



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Consiliul orașului Durlești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cămarilor de Stat către Consiliul orașului Durlești, terț Covalciuc Elena privind anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 6 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-178/23
PIGD 2-21032344-01-3ra-09022023)*

Admisibilitatea recursului. Articolul 246 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023).

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. V. Chisilița)
Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici)

30 iulie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Consiliul orașului Durlești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Gheorghe Stratulat,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La data de 2 martie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orașului Durlești, terț Elena Covalciuc, solicitând anularea unui act administrativ individual defavorabil.

2. În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că, la data de 15 decembrie 2020, Consiliul orașului Durlești a adoptat decizia nr. 5.7.8 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului”, prin care s-a aprobat vânzarea-cumpărarea, în favoarea cetățenei Elena Covalciuc, a surplusului de teren în suprafață de 0,0088 ha. Acest teren reprezintă 11,11% din bunul imobil proprietate a autorității publice locale Durlești, identificat cu numărul cadastral 0121116.0215, având destinația „pentru construcții” și o suprafață totală de 0,0788 ha, amplasat în orașul Durlești, str. Hotinului nr. 5, fiind indicat ca teren aferent casei.

3. În temeiul prevederilor art. 64 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, reclamantul a exercitat controlul de legalitate și a constatat că decizia contestată a fost adoptată cu încălcarea dispozițiilor legale.

4. Conform art. 61 din aceeași lege, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a autorităților din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special, este supusă controlului administrativ în baza Constituției, a prezentei legi și a altor acte legislative. Controlul administrativ vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative, atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora.

5. Reclamantul a menționat că, în conformitate cu dispozițiile art. 68 alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală, a transmis Consiliului orașului Durlești notificarea nr. 1304/OT4-130 din 18 ianuarie 2021, prin care a solicitat abrogarea deciziei vizate.

6. Potrivit alin. (3) și (4) ale aceluiași articol, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea publică locală emitentă are obligația de a modifica sau abroga actul administrativ contestat. În cazul în care, în termenul menționat la alin. (3), autoritatea emitentă își menține poziția sau nu reexaminează actul contestat, Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat este în

drept să sesizeze instanța de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la primirea notificării privind refuzul de modificare sau abrogare a actului, sau, în cazul lipsei unui răspuns, în termen de 60 de zile de la data transmiterii notificării.

7. În conformitate cu art. 64 alin. (1) din Codul administrativ, autoritatea publică are obligația de a soluționa o cerere în limitele competenței sale și în termenul prevăzut de lege. Refuzul de a primi sau examina o cerere este considerat respingere a acesteia. Aceeași regulă se aplică și în cazul în care cererea nu este soluționată în termenul legal.

8. În speță, Consiliul orașului Durlești, prin Decizia nr. 1.4.1 din 29 ianuarie 2021, a respins notificarea înaintată de Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat.

9. Reclamantul consideră că decizia nr. 5.7.8 din 15 decembrie 2020, „Cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului”, este ilegală, fiind emisă cu încălcarea normelor imperative ale legii. Prin decizia contestată, Consiliul orașului Durlești a aprobat vânzarea unei suprafețe de 0,0088 ha, parte a bunului imobil cu numărul cadastral 0121116.0215, proprietate a autorității publice locale.

10. În conformitate cu art. 4 alin. (10) din Legea nr. 1308 din 25 iulie 1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, terenul aferent locuinței, atribuit în folosință temporară, precum și terenul cu care acest lot depășește norma legală, se vând la prețul normativ prevăzut în tariful de la poziția I din anexa la lege sau se dau în arendă persoanelor care le dețin în folosință. În situația în care, prin prisma parametrilor și a amplasării, aceste terenuri pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare, ele pot fi transmise în proprietate persoanelor îndreptățite sau pot fi înstrăinate prin alte modalități prevăzute de legislație.

11. În speță, s-a constatat că decizia contestată a fost adoptată în lipsa unui act de constatare care să ateste imposibilitatea formării terenului ca bun imobil de sine stătător, cerință esențială pentru validitatea vânzării conform legii sus-menționate.

12. Reclamantul a invocat, de asemenea, prevederile art. 327 alin. (1) din Codul civil, potrivit cărora actul juridic este nul în cazul în care nulitatea sancționează încălcarea unei dispoziții legale ce protejează un interes general. Totodată, art. 348 din același cod prevede că este supusă nulității orice condiție care contravine dispozițiilor legale imperative, ordinii publice sau bunelor moravuri, precum și condiția a cărei îndeplinire este imposibilă, cu excepția situației în care a fost stipulată pentru cazul în care aceasta ar deveni posibilă. Efectul juridic condiționat de o astfel de prevedere este, de asemenea, supus nulității.

