



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului declarat de Consiliul orașului Vadul lui Vodă, reprezentat de avocatul Eugeniu Glușenco,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliul orașului Vadul lui Vodă cu privire la contestarea actului administrativ, împotriva deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-134/23
NR. PIGD 2-20152091-01-3ra-01022023)*

Interpretarea eronată a prevederilor art. 10¹ din Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ al terenului și modul de vânzare-cumpărare a terenurilor aferente construcțiilor.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. M. Gandrabur,
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici,

02 octombrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de Consiliul orașului Vadul lui Vodă, reprezentat de avocatul Eugeniu Glușenco

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 02 decembrie 2020, Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Vadul lui Vodă, prin care a solicitat anularea deciziei nr. 7/19 din 05 decembrie 2019 „Cu privire la stabilirea procentului de plată pentru folosirea terenului aferent construcției ce aparține cu drept de proprietate privată SA „Apă-Canal Chișinău” și a deciziei Consiliului orășenesc Vadul lui Vodă nr. 1/12 din 07.02.2020 „Cu privire la examinarea cererii prealabile SA „Apă-Canal Chișinău”, având ca obiect stabilirea unor plăți anuale reclamantului pentru folosirea terenurilor, ca fiind ilegale.

2. În motivarea acțiunii, a invocat că la 05 decembrie 2019 autoritatea publică pârâtă a emis decizia nr. 7/19, în temeiul căreia s-a stabilit plata anuală pentru folosirea terenurilor cu nr. cadastrale 3158204007, 3158101142, 3158301002, 3158301001, în mărime de 10 % din prețul normativ al pământului, plata respectivă urmând a fi achitată începând cu data adoptării prezentei decizii și până la data încheierii contractului de arendă a terenurilor nominalizate.

3. Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” consideră decizia contestată ca fiind ilegală, deoarece conform art. 10¹ din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, în cazul în care proprietarii obiectivelor privatizate sau ai întreprinderilor și obiectivelor private nu au cumpărat sau nu au arendat terenuri aferente obiectivelor și întreprinderilor menționate, de la aceștia, în modul și termenele fixate în conformitate cu legislația, se va încasa anual plata pentru folosirea terenului, stabilită în mod unilateral de consiliile locale, nu mai mică decât plata anuală de arendă, calculată conform art. 10 alin. (11), și nu mai mare de 10 % din prețul normativ al pământului, calculat pentru destinația respectivă. Plata specificată va fi încasată, în termenele fixate de consiliile locale, pentru perioada care urmează momentului adoptării de către consiliul local a deciziei corespunzătoare până la încheierea contractului de vânzare-cumpărare sau de arendă. Plata stabilită la alin. (1) se aplică doar pentru terenurile aferente necesare pentru activitatea obiectivelor și construcțiilor nefinalizate specificate la art. (1) lit. a). Celelalte

terenuri aflate anterior în folosința proprietarilor obiectivelor și construcțiilor, la propunerea acestora, trec în fondul de rezervă al autorității publice respective care nu este în drept să refuze preluarea lor.

4. A menționat că, construcțiile ce îi aparțin, sunt unele finalizate, înregistrate în Registrul bunurilor imobile și întrebuițate în procesul de prestare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, împrejurare care face inaplicabil art. 10¹ alin. (1) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

5. Astfel, a invocat că adoptarea unor măsuri de către Consiliul local, în lipsa unor împuterniciri acordate prin Lege, vădit contrare normei pre citate, denotă arbitrariul admis de autoritatea publică locală, reprezentând și o măsură neproportională în atingerea scopului urmărit, deoarece nu este prevăzută de Lege.

6. Totodată, consideră că decizia nu susține testul art. 225 alin. (2) lit. c) din Codul administrativ, deoarece autoritatea publică a depășit limitele dreptului său discreționar.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

7. Prin hotărârea din 13 octombrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea înaintată de SA „Apă-Canal Chișinău” și s-a anulat decizia Consiliului or. Vadul lui Vodă nr. 7/16 din 05 decembrie 2019 „Cu privire la stabilirea procentului de plată pentru folosirea terenului aferent construcției ce aparține cu drept de proprietate privată SA „Apă-Canal Chișinău”, precum și decizia Consiliului or. Vadul lui Vodă nr. 1/12 din 07 februarie 2020 „Cu privire la examinarea cererii prelabile a SA „Apă-Canal Chișinău”.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

8. La 26 octombrie 2021, Consiliul orașului Vadul lui Vodă a depus apel împotriva hotărârii din 13 octombrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea acesteia, cu pronunțarea unei decizii noi, prin care acțiunea să fie respinsă integral.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

9. Prin decizia din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Consiliul orașului Vadul lui Vodă și s-a menținut hotărârea din 13 octombrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

10. La 03 noiembrie 2022, Consiliul oraşului Vadul lui Vodă, reprezentat de avocatul Eugeniu Gluşcenco, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curţii de Apel Chişinău, iar la 20 februarie 2023 a prezentat motivarea acestuia, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanţei de apel şi a hotărârii primei instanţe, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acţiunii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

11. În motivarea recursului, a invocat că hotărârile contestate sunt ilegale şi neîntemeiate.

12. Reprezentantul Consiliului oraşului Vadul lui Vodă a susţinut că atât instanţa de fond, cât şi cea de apel nu au examinat corect admisibilitatea acţiunii înaintate de SA „Apă-Canal Chişinău”. Acţiunea a fost depusă cu depăşirea termenului legal de 30 de zile prevăzut de Codul administrativ, ceea ce ar trebui să o facă inadmisibilă.

13. Consideră că instanţele inferioare de judecată au aplicat greşit prevederile Legii privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului (nr. 1308/1997). Potrivit recurentului, plata pentru folosirea terenurilor ar trebui aplicată atât construcţiilor finalizate, cât şi celor nefinalizate, nu doar celor nefinalizate, aşa cum au interpretat instanţele.

14. Consiliul a emis decizii privind stabilirea unei plăţi anuale de 10% din preţul normativ al terenului pentru folosirea terenurilor de către SA „Apă-Canal Chişinău”, deoarece această companie nu a încheiat contracte de arendă sau vânzare-cumpărare pentru terenurile aferente construcţiilor sale.

15. Subliniază că deciziile instanţelor inferioare au condus la o îmbogăţire nejustificată a SA „Apă-Canal Chişinău”, afectând interesul public prin pierderea unor venituri importante pentru bugetul public naţional.

16. De asemenea, consideră că argumentul SA „Apă-Canal Chişinău” referitor la dreptul de servitute asupra terenurilor pe care sunt amplasate obiectele de infrastructură nu justifică exceptarea companiei de la plata pentru folosirea terenurilor respective.

POZIȚIA INTIMAȚILOR

17. Curtea Supremă de Justiție a comunicat SA „Apă-Canal Chişinău” cererea de recurs, informând-o despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței la recurs.

18. Până la data examinării admisibilității cererii de recurs, intimata nu a depus referință, prin care să-și exprime poziția.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

19. Art. XI. alin. (1) și (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative, prevede următoarele:

„Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.”

„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.”

20. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

21. Conform art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului):

„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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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.”

22. Art. 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători. În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

23. Art. 247 din Codul administrativ:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

24. Art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ (în vigoare până la 01 septembrie 2023):

„Examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: c) casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie;”

25. Art. 1 din Legea 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului:

„Prezenta lege se aplică în cazurile: a) vânzării-cumpărării terenurilor, inclusiv a terenurilor aferente bunurilor privatizate sau care se privatizează, a terenurilor aferente bunurilor private, precum și a terenurilor aferente construcțiilor nefinalizate;”

26. Art. 10¹ din Legea 1308/25.07.1997 din Legea 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului:

„(1) În cazul în care proprietarii bunurilor privatizate sau ai întreprinderilor și bunurilor private nu au cumpărat sau nu au arendat terenuri aferente bunurilor și întreprinderilor menționate, de la aceștia, în modul și termenele fixate în conformitate cu legislația, se va încasa anual plata pentru folosirea terenului, stabilită în mod unilateral de consiliile locale, nu mai mică decât plata anuală de arendă, calculată conform art.10 alin.(11), și nu mai mare de 10% din prețul normativ al pământului, calculat pentru destinația respectivă. Plata specificată va fi încasată, în termenele fixate de consiliile locale pentru terenurile proprietate publică a unității administrativ-teritoriale sau de Agenția Proprietății Publice pentru terenurile proprietate publică a statului, pentru perioada cuprinsă între data adoptării de către consiliul local/Agenția Proprietății Publice a deciziei corespunzătoare și cea a încheierii contractului de vânzare-cumpărare sau de arendă.”

