

Dosar nr. 3ra-1280/22 (2-21012065-01-3ra-19122022)

Instanța de fond: Judecătoria Ungheni, sediul Central, judecător – D. Racoviță

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău, judecători – Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan

Î N C H E I E R E

12 iunie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Diana Stănilă

Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Ina Sanduleac împotriva Consiliului municipal Ungheni privind obligarea emiterii unui act administrativ individual,

împotriva deciziei din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admisă cererea de apel depusă de Consiliul municipal Ungheni, casată hotărârea din 23 iunie 2021 a Judecătoriei Ungheni, sediul Central, fiind emisă o nouă decizie de respingere ca neîntemeiată a acțiunii,

c o n s t a t ă :

La 26 ianuarie 2021, Ina Sanduleac a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun. Ungheni, prin care a solicitat obligarea pârâtului să-i transmită în proprietate lotul de teren cu suprafața de 0,626 ha, cu numărul cadastral XXXX.

În motivarea acțiunii a indicat că, prin hotărârea Consiliului orașenesc Ungheni nr. 5/4 din 23 mai 1990, i s-a repartizat un lot de teren cu suprafața de 600 m², pentru construirea casei de locuit, în mun. Ungheni, str. XXXX, conform căreia, la 25 iunie 1990, a fost întocmită și aprobată toată documentația, prevăzută de legislația în vigoare la acel moment, pentru construcția casei de locuit, cu eliberarea autorizației nr. 46 privind începerea lucrărilor de construcție. În baza acestor acte, reclamanta a început construcția casei de locuit, fiind turnată fundația, însă, din cauza condițiilor de conjunctură politică, neimputabile reclamantei, starea ei financiară s-a înrăutățit, din aceste motive construirea casei de locuit a fost oprită la acea fază.

În rezultatul înregistrării masive și transiterii în proprietate a loturilor de teren ocupate de case, anexe gospodărești și grădini, terenul din mun. Ungheni, XXXX, a fost format ca bun imobil separat, cu suprafața de 0,0626 ha și înregistrat în Registrul

bunurilor imobile ca proprietate a administrației publice locale, cu numărul cadastral XXXX, deși terenul în cauză trebuia să i se transmită în proprietate reclamantei, în conformitate cu dispozițiile art. 11 din Codul funciar.

La 03 decembrie 2020, reclamanta a depus cerere prealabilă către Consiliul municipal Ungheni, prin care a solicitat să i se transmită terenul cu suprafața de 0,0626 ha, cu numărul XXXX, în proprietate.

La 11 ianuarie 2021, reclamanta a recepționat decizia nr. 7/20 din 18 decembrie 2020, prin care cererea prealabilă a fost respinsă, pe motiv că pe acest teren nu există o casă individuală de locuit, fapt ce a determinat-o să formuleze prezenta cerere de chemare în judecată.

Prin hotărârea din 23 iunie 2021 a Judecătoriei Ungheni, sediul Central, s-a anulat decizia Consiliului municipal Ungheni nr. 7/20 din 18 decembrie 2020 „cu privire la examinarea cererii prealabile a cet. Sanduleac Ina”. S-a obligat Consiliul municipal Ungheni să emită actul administrativ individual prin care să fie transmis în proprietate Inei Sanduleac terenul cu suprafața de 0,0626 ha, cu numărul cadastral XXXX.

Prin decizia din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea de apel depusă de Consiliul municipal Ungheni, casată hotărârea din 23 iunie 2021 a Judecătoriei Ungheni, sediul Central, fiind emisă o nouă decizie de respingere ca neîntemeiată a acțiunii.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că în baza deciziei Consiliului orașenesc Ungheni nr. 5/4 din 23 mai 1990, la cerere, Inei Sanduleac, i s-a repartizat lotul de teren cu suprafața de 600 m² situat în mun. XXXX, destinat construcției casei de locuit. Totodată, i-a fost eliberată autorizația de construcție nr. 46 și schița cadastrală a terenului respective, din care rezultă că Ina Sanduleac urma a începe construcția casei în luna iunie 1990, iar lucrările urmau a fi finalizate în iunie 1993. Potrivit materialelor cauzei, Ina Sanduleac a inițiat lucrările de construcție a casei, fiind turnată fundația, însă lucrările au fost oprite din cauza situației financiare.

Instanța de apel a conchis că, terenul pentru construcția casei a fost transmis reclamantei/intimatei în folosință, or, potrivit prevederilor art. 91 Codul civil din 26 decembrie 1964 (în vigoare până la 12 iunie 2003) proprietatea de stat este un bun comun al întregului popor sovietic forma de bază a proprietății socialiste. Statul este proprietarul unic al tuturor bunurilor de stat. Iar la art. 92 al Codului menționat este stipulat că, pământul, subsolul, apele și pădurile se află în proprietatea exclusivă a statului și se dau numai în folosință.