13. Reclamantul solicită anularea Deciziei nr. 5.7.8 din 15 decembrie 2020, „Cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului”, prin care s-a aprobat, în favoarea cetățenei Elena Covalciuc, vânzarea-cumpărarea unui surplus de teren în suprafață de 0,0088 ha, reprezentând 11,11% din bunul imobil, proprietate a autorității publice locale Durlești, identificat cu numărul cadastral 0121116.0215, având destinația „pentru construcții” și o suprafață totală de

0,0788 ha, amplasat în orașul Durllești, str. Hotinului nr. 5, în calitate de teren aferent locuinței.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

14. Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 3 decembrie 2021, acțiunea formulată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost respinsă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

15. La data de 30 decembrie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 3 decembrie 2021, solicitând casarea integrală a hotărârii pronunțate de prima instanță și adoptarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie admisă integral.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

16. Prin decizia pronunțată la 6 decembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a casat integral Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 3 decembrie 2021 și a pronunțat o nouă hotărâre, prin care a fost admisă acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat; a fost anulată Decizia Consiliului orașului Durllești nr. 5.7.8 din 15 decembrie 2020 „Cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului”.

17. În susținerea soluției pronunțate, instanța de apel a reținut prevederile pct. 88, secțiunea 3 din Instrucțiunea privind executarea lucrărilor cadastrale la nivel de teren, aprobată prin Ordinul directorului general al Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 70 din 4 august 2017 (în redacția aplicabilă la data emiterii actului administrativ contestat). Potrivit acestor dispoziții, în cazul în care surplusul de teren, conform normelor de urbanism și de amenajare a teritoriului, nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, executantul lucrării are obligația de a indica pe planul geometric al terenului aflat în proprietatea persoanei care îl utilizează atât suprafața juridică deținută în proprietate, cât și suprafața surplusului de teren (inclusiv reprezentarea grafică a acestuia). În actul de stabilire a hotărârii trebuie menționat expres că surplusul de teren nu poate fi format ca bun imobil de sine stătător, în conformitate cu normele aplicabile de urbanism și de amenajare a teritoriului.

18. De asemenea, din conținutul aceleiași Instrucțiuni rezultă că, pentru un teren cu suprafața de 0,06 ha, devierea maximă admisibilă este de 10%.

19. Instanța de apel a reținut ca fiind întemeiate argumentele Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat referitoare la ilegalitatea deciziei Consiliului orașului Durllești nr. 5.7.8 din 15 decembrie 2020, „Cu privire la vânzarea-cumpărarea terenului”.

20. Având în vedere că actul administrativ contestat a fost emis în absența actului de constatare privind imposibilitatea formării terenului ca bun imobil

de sine stătător, împrejurare calificată de instanța de apel drept o încălcare gravă a normelor procedurale, de natură să atragă anularea actului administrativ.

21. Or, art. 4 alin. (10) din Legea nr. 1308/1997 privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, reținut de către instanța de apel întru anularea deciziei autorității publice statuează că terenul de pe lângă casă atribuit în folosință temporară și terenul cu care lotul de pământ de pe lângă casă depășește norma prevăzută de legislație se vînd la prețul normativ conform tarifului indicat la poziția I din anexa la lege sau se dau în arendă persoanelor în a căror folosință se află. În cazul în care, după parametri și amplasare, pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare, terenurile menționate se transmit în proprietate persoanelor în drept ori se înstrăinează în alt mod conform legislației.

22. Instanța de apel a apreciat ca neîntemeiat argumentul reținut de instanța de fond potrivit căruia, „contrar afirmațiilor reclamantului, așa cum rezultă din proiectul deciziei, până la adoptarea acesteia, a fost prezentat avizul pozitiv al comisiei funciare (f.d. 6). Mai mult, conform planului anexat la actele cauzei, este evidentă imposibilitatea formării unui bun imobil separat din porțiunea de teren ce aparține autorității publice locale (f.d. 5 dosar administrativ)”.

23. Analizând materialul probator administrat în cauză, instanța de apel a constatat că la fila dosarului indicată (f.d. 6) nu se regăsește avizul pozitiv al comisiei funciare, motiv pentru care aceste susțineri au fost considerate ca fiind neprobate. În aceste condiții, simpla constatare grafică, potrivit planului anexat la dosar, a imposibilității formării unui bun imobil separat din porțiunea ce aparține autorității publice locale nu constituie un temei suficient pentru dispunerea vânzării terenului aflat în proprietatea administrației publice locale.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

24. La data de 28 decembrie 2022, Consiliul orașului Durllești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru a depus recurs nemotivat împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 6 decembrie 2022. Ulterior, la 20 februarie 2023, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și emiterea unei noi hotărâri de menținere a hotărârii primei instanțe.

ARGUMENTELE RECURSULUI

25. În susținerea cererii de recurs, recurentul susține că instanța de apel a apreciat în mod greșit că nu a fost probată imposibilitatea formării unui bun imobil separat din suprafața de teren supusă vânzării. Potrivit art. 4 alin. (10) din Legea nr. 1308/1997, vânzarea terenurilor de pe lângă casă se face la preț normativ numai dacă nu este posibilă formarea unui bun imobil de sine stătător. În speță, deși nu a fost prezentat un aviz formal emis de inginerul cadastral privind această imposibilitate, recurentul afirmă că lipsa unei asemenea dovezi nu atrage nulitatea actului, întrucât imposibilitatea rezultă din însuși faptul că suprafața de 88 m² (ce aparține autorității publice locale) este mult sub limita

minimă de 400 m² prevăzută de normele urbanistice (NCM B.01.05:2019) pentru formarea unui teren destinat construcției locuințelor individuale. Prin urmare, efectuarea unui studiu formal ar fi fost inutilă și ar fi implicat cheltuieli nejustificate din bugetul public.

26. De asemenea, recurentul invocă faptul că planul cadastral al terenului în cauză nu a fost modificat, iar decizia Consiliului or. Durlești nr. 5.7.8 din 15 decembrie 2020 nu a produs modificări asupra caracteristicilor tehnice ale bunului imobil, ci doar a avut ca efect transmiterea unei părți din teren în proprietatea persoanei care îl deținea în folosință. În consecință, nu se impunea întocmirea unui act de constatare și nici aplicarea dispozițiilor din Legea cadastrului bunurilor imobile privind modificarea planului cadastral.

27. Totodată, recurentul a indicat că instanța de apel a apreciat în mod eronat lipsa avizului comisiei funciare la dosar, întrucât această împrejurare nu are caracter determinant în condițiile în care imposibilitatea formării unui bun imobil separat este evidentă din punct de vedere tehnic și urbanistic.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

34. 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.”

35. Art. 245 din Codul administrativ (*în vigoare la data depunerii 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.”

36. Art. 246 din Codul administrativ (*în vigoare la data depunerii recursului*):

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

Recursul se declară inadmisibil în special când:

a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs;

b) recursul este depus în mod repetat;

c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.245 alin.(1);

e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2);

f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art.244 alin.(2), art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

37. Art. XI alin. (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție):

„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.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

34. Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că dispozitivul deciziei contestate a fost pronunțat de Curtea de Apel Chișinău în ședință publică la data de 6 decembrie 2022. Din actele dosarului rezultă că, la data de 14 decembrie 2022, recurentului a fost notificat dispozitivul deciziei (f.d. 108), iar forma motivată a acesteia i-a fost comunicată ulterior, la data de 3 februarie 2023, prin intermediul poștei electronice (f.d. 109).

35. Prin urmare, în conformitate cu dispozițiile art. 245 din Codul administrativ, recursul nemotivat a fost depus de Consiliul orașului Durlești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru la data de 28 decembrie 2023, iar motivarea recursului a fost completată și depusă în termen legal, la data de 20 februarie 2023.

36. Prin urmare, Completul de judecată reține că cererea de recurs și motivarea acesteia au fost depuse în termenul legal prevăzut de art. 245 din Codul administrativ, fiind respectate exigențele privind contestarea deciziei instanței de apel în calea de atac a recursului.

37. Din analiza prevederilor legale citate supra, 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.

38. Completul 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 în fond a cererii de recurs.

39. În această ordine de idei, completul de judecată 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 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.

40. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus.

41. 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 redacția existentă la data depunerii recursului). 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.

42. De asemenea, Completul 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.

43. 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.

44. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că recursul formulat de Consiliul orașului Durlăști include obiecții care au fost analizate detaliat de către Curtea de Apel Chișinău, care le-a evaluat corespunzător.

45. În plus, Consiliul orașului Durlăști, în recursul său, nu a invocat un temei plauzibil care să justifice admisibilitatea recursului, având în vedere că recurentul trebuie să fie capabil să prezinte argumente suficiente pentru a răsturna situația juridică stabilită anterior.

46. 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).

47. 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).

48. În circumstanțele menționate, Completul Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul orașului Durlești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru.

49. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 230 și 246 (*în vigoare la data depunerii recursului*) din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Consiliul orașului Durlești, reprezentat de avocatul Pavel Croitoru.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Gheorghe Stratulat

Diana Stănilă