„(2) Plata stabilită la alin.(1) se aplică doar pentru terenurile aferente necesare pentru activitatea bunurilor și construcțiilor nefinalizate specificate la art.1 lit.a). Celelalte terenuri aflate anterior în folosința proprietarilor bunurilor și construcțiilor, la propunerea acestora, trec în fondul de rezervă al autorității publice respective care nu este în drept să refuze preluarea lor.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

27. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că dispozitivul deciziei contestate a fost notificat Consiliului orașului Vadul lui Vodă și avocatului Eugeniu Glușcenco, în mod electronic, la 09 noiembrie 2022 (f.d.169), iar, decizia motivată a instanței de apel a fost notificată la 26 ianuarie 2023 (f.d.170).

28. Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, consideră că recursul este depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării lui).

29. Circumstanțele cauzei prezentate de părți și determinate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare denotă, în special, următoarele:

30. Primăria orașului Vadului Vodă a expediat în adresa SA „Apă-Canal Chișinău” mai multe solicitări oficiale, cerându-i să se prezinte la Primăria or. Vadul lui Vodă, pentru inițierea procedurii de stabilire a relațiilor funciare asupra terenurilor aferente construcțiilor, ce îi aparțin, din or. Vadul lui Vodă mun. Chișinău.

31. În acest sens, Primăria Vadul lui Vodă a trimis prima solicitare oficială la 31 mai 2019 (scrisoarea nr. 05-5/467), solicitând SA „Apă-Canal Chișinău”

să se prezinte până la 13 iunie 2019. Această solicitare a avut scopul de a clarifica statutul juridic al terenurilor și de a încuraja încheierea contractelor de arendă, conform legislației în vigoare.

32. Cu toate acestea, răspunsul primit la 03 iulie 2019 din partea SA „Apă-Canal Chișinău” a fost că terenurile sunt deja utilizate pe baza unei decizii anterioare a Consiliului orașenesc din 17 august 2004, ceea ce denotă o refuz de a colabora cu autoritatea locală și o ignorare a obligațiilor legale.

33. În continuare, Primăria Vadul lui Vodă a emis o nouă scrisoare la 09 iulie 2019 (scrisoarea nr. 05-5/621), prin care i s-a reamintit intimatului că terenurile în discuție aparțin cu drept de proprietate orașului Vadul lui Vodă și că, în lipsa unui contract de arendă, Consiliul local va fi nevoit să stabilească în mod unilateral plata anuală pentru folosirea acestor terenuri, conform legislației.

34. În ciuda acestor solicitări repetate, SA „Apă-Canal Chișinău” a refuzat constant să semneze contractele de arendă pentru terenurile respective, motivând că terenurile sunt deja folosite în baza unor acte anterioare.

35. Astfel, Consiliul orașenesc Vadul lui Vodă, conform atribuțiilor sale legale și având în vedere obligațiile impuse de legislația funciară și Legea nr. 1308/1997, a fost nevoit să adopte decizia nr. 7/16 din 05 decembrie 2019.

36. Această decizie a fost justificată de necesitatea de a reglementa folosirea terenurilor publice, în conformitate cu prevederile art. 10¹ din Legea nr. 1308/1997, care permite autorităților locale să stabilească plata pentru folosirea terenurilor în mod unilateral, atunci când proprietarii construcțiilor nu respectă obligațiile de a încheia contracte de arendă.

37. Prin cererea de chemare înaintată în judecată, SA „Apă-Canal Chișinău” a argumentat că această decizie este ilegală, deoarece construcțiile deținute de societate sunt finalizate, iar art. 10¹ alin. (1) din Legea nr. 1308/1997 se referă la terenurile aferente construcțiilor nefinalizate, pentru care ar fi aplicabilă plata pentru folosirea terenului. SA „Apă-Canal Chișinău” a susținut că, în cazul construcțiilor finalizate, nu se impune o astfel de plată, considerând astfel că decizia Consiliului a fost adoptată fără o bază legală și într-un mod arbitrar.

38. Examinând acțiunea, prima instanță a considerat-o întemeiată și a admis-o, motivând că, construcțiile ce aparțin cu titlu de proprietate SA „Apă-Canal Chișinău” amplasate pe terenurile proprietate a Consiliului or. Vadul lui Vodă (nr. cadastrale 3158204007 (0,1111 ha), 3158101142 (11,2538 ha), 3158301002 (0,1409 ha), 3158301001 (0,03 ha), sunt finalizate, astfel fiind aplicabilă derogarea de la art. 10¹ alin. (2) și inaplicabilitatea alin. (1) ale aceluiași articol din Legea nr. 1308/1997.

39. Reținând că soluția oferită de prima instanță este justă, instanța de apel a decis respingerea apelului declarat de Consiliul or. Vadul lui Vodă și menținerea hotărârii primei instanțe.

