



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

D E C I Z I E

cu privire la admiterea recursului depus de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Josan Neofit împotriva Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, terț IP „Agenția Servicii Publice” cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-264/23
NR. PIGD 2-21118381-01-3ra-13032023)

Insuficiența motivării deciziei instanței de apel. Obiecte ale exproprierii, identificate conform proiectelor de execuție.
--

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani: L. Holevițaia
Curtea de Apel Chișinău: Gh. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici

8 octombrie 2026
Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *Președinte*,
Gheorghe Stratulat,
Ana Cucerescu, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 06 august 2021, Josan Neofit a depus o acțiune împotriva Întreprinderii de Stat „Administrația de stat a drumurilor”, terț Instituția Publică Agenția Servicii Publice privind anularea actelor administrative individuale favorabile, solicitând a anula ca ilegal demersul/scrisoarea nr.09-04/6479 din 23.11.2020, prin care a fost expediată lista bunurilor imobile ce cad sub incidența proiectului de execuție și demersul/scrisoarea nr.09-02/2569 din 29.04.2021 cu informația referitoare la suprafața ce necesită a fi expropriată, emise de către ÎS Administrația de Stat a Drumurilor și anularea ca ilegală a răspunsului nr.03-03/A228 din 05.07.2021, emis de ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, la cererea prealabilă nr. 4030 din 11.06.2021.

2. În motivarea acțiunii a indicat că, 17 mai 2021, a depus cerere la ASP Departamentul Cadastru prin care a solicitat eliberarea extrasului bunului imobil, terenul cu numărul cadastral XXXXX, din mun. Chișinău, or. Durlești, str. XXXXX, XXXXX. Din extrasul eliberat, Josan Neofit, a aflat despre faptul că pe bunul imobil cu numărul cadastral XXXXX, care îi aparține cu drept de proprietate, este aplicată interdicția de înstrăinare, aplicată de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, în temeiul Legii nr.136 din 16 iulie 2020.

3. În această ordine de idei, Josan Neofit a menționat că nu are careva obligații pecuniare sau de altă natură față de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, la fel cum nu este în litigiu cu instituția de stat, astfel că nu cunoaște și nu a fost informat prin scrisori oficiale, despre aplicarea unei asemenea interdicții, la fel cum nu cunoștea actul/dispoziția/temeiul în baza căruia s-a decis aplicarea acestei interdicții, în situația în care din 16 iulie 2020 și până în prezent nu s-a întreprins absolut nici o acțiune în vederea exproprierii acestuia.

4. A indicat reclamantul că, până la solicitarea extrasului de la ASP, intenționa să înstrăineze bunul imobil unei alte persoane, iar faptul că este aplicată interdicție l-a făcut pe cumpărător să se răzgândească din a mai cumpăra terenul, ceea ce l-a

privat pe Josan Neofit de ocazia înstrăinării imobilului și obținerea unui venit, acțiuni care au cauzat ultimului un prejudiciu material, sub formă de venit ratat.

5. Astfel, odată ce a fost aplicată o asemenea interdicție, fiind admisă o ingerință gravă în dreptul de proprietate al petiționarului, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” urma să justifice la modul corespunzător necesitatea intervenției în dreptul de proprietate privată, care este un drept garantat de Constituție și de art. 1 Protocolul 1 din CEDO.

6. Așadar, având scopul clarificării motivelor aplicării interdicției, la data de 02 iunie 2021 din numele avocatului Nicolae Chiriac, în interesele lui Josan Neofit, a fost expediată prin poșta electronică cu semnătură electronică avansată calificată, apoi dublată prin poștă terestră, somația din 02 iunie 2021, prin care a solicitat să-i fie prezentată în copie interdicția de înstrăinare aplicată de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin actul nr.136 din 16 iulie 2020, informația în copie de pe actul administrativ/dispoziția/ordinul în baza căruia s-a decis aplicarea interdicției anume pe terenul cu numărul cadastral XXXXX din mun. Chișinău, or. Durești, str. XXXXX, nr. XXXXX, informația în copie a temeiului de drept și motivele obiective care au stat la baza aplicării interdicției de înstrăinare anume pe terenul cu numărul cadastral XXXXX din mun XXXXX, or. XXXXX, str. XXXXX, nr XXXXX și anularea interdicției de înstrăinare aplicată de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin actul nr.136 din 16 iulie 2020.

7. Prin răspunsul nr.03-03/3524 din 07 iunie 2021, recepționat de către reprezentantul reclamantului, avocatul Nicolae Chiriac, la data de 08 iunie 2021, i s-a comunicat că informația despre proiect este afișată pe pagina <https://mei.gov.md> și respectiv <https://gov.md> însă fără a se indica rubrica, numărul documentului, denumirea, data adoptării sau oricare altă informație care să facă posibilă identificarea documentelor relevante și să facă claritate, or, pe paginile sus menționate se regăsesc sute și mii de acte adoptate atât de către Guvern, cât și de Ministerul Economiei și Infrastructurii. Respectiv, trimiterea la sursele menționate supra a fost o metodă inefficientă și abstractă, fiind greu sau chiar imposibil de identificat actul la care face trimitere autoritatea.

8. La fel, autoritatea emitentă prin răspunsul din 07 iunie 2021 a indicat că temei de aplicare a interdicției a fost Legea nr. 136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, însă, instituția nu a indicat expres în temeiul cărui articol din Legea menționată, se regăsește anume terenul cu numărul cadastral XXXXX din mun. Chișinău, or. Durești, str. XXXXX, nr. XXXXX, care îi aparține cu drept de proprietate lui Josan Neofit. Or, legea la care autoritatea face referire nu menționează concret terenul petiționarului ca obiect al exproprierii.