Totodată, instanța de apel a menționat că, în conformitate cu prevederile art. 11 din Codul funciar nr. 828-XII din 25 decembrie 1991 (în vigoare din 01 ianuarie 1992), organele de autoadministrare locală: atribuie cetățenilor terenuri fără plată, eliberându-le titluri de proprietate; trec în proprietatea cetățenilor rurali terenurile ocupate de case și anexe gospodărești, precum și terenurile cu grădini particulare, care se atribuie acestora conform legislației în vigoare.

La caz, s-a reținut că, pe terenul situat în mun. XXXX, nu se află nici o construcție, mai mult, conform extrasului din Registrul bunurilor imobile, la 09 iunie 2005, terenul cu numărul cadastral XXXX, a fost înregistrat ca proprietate a administrației publice locale. Temeiul înscrierii a fost Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 ianuarie 1998 (22691/05).

Mai mult, prin Hotărârea Guvernului cu privire la unele măsuri pentru urgentarea procesului de împrumut, nr. 984 din 21 septembrie 1998, (în vigoare

01 octombrie 1998), a fost aprobat Regulamentul cu privire la modul de transmitere în proprietate privată a loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane, care prevede la pct. 3 că loturile de pământ de pe lângă casă sunt trecute în proprietate, iar la pct. 10 că autoritățile administrației publice locale inițiază transmiterea loturilor de pământ de pe lângă casă în localitățile urbane în proprietatea proprietarilor caselor de locuit odată cu începerea lucrărilor de înregistrare masivă în teritoriul respectiv, conform Programului de creare a cadastrului bunurilor imobile, folosind informația deținută de organul cadastral teritorial.

În temeiul normelor precitate, și având în vedere faptul că, pe terenul litigios din mun. XXXX, nu există nicio construcție (casă individuală de locuit) înregistrată în modul stabilit de legislația în vigoare, terenul dat întemeiat a fost înregistrat după autoritatea publică locală.

Mai mult, reclamanta, neavând construcția finalizată pe lotul dat și înregistrată în Registrul bunurilor imobile, nu s-a adresat cu o cerere suplimentară la data intrării în vigoare a art. 11 din Codul funciar, adică la 01 ianuarie 1992 pentru eliberarea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, considerent din care acțiunea reclamantei cu privire la obligarea Consiliului municipal Ungheni să-i transmită în proprietate lotul de teren cu suprafața de 0,626 ha, cu numărul cadastral XXXX, este una neîntemeiată.

La 19 iulie 2022, Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 21 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 18 noiembrie 2022 a depus recurs motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel, cu menținerea în vigoare a hotărârii primei instanțe.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat faptul că instanța de apel nu a examinat toate circumstanțele cauzei, nu a dat apreciere tuturor argumentelor invocate de către participanții la proces și probelor prezentate și, drept rezultat, instanța a pronunțat o soluție eronată. Mai mult, instanța de apel a aplicat norme care nu urmau a fi aplicate prezentului litigiu și a interpretat incorect circumstanțele cauzei.

Totodată, s-a menționat faptul că este eronată concluzia instanței de apel, potrivit căreia pe lotul litigios nu există nicio construcție, or potrivit materialelor cauzei pe acest lot este edificată fundația unui imobil. Mai mult, recurenta consideră că nu era de obligația ei să se adreseze cu o cerere privind transmiterea lotului în proprietate.

Suplimentar, recurenta a reiterat argumente similare celor invocate în cererea de chemare în judecată.

La 21 decembrie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs Consiliului mun. Ungheni (f.d. 124).

La 17 ianuarie 2023, Consiliul mun. Ungheni a expediat prin poșta electronică referința asupra cererii de recurs, iar la 18 ianuarie 2023, referința respectivă a fost expediată și prin intermediul oficiului poștal (f.d. 126-128, 132-135). Prin referință, Consiliul mun. Ungheni a solicitat să fie declarat inadmisibil recursul înaintat de Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian.

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 temeiurile 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 temeiurilor 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 care stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

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

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.

Astfel, instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 21 iunie 2022, dispozitivul nefiind expediat participanților la proces. Decizia motivată a fost recepționată de avocatul recurente, Casian Tamara, la 02 noiembrie 2022 (f.d. 109), iar de recurenta Ina Sanduleac – la 04 noiembrie 2022 (f.d. 108).

Respectiv, recursul nemotivat, expediat prin poștă la 15 iulie 2022 (f.d. 111), înregistrat la 19 iulie 2022 (f.d. 110), precum și recursul motivat expediat prin poștă la 16 noiembrie 2022 (f.d. 121), și înregistrat la 18 noiembrie 2022 (f.d. 112-114), sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian, 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 nedevelopativ 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 de judecată 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 Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian.

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

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Ina Sanduleac, prin intermediul avocatului Tamara Casian, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc