

Dosar nr. 3ra-795/23 (2-22153170-01-3ra-03082023)

Instanța de fond: Judecătoria Soroca, sediul central, judecător – C. Botnaru

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți, judecători – S. Procopciuc, N. Chircu, E. Grumeza

ÎNCHEIERE

17 aprilie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

Mariana Ursachi

examinând admisibilitatea recursului declarat de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat,

în cauza la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Soroca cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 27 iunie 2023 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 2022 a Judecătoria Soroca, sediul central, și emisă o nouă decizie de respingere a acțiunii în contestare depusă de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Soroca,

c o n s t a t ă:

La 20 octombrie 2022, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de chemare în judecată către Consiliul mun. Soroca prin care a solicitat: anularea deciziei consiliului municipal Soroca nr. 18/42 din 29 iulie 2022 „Privind expunerea la licitație funciară, prin vânzarea-cumpărarea unui bun imobil din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca cu numărul cadastral 7801118.693”; anularea deciziei Consiliului municipal Soroca nr. 19/32 din 13 octombrie 2022 „Cu privire la examinarea notificării Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9 - 264 din 02.09.2022”, ca fiind ilegale.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 29 iulie 2022, de către Consiliul municipal Soroca a fost adoptată decizia nr. 18/42 „Privind expunerea la licitație funciară, prin vânzarea-cumpărarea unui bun imobil din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca, cu numărul cadastral 7801118.693”.

În rezultatul controlului de legalitate, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a constatat că decizia în cauză este ilegală. Respectiv, Consiliul municipal Soroca a fost notificat de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, la 02 septembrie 2022, prin scrisoarea nr. 1304/OT9-264, privind ilegalitatea deciziei nominalizate.

De la Primăria municipiului Soroca, până la momentul depunerii acțiunii, nu a primit niciun răspuns la notificarea menționată, însă conform datelor din Registrul de stat al actelor locale, la 13 octombrie 2022, Consiliul municipal Soroca s-a întrunit în ședință extraordinară, iar în cadrul ședinței s-a discutat notificarea Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-264 din 02 septembrie 2022 și a fost adoptată decizia 19/32 din 13 octombrie „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-264 din 02.09.2022”, prin care s-a refuzat abrogarea deciziei nr. 18/42 din 29 iulie 2022.

Potrivit reclamantului, în pct. 1 al deciziei menționate, Consiliul municipal decide de a accepta expunerea la licitație funciară, prin vânzare-cumpărare, a terenului cu suprafața 1,9108 ha, modul de folosință pentru construcții, și a activelor materiale în curs de execuție materializate în trei temelii neconservate din str. Ștefan cel Mare 132, mun. Soroca. Se expune terenul la prețul normativ, conform borderoului de calcul cu suma de 5390786 lei și activele materiale în curs de execuție materializate în trei temelii neconservate, conform raportului de evaluare nr.0367530, cu suma 476098 lei.

Însă, conform datelor departamentului cadastral, în Registrul bunurilor imobile nr. cadastral 7801118.693 este înregistrat ca teren, modul de folosință pentru construcții fără construcție, iar la momentul adoptării deciziei menționate, construcția nu era înregistrată.

Reclamantul a făcut trimitere la prevederile art. 40⁴ al Legii nr. 1543/1998 cadastral bunurilor imobile, care stipulează că, construcția construită se înregistrează ca proprietate a beneficiarului (investitorului) construcției dacă anterior sau concomitent se înregistrează dreptul de proprietate sau suprafață asupra terenului beneficiarului (investitorului) construcției și se prezintă documentele ce confirmă recepția lucrărilor de construcție.

Dreptul de proprietate al participantului la societatea civilă asupra construcției, dobândit ca urmare a activității desfășurate în societatea civilă, se înregistrează dacă anterior sau concomitent se înregistrează un drept de proprietate sau suprafață al acestuia asupra terenului.

Construcția construită de către o persoană care nu este proprietarul terenului înregistrat, în baza unui drept apărut înainte de 01 martie 2019, indiferent dacă aceasta a fost recepționată înainte sau după data respectivă, și dreptul de proprietate al beneficiarului (investitorului) asupra construcției vor putea fi înregistrate dacă, suplimentar la documentele ce confirmă recepția: a) se prezintă documentele de atribuire a terenului pentru construcție, emise până la 01 martie 2019 prevăzute de legislație la momentul atribuirii terenului și dacă, potrivit acestora, nu urma a fi încheiat un contract; sau b) anterior sau concomitent, se înregistrează în folosul beneficiarului (investitorului) construcției un drept asupra terenului (folosință, locațiune cu drept de a construi) în temeiul actului administrativ emis sau al contractului încheiat înainte de 01 martie 2019.

Construcția construită de unul sau de unii dintre coproprietarii terenului se va înregistra ca proprietate a coproprietarului indicat în actul de recepție ca investitor dacă actul de recepție este întocmit până la 01 martie 2019 sau dacă autorizația pentru construcție este eliberată până la această dată, pentru înregistrarea construcției construite după data de 01 martie 2019.

În baza actelor emise după această dată ca proprietate a unui sau a unor coproprietari ai terenului, se va prezenta și declarația de renunțare la accesiune a celorlalți coproprietari ai terenului ale căror drepturi sunt înregistrate în Registrul bunurilor imobile.

Construcția nefinalizată se înregistrează cu respectarea condițiilor pentru înregistrarea dreptului asupra terenului prevăzute la alin.(1)-(12) și corespunzător a condițiilor prevăzute la alin. (13), la prezentarea autorizației pentru construcție și a avizului tehnic elaborat de către experți tehnici atestați ce confirmă gradul de executare a construcției și corespunderea lucrărilor de construcție cu documentația de proiect.

Pentru construcțiile ce nu cad sub incidența Legii nr. 721-XIII din 02 februarie 1996 privind calitatea în construcții, se prezintă actul de constatare pe teren privind gradul de executare a construcției, întocmit de organul cadastral teritorial și coordonat cu autoritatea publică locală.

Astfel, reieșind din cele menționate, reclamantul consideră că Consiliul mun. Soroca a adoptat decizia în cauză cu abateri de la prevederile legale menționate.

Prin hotărârea din 12 decembrie 2022 a Judecătorei Soroca, sediul central, acțiunea Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a fost admisă. S-a anulat decizia Consiliului municipal Soroca nr. 18/42 din 29 iulie 2022 „Privind expunerea la licitație funciară, prin vânzarea-cumpărarea unui bun imobil din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca, cu numărul cadastral 7801118.693”. S-a anulat decizia Consiliului municipal Soroca nr. 19/32 din 13.10.2022 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-264 din 13 octombrie 2022”.

Prin decizia din 27 iunie 2023 a Curții de Apel Bălți, a fost casată integral hotărârea din 12 decembrie 2022 a Judecătorei Soroca, sediul central, și emisă o nouă decizie de respingere a acțiunii în contestare depusă de Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat Soroca împotriva Consiliului mun. Soroca.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, potrivit extrasului din Registrul bunurilor imobile, bunul imobil – teren cu numărul cadastral 7801118.693, cu modul de folosință pentru construcții, suprafața de 1,9108 ha, amplasat în mun. Soroca, str. Ștefan cel Mare, 132, aparține cu drept de proprietate municipiului Soroca, înregistrat la 02.07.2021, temeiul înscrierii fiind decizia Consiliului local nr. 11/12 din 02.06.2021 (7801/21/11603) și decizia Consiliului local privind formarea bunurilor imobile prin combinare nr. 15/14 din 09.12.2021 (f.d.51).

În context, potrivit evidenței contabile ale Primăriei mun. Soroca, pe terenul menționat sunt bunuri materiale în curs de execuție materializate în trei temelii neconservate și neînregistrate. Bunurile menționate la moment se află la balanța Primăriei mun. Soroca.

Consiliul mun. Soroca, a confirmat în instanțele inferioare faptul că obiectele date sunt active materiale în curs de execuție.

Reieșind din Standardul Național de Contabilitate „Contabilitatea activelor materiale pe termen lung (în vigoare din 01 ianuarie 1998), la pct. 6 se definește următoarea noțiune: - active materiale în curs (investiții capitale) - cheltuieli pentru achiziționarea și crearea activelor la beneficiarul construcției în decursul unui proces îndelungat (achiziționarea utilajului care necesită montaj, construcția clădirilor și construcțiilor speciale, plantarea și cultivarea plantațiilor perene).

Totodată, activele materiale în curs de execuție cuprind: cheltuieli legate de construirea clădirilor, construcțiilor speciale (drumurilor, podurilor, fântânilor, etc.); valoarea utilajului care necesită montaj.

La caz, a fost scos la licitație funciară prin vânzare-cumpărare terenul cu suprafața de 1,9108 ha, mod de folosință – pentru construcții, și activele în curs de execuție materializate în trei temelii neconservate din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca.

Astfel, activele materiale în curs de execuție reprezintă cheltuieli, și nu bunuri imobile în sensul legislației în vigoare.

Reieșind din cele expuse, este cert că Consiliul mun. Soroca a decis expunerea la licitație a terenului cu active materiale în curs de execuție, dar nu a unui teren cu o construcție nefinalizată, ce urma a fi înregistrată la IP Agenția Servicii Publice, Departamentul Cadastru.

Mai mult decât atât, Consiliul mun. Soroca a prezentat Raportul de expertiză tehnică nr. 07/23 din 04.04.2023, prin care a fost efectuată expertiza tehnică privind starea și gradul de degradare a elementelor din beton armat a construcției nefinalizate a casei de locuit cu trei blocuri din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca (f.d.46-54).

Potrivit raportului de expertiză menționat, construcțiile date nu pot fi exploatate și utilizate pentru reconstrucția blocurilor locative și urmează a fi demolate.

Cu privire la argumentul că sunt construcții nefinalizate, s-a reținut că, de fapt, sunt construcții nefinalizate avariate, ce urmează a fi demolate, și potrivit informațiilor prezentate, sunt trecute la balanță ca active materiale în curs de execuție materializate în trei temelii neconservate și neînregistrate.

În contextul celor enunțate, instanța de apel a conchis că, pretenția Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat privind anularea deciziei Consiliului mun. Soroca nr. 18/42 din 29 iulie 2022 „Privind expunerea la licitație funciară, prin vânzarea-cumpărarea unui bun imobil din str. Ștefan cel Mare, 132, mun. Soroca, cu numărul cadastral 7801118.693”, este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

La 25 iulie 2023, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a expediat prin poșta electronică recursul împotriva deciziei din 27 iunie 2023 a Curții de Apel Bălți, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei contestate, cu menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului au fost invocate argumente și motive similare celor din cererea de chemare în judecată. Suplimentar s-a indicat că instanța de apel a examinat cauza superficial, nu a apreciat corespunzător înscrisurile anexate la materialele cauzei, în rezultat, adoptând o soluție eronată și lipsită de temeii.

La 21 septembrie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs intimatului, însă Consiliul mun. Soroca nu și-a exercitat dreptul său de a se expune asupra recursului printr-o referință.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiiurii recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiiurii în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea recursului, va aplica prevederile cu privire la temeiurile declarării recursului din Codul administrativ în redacția în vigoare la data declarării acestuia.

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.

Instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Bălți a fost pronunțată la 27 iunie 2023, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin poșta electronică la 28 iunie 2023 (f.d. 124), iar decizia motivată la 13 iulie 2023 (f.d. 125).

Astfel, depunerea recursului împreună cu motivarea acestuia la 25 iulie 2023 (f.d. 126-129), este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, completul de judecată 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 de judecată 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, instanța de recurs reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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.

Instanța de recurs 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 de judecată 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 de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Ion Malanciuc

Judecători

Diana Stănilă

Mariana Ursachi