9. La 10 iunie 2021, reprezentantul reclamantului, avocatul Nicolae Chiriac, a depus o cerere prealabilă în temeiul art. 162 alin. (2) și art. 165 alin. (1) Cod

administrativ, prin care a solicitat, anularea refuzului nr.03-03/3524 din 07 iunie 2021 și prezentarea informației în copie a scrisorii nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 prin care a fost expediată lista bunurilor imobile ce cad sub incidența proiectului de execuție, scrisoarea nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021 cu informația referitoare la suprafața ce necesită a fi expropriată; proiectul de execuție, aprobat la modul corespunzător, și anularea parțială a scrisorii nr. 09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 prin care a fost expediată lista bunurilor imobile ce cad sub incidența proiectului de execuție și scrisoarea nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021 cu informația referitoare la suprafața ce necesită a fi expropriată, prin excluderea din textul scrisorilor a terenului cu numărul cadastral XXXXX din mun. Chișinău, or. Durlești, str. XXXXX, nr. XXXXX, care îi aparține cu drept de proprietate lui Josan Neofit. Totodată a solicitat și a anulare interdicției de înstrăinare aplicată de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin actul nr.136 din 16 iulie 2020.”

10. Prin răspunsul nr.03-03/4228 din 05 iulie 2021, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a respins solicitările din cererea prealabilă, cu motivarea că autoritatea nu are competență în a decide care bunuri anume urmează a fi expropriate, făcându-se trimitere la documentația de proiect pentru lucrările de reabilitare, modernizare și extindere a drumului M1 frontiera cu România-Leușeni-Chișinău-Dubăsari-frontiera cu Ucraina(km85-km 104). Prin răspunsul sus menționat, autoritatea a anexat o copie de pe scrisoarea nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, prin care s-a solicitat de la ASP Departamentul Cadastru, notarea în Registrul de stat a bunurilor imobile a interdicției asupra terenului lui Josan Neofit Vasile cu numărul cadastral XXXXX preconizat pentru expropriere. La fel, a fost anexată o copie de pe o schiță de proiect a unui drum neavizată și pe care nu este indicată autoritatea care a întocmit documentul și nici nu este aplicată semnătura. Însă autoritatea nu a anexat o copie de pe demersul nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020.

11. A notat reclamantul că, nu este de acord cu motivarea autorității și consideră că interdicția urmează a fi anulată, or, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a decis prin demersul nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și prin demersul nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, aplicarea interdicției de înstrăinare față de bunul imobil al reclamantului, în mod ilegal și abuziv, în lipsa unui temei de drept și contrar procedurii, or, Legea nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, nu prevede expres că terenul cu numărul cadastral XXXXX urma a fi expropriat, iar copia de pe schița de proiect anexată la răspuns, nu este avizată și nici aprobată la modul corespunzător, astfel că la moment nu se poate dispune aplicarea cărorva restricții în baza motivelor indicate de către pârât.

12. Or, timp de 12 luni de când a fost adoptată Legea nr.136 din 16 iulie 2020 și până în prezent, nici de către Guvernul RM sau altă autoritate de stat nu a fost inițiată procedura de răscumpărare și nici nu i s-a propus reclamantului vânzarea

terenului nominalizat, astfel că aplicarea interdicției de înstrăinare între timp a devenit inefficientă din lipsă de acțiuni.

13. Reclamantul a indicat că nu poate să înțeleagă rațiunile din care la data de 04 decembrie 2020, fără vreo explicație logică sau juridică, de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin intermediul Agenției Servicii Publice Departamentul Cadastru, a fost notată ilegal și abuziv interdicția de înstrăinare a terenului reclamantului, contrar legii și procedurii stabilite, în lipsa unui act normativ chiar dacă terenul reclamantului nu cade sub incidența Legii nr.136, motiv pentru care consideră că actele administrative: demersul nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și demersul nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021 urmează a fi declarate nule de către instanța de judecată.

14. Prin demersul/scrisoarea nr. 09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și demersul/scrisoarea nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” și-a impus voința față de Josan Neofit prin aplicarea unei interdicții de înstrăinare a bunului imobil, în așa mod fiind dispusă o ingerință în dreptul de proprietate al reclamantului, drept care este garantat prin art.46 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.

15. Respectiv, demersurile sus-menționate, se încadrează în definiția unui act administrativ individual defavorabil, deoarece îl afectează direct pe reclamant în calitate de destinatar al actului administrativ, or, prin efectul aplicării acestui act, reclamantul nu mai dispune de atributul dreptului de proprietate „dispoziția” și nu mai poate acționa față de bunul său în deplinătatea drepturilor, fiind obligat să se conformeze comportamentului impus de către Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” care a acționat în interes public, în calitate de solicitant al aplicării interdicției de înstrăinare.

16. A notat reclamantul că, la caz, temeiul de drept în baza căruia a fost aplicată interdicția asupra terenului reclamantului a fost anume scrisoarea nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 prin care a fost expediată lista bunurilor imobile ce cad sub incidența proiectului de execuție și respectiv prin scrisoarea nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021 cu informația referitoare la suprafața ce necesită a fi expropriată, respectiv, actele administrative sus menționate au dus la apariția unor restricții și obligații pentru destinatar, îngrădiri ale drepturilor care sunt asimilate unui act administrativ, deoarece impun o anumită conduită și stabilesc limitări ale dreptului de proprietate.

17. A mai evidențiat reclamantul că Legea nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, nu prevede expres lista bunurilor imobile și a terenurilor care urmează a fi expropriate, deoarece legea operează cu termeni generali „de-a lungul drumurilor, situate în extravilanul localității” astfel că sarcina examinării oportunității exproprierii unui sau altui bun imobil, precum și identificarea cercului concret al terenurilor ce

urmează a fi expropriate, a constituit atribuția exclusivă a pârâtului care a îndeplinit activitate administrativă prin examinarea oportunității luării deciziilor în procesul aplicării Legii nr. 136 din 16 iulie 2020, respectiv, autoritatea pârâtă este subiect al Codului administrativ. Respectiv, consideră că acțiunea formulată de către reclamant este admisibilă și urmează a fi examinată în fond, or, pârâtul este autoritate publică înființată printr-un act normativ, a cărei activitate ține de realizarea interesului public, respectiv activitatea acesteia în raport cu reclamantul cade sub incidența Codului administrativ, iar demersurile/scrisoriile contestate sunt acte individuale administrative defavorabile și pot fi contestate în contencios administrativ.

18. Cu referire la etapa prealabilă, reclamantul a notat că, la data de 04 decembrie 2020 de către ASP Departamentul Cadastru în baza demersului Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020, a fost aplicată interdicția de înstrăinare a bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX.

19. Suplimentar, la data de 29 aprilie 2021, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor,, prin demersul nr.09-02/2569 a indicat suprafața din bunul imobil ce urmează a fi expropriată.

20. Despre decizia sus-numită reclamantul Josan Neofit a aflat abia la data de 17 mai 2021, când a primit Extrasul din Registrul de stat al bunurilor imobile pentru efectuarea tranzacțiilor nr. XXXXX.

21. Nefiind de acord cu mențiunea respectivă, la data de 02 iunie 2021, Josan Neofit prin intermediul avocatului a înaintat o somație prin care a solicitat autorității prezentarea actelor care au stat la baza aplicării interdicției și anularea acestei interdicții.

22. Prin răspunsul nr. 03-03/3524 din 07 iunie 2021, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, a respins cerința de anulare a actului fără a prezenta actele solicitate de petiționar, comunicând solicitantului că soluționarea chestiunii respective este imposibilă din motivul lipsei competențelor.

23. La 10 iunie 2021 avocatul Nicolae Chiriac în interesele reclamantului Josan Neofit, a contestat cu cerere prealabilă refuzul autorității, solicitând prezentarea copiilor de pe actele solicitate și anularea actelor administrative.

24. Cu referire la prevederile Legii nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, a comunicat reclamantul că, aceasta nu indică expres care terenuri urmează a fi declarate de utilitate publică, (fapt recunoscut chiar de autoritate prin refuzul adoptat), or, art. 2 din legea supra-enunțată indică la general că, „Obiecte ale exproprierii, identificate conform proiectelor de execuție, sunt bunurile imobile (terenuri și construcții), proprietate privată, situate în extravilanul următoarelor localități amplasate de-a lungul drumurilor: M1 - mun. Chișinău, com. Grătiești, com. Trușeni, or. Durlăști;

R1 – com .Zagarancea; R6 - or. Sîngerei; R14 - s. Arionești, s. Unguri; R26 - s. Mihailovca, or. Cimișlia.”

25. Art. 4 din Legea nr. 136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale prevede că, „La data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi sistate orice alte tranzacții cu terenurile preconizate pentru expropriere decât cele privind transmiterea acestora în proprietatea statului.”

26. Respectiv se distinge clar că autoritatea pârâtă nu a fost investită cu atribuții și împuterniciri de a aplica interdicții și a decide asupra exproprierii, totuși, anume Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a decis lista bunurilor imobile ce urmează a fi expropriate prin demersul nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și prin demersul nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, iar asemenea decizie a depășit atribuțiile autorității, care nu avea o asemenea competență legală, iar din acest motiv demersurile contestate care au stat la baza aplicării interdicției de înstrăinare urmează a fi anulate ca ilegale, deoarece contravin procedurii, în ordinea contenciosului administrativ, deoarece poartă forma unui act individual defavorabil.

27. Consideră reclamantul că, deoarece acest teren nu se află de-a lungul drumului în extravilanul localității or. Durlești, iar autoritatea nu a indicat proiectul de execuție aprobat la modul corespunzător în baza căruia s-a decis aplicarea interdicției de înstrăinare, anume pe terenul petiționarului.

28. În acest sens, consideră oportun de a atrage atenția la faptul că în art. 2 din Legea nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, se prevede în mod expres că urmează a fi expropriate doar „... bunurile imobile (terenuri și construcții), proprietate privată, situate în extravilanul următoarelor localități amplasate de-a lungul drumurilor M1 - mun. Chișinău, com. Grătiești, com. Trușeni, or. Durlești.

29. Respectiv, pentru executarea Legii nr.136 urma a fi reținută definiția legală prevăzută de art. 43 din Codul funciar, conform căreia „Perimetrul localității este hotarul intravilanului care desparte teritoriul localității de extravilan și se stabilește în planul urbanistic general al localității, aprobat în modul stabilit de legislație. Includerea terenurilor în perimetrul orașului nu implică suspendarea dreptului asupra terenurilor aflate în posesiune sau în folosință. Retragera acestor terenuri se face în modul stabilit de prezentul Cod și de alte acte legislative.”

30. Or, terenul reclamantului se află în or. Durlești în intravilanul localității în limita hotarelor proiectate ale sectoarelor administrative, astfel că acest teren nu este obiect al Legii nr.136 și, respectiv, nu urmează a fi expropriat.

31. Respectiv, consideră abuzivă și ilegală decizia de a aplica interdicția de înstrăinare a bunului reclamantului în situația în care acest teren nu se află în

extravilanul or. Durlești de-a lungul drumului M1, ci se află în intravilanul or. Durlești în limita hotarelor administrative.

32. Așadar, din analiza cadrului legal raportată la circumstanțele speței rezultă cu certitudine că terenul reclamantului Josan Neofit nu cade sub incidența Legii nr.136 din 16.07.2020, deoarece se află în intravilanul localității or. Durlești, respectiv, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” nu avea nici competențele legale și nici dreptul de a institui careva interdicții de înstrăinare a terenului cu numărul cadastral XXXXX.

33. Consideră că demersul/scrisoarea nr.09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 prin care a fost expediată lista bunurilor imobile ce cad sub incidența proiectului de execuție și, respectiv, demersul/scrisoarea nr.09-02/2569 din 29.04.2021 cu informația referitoare la suprafața ce necesită a fi expropriată, sunt niște acte administrative individuale defavorabile nemotivate, deoarece nu au fost indicată perioada de timp pentru care se aplică interdicția de înstrăinare.

34. A indicat că este ilegal și urmează a fi anulat și răspunsul nr.03-03/4228 din 05.07.2021, deoarece acest răspuns nu este motivat, nefiind indicate rațiunile autorității privind dispunerea unei asemenea măsuri față de terenul reclamantului, iar nemotivarea soluției constituie o încălcare a principiilor, prevăzute de Codul administrativ, inclusiv principiului de eficiență, reglementat la art. 28 din Codul administrativ, care prevede că procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. Or, conform art. 137 alin. (1) Cod administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Iar alin. (3) al art.118 Cod administrativ statuează că motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

35. În drept și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 1, art. 6 § (2) și § (3) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 5, art. 12, art. 19, art. 38, art. 166 -167 din Codul de Procedură Civilă a Republicii Moldova, art.art.214 alin.(1),(2), 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

36. Prin hotărârea din 15 aprilie 2022, acțiunea înaintată de Josan Neofit a fost admisă. S-au anulat operațiunile administrative executorii, realizate de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin demersurile nr. 09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, în partea ce-l vizează pe Josan Neofit și dreptul acestuia de proprietate asupra bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX, precum și decizia Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” adoptată în procedura prealabilă – nr.03-03/A228 din 05 iulie 2021.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

37. La 21 aprilie 2022, în interiorul termenului de atac instituit de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a declarat apel împotriva hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, prin care a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi decizii, prin care să fie declarată inadmisibilă acțiunea înaintată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

38. Prin decizia din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel depusă de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, și s-a menținut hotărârea din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

39. Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că, Josan Neofit, este proprietarul terenului cu numărul cadastral XXXXX, amplasat în mun. Chișinău, or. Durești, str. XXXXX, XXXXX, cu suprafața de 0,0541 ha, în baza unui contract de vânzare-cumpărare din 19.08.2008 și dreptul reclamantului de proprietate este înregistrat în Registrul bunurilor imobile din 20.08.2008, ce se confirmă prin extrasul din Registrul bunurilor imobile (f.d.13).

40. În baza extrasului din Registrul bunurilor imobile pentru efectuarea tranzacțiilor, eliberat de IP „Agenția Servicii Publice”, la 17 mai 2021 (f.d.13), reclamantul Josan Neofit a aflat despre faptul că în privința bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX, ce-i aparține cu drept de proprietate, este aplicată interdicția de înstrăinare în favoarea Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, cu mențiune că suprafața necesară de expropriat este de 0,0454 ha, interdicția fiind aplicată în temeiul Legii nr.136/16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale.

41. Instanța de apel a considerat că prima instanță corect a constatat că procedura legală prescrisă nu a fost respectată în cazul reclamantului Josan Neofit: - în 10 zile de la publicarea Legii nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale, specificate în art. 1 al Legii nr.136/2020. Totodată, Josan Neofit nu a primit careva propuneri de expropriere, nefiind nici informat în scris despre propunerea de expropriere, respectiv, acesta nu și-a dat consimțământul pentru o compensare imediată și echitabilă, nu i s-a propus nici o ofertă de despăgubire, transfer de bunuri sau cedare a drepturilor patrimoniale și nici nu i s-a adus la cunoștință nici o decizie a comisiei formate conform alin. (2) și (3) al art.11 și alin.(2) al art.12 ale Legii nr.488/08.07.99 și nu i s-a comunicat despre cuantumul despăgubirii, care, potrivit legii, în nici un caz nu poate fi mai mic decât cel stabilit în propunerea de expropriere.

42. Curtea de apel Chișinău a subliniat că, Josan Neofit, nu a fost nici într-un mod înștiințat în privința măsurilor întreprinse de către autoritățile statale, care s-au finalizat cu consemnarea în Registrul bunurilor imobile a interdicției aplicate.

43. Totuși, proprietatea reclamantului/intimat, care nu a fost nici într-un mod înștiințat de către autoritățile statului, a fost grevată cu aplicarea interdicției de înstrăinare la data de 16 iulie 2020 și respectiv pe parcursul unei perioade de mai mult de 12 luni, autoritățile nici într-un mod nu au propus reclamantului nici o ofertă de despăgubire, transfer de bunuri sau cedare a drepturilor patrimoniale și nu au propus nici o compensație imediată și echitabilă, așa cum prevede legiuitorul în normele legale precitate. Or, legiuitorul operează cu termenul compensație imediată și echitabilă, iar în realitate reclamantul pe parcursul unei perioade îndelungate de aproximativ 1,8 ani (un an din momentul aplicării interdicției până la depunerea acțiunii în judecată și aproximativ 8 luni cât a durat examinarea cauzei), nu a putut dispune de bunul ce-i aparține cu drept de proprietate.

44. Respectiv, înlăturarea de către autorități a unei proceduri legale detaliat reglementate de cap. III al Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488/08.07.99, denotă cert că actul de aplicare a interdicției de înstrăinare a imobilului reclamantului, a fost emis cu încălcarea gravă a procedurii prevăzute de lege.

45. De asemenea a constata că, măsurile întreprinse de către autorități care s-au manifestat prin aplicarea interdicției de înstrăinare a imobilului al reclamantului, fără ca acesta să obțină în schimb o compensație imediată și echitabilă, este o măsură disproporționată.

46. Totodată a apreciat ca fiind întemeiată și concluzia primei instanțe referitor la faptul că, atunci când pârâțul/apelantul a emis acele acte/liste în a căror bază a fost înregistrată în Registrul bunurilor imobile interdicția de înstrăinare a bunului imobil și maniera în care au procedat autoritățile, denotă sfidarea principiului legalității de care trebuie să se conducă toate autoritățile – art. 21 Cod administrativ.

47. Instanța de apel a considerat neîntemeiate argumentele apelantului cu privire la faptul că acesta nu ar fi limitat nici un drept al intimatului, temeiul de drept servind Legea nr.136 din 16 iulie 2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare.

48. A mai menționat că apreciază că formal și declarativ argumentul Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” cu referire la faptul că realizarea procedurii de expropriere stipulată în Legea nr.488/99, nu este la fel de simplă precum pare, or, până a înainta propunerea de expropriere, urmează a fi realizate un șir de acțiuni (printre care: efectuarea lucrărilor cadastrale corespunzătoare, pe fiecare caz în parte, în rezultatul cărora vor fi determinate suprafețele terenurilor care urmează a fi expropriate; trebuie să fie comandată evaluarea prețului porțiunii de teren supusă exproprierii), care per ansamblu necesită foarte mult timp.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

49. La 29 noiembrie 2022, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 17 martie 2023 a depus cerere de recurs motivat, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu trimiterea cauzei spre rejudecare conform competenței jurisdicționale la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, pentru examinarea cauzei în procedură contencioasă sau emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată să fie respinsă ca neîntemeiată.

ARGUMENTELE RECURSULUI

50. În motivarea recursului Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a menționat că, atât hotărârea primei instanțe, cât și decizia instanței de apel au fost adoptate cu încălcarea competenței jurisdicționale. Astfel că, deciziile menționate urmează a fi casate, cu remiterea cauzei spre rejudecare conform competenței jurisdicționale la Judecătoria Chișinău, sediu Centru, pentru examinarea cauzei în procedură contencioasă.

51. De asemenea a indicat că, prima instanță verificând din oficiu, dacă este competentă să soluționeze cauza, și examinând demersul privind declararea inadmisibilității acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a conchis că acțiunea reclamantului se încadrează în una din acțiunile specificate în art. 206 Cod administrativ, respectiv a constatat că este de competența judecătorului specializat în materie de contencios administrativ să soluționeze această acțiune. Pe când, instanța de apel nu s-a expus în privința cerinței apelantului/recurent privind declararea acțiunii înaintată de Josan Neofit ca inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

52. Astfel consideră recurentul că instanța de apel a dat dovadă de un formalism excesiv în această parte. Or, prin prisma principiului contradictorialității și egalității armelor, instanța de apel era obligată să asigure un echilibru just a intereselor ambelor părți implicate în proces.

53. A accentuat recurentul că, potrivit art. 1 alin. (1) și (4) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală nr. 246 din 23 noiembrie 2017, întreprinderea de stat este persoana juridică care desfășoară activitate de întreprinzător în baza bunurilor proprietate de stat transmise ei în administrare și/sau ca aport în capitalul social și în baza proprietății obținute de aceasta în rezultatul activității economico-financiare. Întreprinderea de stat/municipală poartă răspundere pentru obligațiile sale împreună cu toate bunurile ce le deține cu drept de proprietate.

54. Iar conform art. 20 alin. (2) din Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi nr. 845 din 03 ianuarie 1992, întreprinderea de stat și întreprinderea municipală sânt persoane juridice și poartă răspundere pentru obligațiile asumate cu întreg patrimoniul lor. Autoritățile administrației publice și autoritățile administrației publice locale nu poartă răspundere pentru obligațiile întreprinderii de stat și ale întreprinderii municipale. Acestea în deprimări nu poartă răspundere pentru obligațiile autorităților administrației publice și ale autorităților administrației publice locale.

55. Din considerentele expuse supra a indicat recurentul că, este indubitabil faptul că la examinarea cauzei a fost încălcată competența jurisdicțională, or atât timp cât Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” nu deține calitatea de autoritate publică cauza urma a fi examinată de instanța de drept comun.

56. Totodată a indicat motivele de drept și de fapt invocate pe parcursul examinării cauzei în prima instanță și instanța de apel, suplimentar invocând că, argumentul instanței de apel precum că Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a încălcat procedura ce vizează măsurile care preced exproprierea stipulată în Legea nr. 488/1999, nu constituie temei de anulare a interdicției prevăzute în Legea nr. 136/2020, deoarece, din prevederile art. 9 alin. (1) din Legea nr. 488/1999, rezultă că autoritatea contractantă urmează să înainteze propunerile de expropriere și obligațiile expropriatului termen de 10 zile, însă neîndeplinirea obligației în termenul legal nu atrage sancțiunea decăderii și nici nu duce la stingerea obligației.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

57. Art. XI alin.(3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex 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”.

58. Prin Legea pentru modificarea unor acte normative (aspecte de procedură privind activitatea instanțelor judecătorești) nr. 224 din 31.07.2024 (în vigoare 16.08.2024), art. 13 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție nr. 64 din 30.03.2023 (în vigoare 06.04.2023), s-a completat cu alineatul (5¹) cu următorul cuprins:

„Până la începerea activității Curții Supreme de Justiție în noua componență, președintele Curții formează completele de judecată. Curtea Supremă de Justiție va examina în complete de 3 judecători cererile de recurs, cererile de recurs în anulare și cererile de revizuire, care au fost inițial repartizate spre examinare completelor din 5 judecători. Acestea vor fi examinate de completul de judecători din care face parte judecătorul raportor.”

59. Respectiv, ținând cont de modificările operate, prezentul recurs va fi examinat, în completul de 3 judecători.

60. Art. 244 alin.(1) din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

”Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs”.

61. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„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”.

62. Art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„Examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.”

63. Art. 193 alin. (3) din Codul administrativ stabilește:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători.

64. Art. 194 alin.(2) din Codul administrativ prevede:

„În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material”.

65. Art. 93 Cod administrativ:

„(1) Fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

(2) Prin derogare de la prevederile alin.(1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale.

(3) Reglementări suplimentare sau derogatorii sînt admisibile doar în baza prevederilor legale”.

66. Art. 46 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova:

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.”

67. Art. 127 alin. (1) – (3) din Constituția Republicii Moldova:

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.”

68. Art. 500 alin. (1) - (3) din Codul civil:

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

(3) Proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale.”

69. Art. 501 alin. (1) și (2) din Codul civil:

„(1) Proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă.

(2) Dreptul de proprietate este garantat. Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o dreaptă și prealabilă despăgubire. Exproprierea se efectuează în condițiile legii.”

70. Art. 1 din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 :

„În sensul prezentei legi, prin expropriere se înțelege transferul de bunuri și de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparțin unei unități administrativ-teritoriale sau, după caz, cedarea către stat sau către o unitate administrativ-teritorială a drepturilor patrimoniale în scopul efectuării de lucrări pentru cauză de utilitate publică de interes național sau de interes local, în condițiile prevăzute de lege, după o dreaptă și prealabilă despăgubire.”

71. Art. 5 alin. (1) lit. d) (din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 (în vigoare la data relevantă speței):

„(1) Se consideră de utilitate publică lucrările privind:

d) căile de comunicații și clădirile aferente lor, trasarea, alinierea și lărgirea străzilor;”

72. Art. 8 alin. (1) din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999:

„(1) Actul de declarare a utilității publice de interes național și de interes local se aduce la cunoștință publică prin afișare la sediul consiliului local în a cărui rază este situat obiectul exproprierii și prin publicare în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

73. Art. 9 alin. (1) din Legea exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr. 488 din 08.07.1999 (în vigoare la data relevantă speței):

„(1) După declararea utilității publice, expropriatorul va executa acțiunile de înaintare a propunerii de expropriere în termen de 10 zile de la publicarea actului de declarare a utilității publice.

(2) Proprietarul obiectului exproprierii este informat în scris despre propunerea de expropriere de către organul care face această propunere și este în drept să-și dea consimțământul pentru o compensare imediată și echitabilă.

(3) Propunerea de expropriere va conține notificarea adresată persoanelor fizice și juridice titulare de drepturi reale asupra obiectului exproprierii, oferta de despăgubire, modalitatea transferului de bunuri și de drepturi patrimoniale sau, după caz, modalitatea de cedare a drepturilor patrimoniale.

(4) În cazul exproprierii de locuință sau teren, proprietarului i se va propune în proprietate o altă locuință sau un alt teren. Dacă costul locuinței propuse sau al terenului propus este mai mic decât cel al locuinței expropriate sau al terenului expropriat, expropriatorul va plăti diferența dintre costul locuinței expropriate sau al terenului expropriat și cel al locuinței propuse sau al terenului propus.

(5) După primirea notificării, proprietarul și titularii de alte drepturi reale asupra obiectului exproprierii sînt obligați să ia măsurile de conservare a acestui obiect.”

74. Art. 1 din Legea nr. 136 din 16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale :

„Se declară de utilitate publică de interes național lucrările de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor: M1 frontiera cu România – Leușeni – Chișinău – Dubăsari – frontiera cu Ucraina (km 85 – km 104), R1 Chișinău – Ungheni – frontiera cu România (km 103 – km 104), R6 Chișinău – Orhei – Bălți (km 99 – km 112), R14 R6 – Codrul Nou – Soroca – Unguri – frontiera cu Ucraina (km 123 – km 132), R26 Bender – Căușeni – Cimișlia (km 71 – km 86), conform documentației de proiect.”

75. Art. 2 din Legea nr. 136 din 16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale (în vigoare la data relevantă speței):

„Obiecte ale exproprierii, identificate conform proiectelor de execuție, sunt bunurile imobile (terenuri și construcții), proprietate privată, situate în extravilanul următoarelor localități amplasate de-a lungul drumurilor :

M1 – mun. Chișinău, com. Grătiești, com. Trușeni, or. Durlăști;

R1 – com. Zagarancea;

R6 – or. Sîngerei;

R14 – s. Arionești, s. Unguri;

R26 – s. Mihailovca, or. Cimișlia.”

76. Art. 3 din Legea nr. 136 din 16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale:

„Guvernul va întreprinde, în numele statului, toate măsurile de rigoare în vederea exproprierii bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național conform proiectului tehnic. Despăgubirile pentru bunurile imobile expropriate se vor efectua din contul fondului rutier.,,

77. Art. 4 din Legea nr. 136 din 16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale:

„La data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi sistate orice alte tranzacții cu terenurile preconizate pentru expropriere decât cele privind transmiterea acestora în proprietatea statului.,,

78. Art. 205 alin. (2) din Codul administrativ:

„ (2) Dacă un terț participă la raportul juridic litigios în așa fel încât hotărîrea instanței de judecată ar interveni direct în drepturile lui, atunci această persoană terță trebuie atrasă în proces. Această prevedere se aplică, în special, când:

a) o persoană contestă actul administrativ individual favorabil eliberat unui terț sau cere constatarea nulității acestuia;

b) o persoană contestă un act administrativ individual defavorabil emis la cererea unui terț sau cere constatarea nulității acestuia;

c) o persoană înaintează acțiune în contencios administrativ pentru obligarea unei autorități publice să emită un act administrativ individual defavorabil pentru un terț;

d) o persoană înaintează acțiune în contencios administrativ pentru obligarea unei autorități publice să emită un act administrativ individual favorabil pentru ea și favorizarea poate fi acordată numai o singură dată sau doar pentru un număr limitat de persoane.

79. Art. 34 alin. (1) din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543:

„ Notarea se face la cererea părții interesate, în temeiul actelor doveditoare, sau la cererea autorității care a emis actul juridic în temeiul căruia se efectuează notarea. Notarea interdicțiilor care izvorăsc din lege sau din actul juridic în temeiul căruia s-a făcut înregistrarea drepturilor se efectuează din oficiu de către registrator.,,

MOTIVAREA INSTANȚEI

80. Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul deciziei contestate, în ședință publică, la 01 noiembrie 2022.

81. Actele cauzei atestă că copia deciziei integrale a fost notificată participanților la proces la 21 februarie 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul anexat la dosar (f.d.192 Vol. I).

82. Astfel, recursurile au fost depuse de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023, în vigoare 1 septembrie 2023).

83. Examinând criticile aduse deciziei pronunțate de instanța de apel, prin coroborare cu probatoriul administrat în cauză, Completul de judecată consideră că recursul este întemeiat și urmează a fi admis, din motivele ce succed.

84. Recapitulând esența litigiului, Completul de judecată constată că, Josan Neofit, este proprietarul terenului cu numărul cadastral XXXXX, amplasat în mun. Chișinău, or. Durlești, str. XXXXX, XXXXX cu suprafața de 0,0541 ha, în baza contractului de vânzare-cumpărare din 19.08.2008, iar dreptul de proprietate este înregistrat în Registrul bunurilor imobile din 20.08.2008, ce se confirmă prin extrasul din Registrul bunurilor imobile(f.d.13).

