

Dosarul nr. 3ra-180/23  
2-21051513-01-3ra-09022023

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

## Î N C H E I E R E

29 martie 2023

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  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al  
Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea în contestare depusă de Oficiul  
Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău,  
terț Firma de Producție și Comerț „Santarm” Societate cu Răspundere Limitată cu  
privire la anularea în tot a actului administrativ,

împotriva deciziei din 1 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a  
fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a  
fost menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul  
Rîșcani,

### c o n s t a t ă :

La data de 7 aprilie 2021 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a  
depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ  
împotriva Consiliului Municipal Chișinău, terț Firma de Producție și Comerț  
„Santarm” Societate cu Răspundere Limitată cu privire la anularea în tot a actului  
administrativ.

În motivarea acestei acțiuni, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat  
a indicat că prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/11-10 din 21 ianuarie  
2021 „Cu privire la privatizarea terenului aferent obiectivelor private ale Firmei de  
Producție și Comerț „Santarm” SRL, din str. xxxx”, s-a decis formarea și  
transmiterea în locațiune a unui teren cu suprafața de 0,0048 ha.

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.

Prin notificarea nr. 1304/OT4-286 din 11 februarie 2021 Oficiul Teritorial  
Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat în conformitate cu art. 68 din Legea privind

administrația publică locală, Consiliului municipal Chișinău abrogarea, în termen de 30 de zile, a actului administrativ considerat ilegal, însă fără careva rezultat.

În susținerea poziției, reclamantul a iterat că, conform prevederilor 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 persoanele juridice de drept privat prin licitație publică, organizată în condițiile legii. La rândul său, Regulamentul privind licitațiile cu strigare și cu reducere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 136 din 10 februarie 2009, stabilește că, organizarea și desfășurarea licitației este condiționată de prioritatea prețului maxim propus. În aceeași ordine de idei, a fost menționat că organizarea licitației publice presupune liberul acces și egalitatea tuturor doritorilor de a obține dreptul la arendarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale.

Consiliul municipal Chișinău la adoptarea actului administrativ contestat nu a respectat aceste cerințe, motiv pentru care decizia nr. 1/11-10 din 21 ianuarie 2021 a administrației publice locale urmează a fi anulată.

Din considerentul că actul care constituie obiectul prezentei acțiuni a fost emis contrar prevederilor legale, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus prezenta acțiune solicitând în urma concretizării acțiunii anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 1/11-10 din 21 ianuarie 2021 „Cu privire la privatizarea terenului aferent obiectivelor private ale Firmei de Producție și Comerț „Santarm” SRL, din str. xxx8”.

Prin hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost respinsă ca neîntemeiată.

Prin decizia din 1 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a fost menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că terenul cu suprafața de 0,0048 ha a fost format prin separare din lotul de pământ cu nr. cadastral xxxx, din str. xxxx, care este proprietate municipală și aparține domeniului public, iar pe acest teren este amplasată construcția care aparține cu drept de proprietate FPC „Santarm” SRL în temeiul contractului de leasing nr. 1-11-06 din 1 noiembrie 2006 și a actului de executare anticipată a contractului de leasing din 22 decembrie 2010.

Respectiv, terenul nou format nu poate fi transmis în locațiune oricăror altor persoane, așa cum acest teren a fost transmis în locațiune FPC „Santarm” SRL pentru asigurarea exploatării bunului existent pe acest teren, care aparține cu drept de proprietate FPC „Santarm” SRL, iar în cazul dat este irelevantă petrecerea licitației conform prevederilor art. 77 al Legii privind administrația publică locală.

Or, relațiile funciare de locațiune a terțului FPC „Santarm” SRL, în vederea exploatării normale a bunului ce îi aparține, este guvernată și de normele Codului civil, care la art. 654 alin. (1)-(3), prevede că superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superfiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superfiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune. Dacă nu se prevede altfel, dreptul de

superficie nu se poate exercita decât asupra suprafeței construite sau asupra suprafeței pe care urmează să se ridice construcția, precum și asupra suprafeței neconstruite, necesare, potrivit naturii sau destinației construcției, exploatării ei normale. Întinderea dreptului superficialului de a folosi terenul grevat este stabilită prin contract sau lege. În lipsa unor prevederi contractuale, terenul este grevat cu servitutea necesară exercitării dreptului de superficie. Servitutea încetează la stingerea dreptului de superficie.

Coroborând cadrul legal citat la circumstanțele speței, analizând în cumul argumentele participanților la proces, instanța de apel a ajuns la concluzia despre corectitudinea soluției fondului privind netemeinicia acțiunii reclamantului.

Aici, prima instanță corect a apreciat ca eronat și irelevant argumentul reclamantului, reiterat în cererea de apel, despre aplicabilitatea art. 77 al Legii privind administrația publică locală, or, potrivit normei legale enunțate, 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, iar potrivit pct. 7 al Regulamentului cu privire la vânzarea-cumpărarea și locațiunea/arenda terenurilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1428 din 16.12.2008, cumpărător sau locatar/arendaș al terenului aferent (în continuare – Cumpărător) poate fi proprietarul bunului privatizat sau privat, amplasat pe acest teren.

În concluzie, legislația în vigoare permite autorităților publice locale stabilirea relațiilor funciare de arendă a lotului de pământ cu suprafața de 0,0048 ha, din str. xxxx, mun. xxxx, pentru exploatarea imobilului existent, ce aparține cu drept de proprietate persoanei terțe FPC „Santarm” SRL.

La data de 15 noiembrie 2022, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 1 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 20 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 1 februarie 2023 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actelor judecătorești ce constituie obiectul prezentului recurs cu emiterea unei noi decizii, de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul a invocat dezacordul cu actele judecătorești contestate, considerându-le neîntemeiate prin faptul că au fost aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat că terenul care după parametri și amplasare nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se vinde prin concurs sau la licitație deținătorilor de terenuri adiacente. În cazul în care există un singur deținător de teren adiacent, vânzarea – cumpărarea terenului care nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător se efectuează la prețul normativ al pământului. Această prevedere se aplică și relațiilor de arendă a unor astfel de terenuri.

Prin referințele depuse în data de 14 martie 2023 și, respectiv în data de 16 martie 2023, Consiliul municipal Chișinău și FPC „Santarm” SRL au solicitat declararea recursului ca inadmisibil.

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 1 noiembrie 2022, fiind notificată recurentului Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în data de 26 ianuarie 2023 (f.d.14,verso).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 15 noiembrie 2022, cât și motivarea acestuia prezentată la data de 1 februarie 2023 sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, 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 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

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 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu