0,2183 ha a avut loc la încheierea contractului nr. 577 din 5 februarie 2019, încheiat între autoritatea publică locală Grățiești și Societatea cu Răspundere Limitată. „Importai”, în rezultatul licitației publice în sensul art. 77 al legii 436/2006.

Cu alte cuvinte, autoritatea publică locală a format bunul imobil cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx cu suprafața de 0,2183 ha și destinația pentru construcții, l-a expus la licitație și a încasat contravaloarea bunului pentru întreaga suprafață de 0,2183 ha, iar acest bunul imobil urmare a proceselor geologice nu mai putea fi folosit conform destinației pe întreaga suprafață, ceea ce contravine art. 7 al Legii privind formarea bunurilor imobile nr. 354 din 28 octombrie 2004).

În acest sens, nu pot fi aplicate prevederile art. 77 al legii 436/2006 și expunerea la licitație (în mod corect după divizarea terenului cu nr. cadastral 155213150) și înstrăinarea prin licitație a acestei părți de teren nou formate spre exemplu aceluiași participant Societatea cu Răspundere Limitată „Importai”, or, această operațiune ar presupune că Societatea cu Răspundere Limitată „Importai” ar suporta cheltuieli duble pentru un teren cu destinația pentru construcții și suprafața de 0,2183 ha, sau în cazul în care câștigător al licitației ar fi o altă persoană, Societatea cu Răspundere Limitată „Importai” ar fi achitat pentru un teren cu destinația pentru construcții și suprafața de 0,2183 ha dar ar fi obținut o suprafață mai mică, ceea ce în sensul legislației civile ar constitui încheierea contractului de vânzare-cumpărare cu vicii ascunse.

În drept, invocă prevederile art. 195, 248 alin. (1), lit. c) Cod Administrativ și art. 432 alin. (2) lit. b), c) și alin. (4) Cod procedură civilă.

Prin scrisoarea nr. 3ra-1325/22 din 5 ianuarie 2023, intimații au fost înștiințați despre depunerea recursului și posibilitatea depunerii unei referințe, însă, până la data examinării admisibilității prezentului recurs, intimații nu și-au valorificat acest drept procesual.

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 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 la 16 noiembrie 2022, fiind notificată recurentului pe data de 18 noiembrie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul electronic anexat la materialele cauzei (f. d. 90).

Totodată, decizia motivată din 16 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului, prin intermediul poștei electronice, la data de 29 noiembrie 2022 (f. d. 91).

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

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Consiliul comunei Grățiești, 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 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 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 comunei Grătiești.

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 comunei Grătiești se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Aliona Miron

Nicolae Craiu