85. La 17.05.2021, Josan Neofit a depus o cerere către ASP Departamentul Cadastru, prin care a solicitat eliberarea extrasului în privința bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX. Urmare a solicitării, din extrasul obținut, eliberat tot la 17.05.2021 (f.d.13), Josan Neofit a aflat despre faptul că în privința bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX, ce-i aparține cu drept de proprietate, este aplicată interdicția de înstrăinare în favoarea ÎS “Administrația de Stat a Drumurilor”, cu mențiune că suprafața necesară de expropriat este de 0,0454 ha, interdicția fiind aplicată în temeiul Legii nr.136/16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale.

86. La 07.08.2020 a intrat în vigoare Legea nr. 136 din 16.07.2020 privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de reabilitare, modernizare și extindere a unor drumuri naționale, potrivit căreia: “În temeiul art. 5 alin. (1) lit. d) și alin. (3) și art. 6 alin. (1) lit. a) din Legea exproprierii pentru cauza de utilitate publică nr.488/1999, Parlamentul adoptă prezenta lege organică. Art.1. – Se declară de utilitate publică de interes național lucrările de reabilitare, modernizare și extindere a drumurilor: M1 frontiera cu România – Leușeni – Chișinău – Dubăsari – frontiera cu Ucraina (km 85 – km 104), R1 Chișinău – Ungheni – frontiera cu România (km 103 – km 104), R6 Chișinău – Orhei – Bălți (km 99 – km 112), R14 R6 – Codrul Nou – Soroca – Unguri – frontiera cu Ucraina (km 123 – km 132), R26 Bender – Căușeni – Cimișlia (km 71 – km 86), conform documentației de proiect. Art.2. – Obiecte ale exproprierii, identificate conform proiectelor de execuție, sunt bunurile imobile (terenuri și construcții), proprietate privată, situate în extravilanul următoarelor localități amplasate de-a lungul drumurilor: M1 – mun.Chișinău, com.Grătiești, com.Trușeni, or.Durlești; R1 – com. Zagarancea; R6 – or.Sîngerei; R14 – s.Arionești, s.Unguri; R26 – s. Mihailovca, or. Cimișlia. Art.3. – Guvernul va întreprinde, în numele statului, toate măsurile de rigoare în vederea exproprierii bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică de interes național conform proiectului tehnic. Despăgubirile pentru bunurile imobile expropriate se vor efectua din contul fondului rutier. Art.4. – La data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi sistate orice alte tranzacții cu terenurile preconizate pentru expropriere decât cele privind transmiterea acestora în proprietatea statului.”

87. Totodată, din materialele cauzei rezultă că, la baza aplicării interdicției de înstrăinare a terenului au stat două acte, emise de pârât/recurent, și anume: nr.09-04/6479 din 23.11.2020, adresat Agenției Servicii Publice, Departamentul Cadastru, în baza căruia ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, în baza art. 4 al Legii nr.136 din 16.07.2020, a solicitat înregistrarea interdicției asupra bunurilor imobile care urmează a fi expropriate în baza legii menționate mai sus, identificând și specificând expres proprietarii și numerele cadastrale a imobilelor în privința

căroră urmează a fi aplicate interdicțiile de înstrăinare, inclusiv și terenul reclamantului Josan Neofit, cu numărul cadastral XXXXX și nr. 09-02/2569 din 29.04.2021, la fel, adresat Agenției Servicii Publice, prin care ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor”, suplimentar la demersul nr. 09-04/6479 din 23.11.2020, sus-menționat, expediază informația cu privire la suprafețele din bunurile imobile (terenuri și construcții), explicând că interdicțiile aplicate anterior, au fost depuse pe întreaga suprafață a bunurilor imobile, ceea ce nu corespunde documentației de proiect și a concretizat, printre altele, referitor la drepturile reclamantului că suprafața necesară de expropriat constituie 0,0454 ha din terenul cu numărul cadastral XXXXX.

88. La 06 august 2021, Josan Neofit a înaintat prezenta cerere de chemare în judecată.

89. Judecând cauza, prima instanță, prin hotărârea din 15 aprilie 2022, a admis acțiunea înaintată de Josan Neofit împotriva Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, IP „Agenția Servicii Publice” cu privire la contestarea actelor administrative, și a anulat operațiunile administrative executorii, realizate de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” prin demersurile nr. 09-04/6479 din 23 noiembrie 2020 și nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, în partea ce-l vizează pe Josan Neofit și dreptul acestuia de proprietate asupra bunului imobil cu numărul cadastral XXXXX, precum și decizia Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” adoptată în procedura prealabilă – nr.03-03/A228 din 05 iulie 2021.

90. Instanța de apel, prin decizia din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a respins apelul declarat de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, și a menținut hotărârea din 15 aprilie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

91. Examinând cauza în ordine de recurs, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că instanța de apel, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii atacate, nu a elucidat pe deplin situația de fapt, și de drept omițând să stabilească și să analizeze toate circumstanțele relevante pentru justa soluționare a cauzei.

92. Instanța de apel nu a examinat în mod complet și nu a dat o apreciere motivată argumentelor esențiale ale părților privind:

- A. Regimului juridic al bunului a cărui asupra căruia au fost aplicate interdicții și dacă acesta face parte din extravilanul sau intravilanul localității;
- B. Competența Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” la emiterea demersurilor contestate;
- C. Măsură de sistare a oricăror tranzacții cu bunurile imobile indicate a fost una separată, dispusă prin efectul legii sau a constituit o etapă a procedurii administrative a expropriere. Această circumstanță este importantă inclusiv pentru calificarea justă a măsurii oficiale contestate.

93. În descriptiv, prima instanță a reținut, în baza extrasului din Registrul bunurilor imobile, că terenul nu cade sub incidența Legii nr.136/2020, deoarece se află în intravilanul localității or. Durlești, respectiv, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” nu avea nici competențele legale și nici dreptul de a institui careva interdicției de înstrăinare a terenului cu numărul cadastral 0121120757, concluzie reținută de către instanța de apel. Totuși, reieșind din extrasul eliberat de IP Agenția Servicii Publice, mențiuni privind locul amplasării bunului imobil, în intravilanul sau extravilanul localității, nu regăsim.

94. La caz, la fel se reține că instanța de apel urma să verifice legalitatea hotărârii primei instanțe inclusiv prin documentația de proiect și lista bunurilor transmise organului cadastral, pentru a stabili dacă terenul reclamantului Josan Neofit, se încadrează în categoria celor prevăzute de art. 2 din Legea nr. 136/2020.

95. Art. 3 din Legea nr. 136/2020 pune în sarcina Guvernului întreprinderea măsurilor de expropriere în numele statului. Hotărârea Guvernului nr. 238 din 13 octombrie 2021, invocată în legătură cu împuternicirea în procedura de expropriere, este ulterioară demersurilor din 23 noiembrie 2020 și 29 aprilie 2021.

96. Colegiul constată că la rejudecare este necesară și verificarea competenței în care a acționat Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” la datele emiterii demersurilor contestate. Instanța de apel urma să identifice actul care conferea Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, la momentul fiecărei operațiuni, atribuția de a solicita notarea interdicției pentru imobilul reclamantului.

97. În același context, Completul de judecată reține că, potrivit art. 3 din Legea nr. 136/2020, măsurile necesare exproprierii bunurilor imobile situate pe amplasamentul lucrărilor de utilitate publică sunt întreprinse de Guvern în numele statului. În speță, demersurile privind includerea terenului reclamantului în lista transmisă organului cadastral și precizarea suprafeței afectate de interdicția de înstrăinare au fost emise de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”.

98. În aceste condiții, instanța de apel urmează să stabilească temeiul legal în care Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” a acționat la emiterea demersurilor din 23 noiembrie 2020 și 29 aprilie 2021 și să identifice autoritatea care exercita, în numele statului, atribuțiile aferente procedurii de expropriere. Fără elucidarea acestor împrejurări, instanța nu putea aprecia dacă anularea operațiunilor contestate afectează nemijlocit drepturile sau atribuțiile autorității respective și dacă se impunea atragerea acesteia în proces, potrivit art. 205 alin. (2) din Codul administrativ.

99. La fel se atestă că, instanța de apel a motivat soluția inclusiv prin prisma Legii privind exproprierii pentru cauza de utilitate publică nr.488/1999, și anume a reținut că nu a fost respectate etapele procedurii de expropriere. Însă, colegiul menționează că obiectul examinării în prezenta cauză nu este procedura de expropriere nemijlocită, dar interdicția aplicată prin demersurile nr. 09-04/6479 din

23 noiembrie 2020 și nr.09-02/2569 din 29 aprilie 2021, în partea ce-l vizează pe Josan Neofit. Fapt care denotă că instanța de apel nu a examinat expres actele contestate, legalitatea acestora, precum și procedura aplicării interdicției, prin prisma Legii 136/2020.

100. De rând cu acestea, la rejudecare, instanța de apel urmează să clarifice dacă procedura prevăzută în Capitolul III al Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488-XIV din 08.07.1999, privind măsurile care preced exproprierea, era incidentă în speță, în condițiile în care prin art. 4 din Legea nr.136/2020 s-a stabilit că, de la data intrării în vigoare a Legii nr.136/2020, vor fi sistate orice alte tranzacții cu terenurile preconizate pentru expropriere decât cele privind transmiterea acestora în proprietatea statului.

101. De asemenea, la rejudecare, instanța de apel urmează să clarifice dacă, procedura prevăzută de Capitolul III a Legii nr 488/1999 în redacția în vigoare la acel moment, este incidentă datei de 19.07.2020 /cînd s-a notat înregistrarea cadastrală/, dacă acestea constituie măsuri care preced sau succed acțiunilor de sistare a tranzacțiilor cu aceste terenuri instituit, prin Legea nr 136/2020. Or, Legea nr 136/2020 prescrie clar momentul sistării tranzacțiilor cu terenurilor preconizate exproprierii, indicînd în art. 4 din Lege, că acest moment îl constituie data intrării în vigoare a Legii nr 136/2020, pe cînd momentul indicat în Legea nr 488/1999 pentru demararea procedurilor de expropriere conform capitolului III, din Legea nr 488/1999 îl constituie -10 zile de la publicarea Legii.

102. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reiterează că motivarea este un element esențial al hotărârii judecătorești, o puternică garanție a imparțialității judecătorului și a calității actului de justiție, precum și o premisă a exercitării corespunzătoare de către instanța superioară a atribuțiilor de control judiciar de legalitate și temeinicie.

103. Obligatorietatea motivării hotărârilor judecătorești constituie o condiție a procesului echitabil, exigență a art. 239 din Codul de procedură civilă și art. 6 alin. (1) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

104. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reiterat că efectul art. 6 § 1 din Convenție este, inter alia, de a plasa un „tribunal” sub o obligație de a efectua o examinare adecvată a declarațiilor, argumentelor și probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

105. Corelînd prevederile legale procedurale naționale cu jurisprudența CtEDO referitor la obligația instanțelor naționale de a-și motiva soluțiile, instanța de recurs conchide că circumstanțele expuse anterior denotă că instanța de apel nu și-a îndeplinit obligațiile. Iar aceasta nu poate echivala decât cu încălcarea dreptului la un proces echitabil al recurentului, inclusiv dreptul de acces liber la justiție în raport cu obligația instanței de „a auzi” justițiabilii, garantat de art. 20 din Constituție și art. 6 § 1 din Convenție.

106. Drept urmare, Curtea Supremă de Justiție consideră necesară casarea deciziei din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și, reținând că erorile nu pot fi corectate de instanța de recurs, trimiterea cauzei la rejudecare în instanța de apel pentru o soluționare completă și temeinică în conformitate cu legislația aplicabilă.

107. În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”.

Casează integral decizia din 01 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, adoptată în cauza Josan Neofit împotriva Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor”, terț IP „Agenția Servicii Publice” cu privire la anularea actului administrativ și transmite cauza spre rejudecare, la Curtea de Apel Centru, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Gheorghe Stratulat

Ana Cucerescu