40. Nefiind de acord cu soluția instanțelor de judecată ierarhic inferioare, Consiliului orașului Vadul lui Vodă a declarat recurs.

41. Recurentul a pretins că instanțele de judecată au interpretat eronat normele de drept material, și anume, prevederile art. 10¹ din Legea 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului.

42. Examinând recursul Consiliului orașului Vadul lui Vodă împotriva deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de recurent împotriva hotărârii din 13 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, având în vedere argumentele părților și prevederile legale relevante indicate supra, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată următoarele:

43. Instanțele inferioare nu au luat în considerare temeinic toate circumstanțele relevante, iar soluțiile lor au fost viciate de o interpretare eronată a legii.

44. Consiliul or. Vadul lui Vodă a adus argumente solide care demonstrează că atât prima instanță, cât și instanța de apel, au aplicat greșit dispozițiile legale, în special art. 10¹ din Legea nr. 1308/1997.

45. Din acest motiv, instanța de recurs consideră că instanța de apel și cea de fond au interpretat greșit prevederile art. 10¹ din Legea 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, limitând aplicabilitatea sa doar la construcțiile nefinalizate, ceea ce contravine textului legii.

46. Această interpretare ignoră textul legii care prevede că plata pentru folosirea terenurilor aferente construcțiilor este aplicabilă tuturor bunurilor (construcțiilor), fie ele finalizate sau nu.

47. Textul art. 10¹ din Legea nr. 1308/1997 alin. (1) stabilește clar că autoritățile locale pot impune o taxă pentru folosirea terenurilor aferente construcțiilor finalizate sau nefinalizate. Aceasta asigură că autoritățile locale pot reglementa folosirea terenurilor în mod eficient, protejând astfel resursele publice.

48. Prin urmare, Consiliul orășenesc avea dreptul să stabilească unilateral o plată pentru folosirea terenului, indiferent dacă construcțiile erau finalizate sau nefinalizate.

49. Recurentul a subliniat corect faptul că art. 10¹ alin. (2) din Legea nr. 1308/1997 nu prevede excepții pentru construcțiile finalizate în ceea ce privește obligația de plată pentru folosirea terenurilor. Interpretarea contrară a

instanțelor ierarhic inferioare este nu doar greșită, ci și contrară spiritului legii, care urmărește protejarea interesului public prin colectarea taxelor aferente folosirii terenurilor publice.

50. De asemenea, prin omisiunea de a aprecia corect natura finalizată a construcțiilor deținute de intimată, instanțele au încălcat principiul legalității și au stabilit o soluție netemeinică.

51. Instanța de apel și prima instanță nu au respectat metoda de interpretare a normelor de drept. Scopul Legii nr. 1308/1997 este acela de a asigura folosirea eficientă a terenurilor publice și de a evita situațiile în care proprietarii de construcții beneficiază de utilizarea gratuită a terenurilor publice.

52. Sintagma ”se aplică doar pentru terenurile” din conținutul art.10¹ alin. (2) al Legii nr. 1308/1997 se referă la ”terenurile aferente necesare pentru activitate” și nu la ”construcțiile nefinalizate”. Această idee se dezvoltă prin propoziția a doua din alineatul 2, unde se concretizează că suprafața terenurilor ce excede cea necesară pentru activitate urmează a fi trecută în fondul de rezervă.

53. Interpretarea instanțelor inferioare de judecată, conform căreia doar construcțiile nefinalizate sunt supuse obligației de plată, creează o inechitate evidentă, permițând construcțiilor finalizate să eludeze o obligație fiscală corectă și afectând astfel veniturile bugetului public, esențiale pentru dezvoltarea comunității locale.

54. Legea nr. 1308/1997 permite autorităților locale să stabilească o taxă între 2% și 10%, iar impunerea unui procent de 10% se încadrează în limitele legale și nu poate fi considerată arbitrară.

55. Din aceste motive, având în vedere greșelile de interpretare comise de instanțele inferioare, care au condus la aplicarea incorectă a prevederilor legale și la menținerea unei soluții nelegale în conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul depus de Consiliul orașului Vadul lui Vodă, reprezentat de avocatul Eugeniu Glușcenco.

Casează integral decizia din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliului orașului Vadul lui Vodă cu privire la contestarea actului administrativ, și emite o decizie nouă, prin care:

Respinge cererea de chemare în judecată depusă de Societatea pe Acțiuni „Apă-Canal Chișinău” împotriva Consiliul orașului Vadul lui Vodă cu privire la contestarea actului administrativ, ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc