Dosarul nr. 3-2574/2023, 2-23131337-12-3-12092023

HOTĂRÂRE
în numele Legii

02 decembrie 2024 municipiul Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Centru)

în componență:

președintele ședinței, judecătorul Viorica Dodon

grefierul Alina Roman

examinând în ședință de judecată publică cauza în procedura contenciosului administrativ la acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunal Grătiești, municipiul Chișinău privind anularea actului administrativ,

c o n s t a t ă

La data de 12 septembrie 2023 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului comunal Grătiești, municipiul Chișinău privind anularea actului administrativ.

În motivarea acţiunii reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat indică că, în fapt, prin decizia Consiliului mun. Chişinău nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora, s-a aprobat lista terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate cu stabilirea plății pentru folosirea acestora.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în corespundere cu art. 64 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a supus controlului obligatoriu de legalitate decizia menționată şi a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

În conformitate cu art. 68 din Legea privind administrația publică locală, prin notificarea nr. 1304/OT_4-490 din 12 iulie 2022, Oficiul teritorial Chişinău a solicitat Consiliului comunei Grătiești abrogarea, în termen de 30 de zile, a actului administrativ considerat ilegal.

În conformitate cu art. 68 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

Astfel, în cazul în care în termenul stabilit la alin. (4) al articolului citat autoritatea locală emitentă şi-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Oficiul teritorial Chişinău consideră că decizia notificată contravine prevederilor legale şi solicită anularea acesteia din următoarele motive.

Decizia vizată a fost definitivată conform numărului de voturi acumulate: pro - 4, contra - 0, s-au abținut - 2, din 15 consilieri aleși.

Astfel, au fost constatate încălcări de la prevederile pct. 47 din Regulamentul-cadru privind constituirea şi funcționarea Consiliilor locale şi raionale aprobat prin Legea nr. 457-XV din 14 noiembrie 2003, art. 19 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică local, care statuează că, în realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare. (4) Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Prin urmare, menționează că decizia respectivă a fost emisă, semnată, ulterior publicată în Registrul actelor locale, o decizie (act administrativ) care de iure nu există, şi anume, decizia Consiliului Grătiești nr. 2/1 din 16 iunie 2023 „Cu privire la aprobarea listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora. Astfel, la cele invocate, menționează că potrivit Legii 436/2006 privind administrația publică locală, sunt reglementate prevederi ce vizează cerințele pentru includerea în Registrul de stat al actelor locale a actelor administrative (ex: publicarea deciziilor necontrasemnate sau care nu au

întrunit numărul necesar de voturi, neincluderea materialelor aferente actelor adoptate).

Potrivit art. 10^1 alin. (1) din Legea 436/2006 privind administrația publică locală, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să includă în Registrul de stat al actelor locale, actele administrative statuate expres în art. 64, conform prevederilor prezentei Legii 100/2017 cu privire la actele normative.

Mai mult ca atât, art. 135 alin. (5), (6), (7) din Codul administrativ, expres prevede că dacă pentru emiterea unui act administrativ individual de către un organ colegial legea nu prevede în mod expres majoritatea necesară, se administrația publică localăică regula_majorității simple. (6) Orice abținere de la vot este considerată drept vot negativ. (7) în caz de paritate de voturi, procedura de votare se va repeta. Dacă egalitatea de voturi se înregistrează repetat, actul administrativ individual se consideră respins.

Totodată, în conformitate cu prevederile Legii prenotate, în cazul neîntrunirii numărului necesar de voturi, actul nu se contrasemnează şi nici nu se include în Registru, şi respectiv, nu poate intra în vigoare, deoarece nu întrunește condiţiile de formă. Or, includerea acestuia în resursa electronică şi administrația publică localăicarea/ executarea ulterioară, în calitate de „act în vigoare" (dar de jure a unui act inexistent), atrage după sine răspundere contravențională pentru persoanele responsabile.

În drept, reclamantul şi-a întemeiat acţiunea în conformitate cu prevederile alin. (4) art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 2 alin. (2), art. 7, 189 alin. (3), 203 lit. c), 205 alin. (1), art. 214 din Codul administrativ, art.166, art.167, art. 192, art.277, art.278, art. 175^1 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, art. 46^1 al Legii cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25 februarie 1998.

Cere reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat admiterea prezentei cereri spre examinare şi anularea decizia Consiliului comunei Grătiești nr.2/1 din 16 iunie 2022.

La data de 23 octombrie 2023 Consiliul comunei Grătiești, reprezentat de avocatul Oleg Bîrca, a depus referință, prin care indică că acţiunea de contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunei Grătiești cu privire la anularea actului administrativ este nefondată şi pasibilă respingerii.

Menționează că în cadrul ședinței din 16 iunie 2023 Consiliul comunei Grătiești a aprobat decizia nr. 2/1 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora. Astfel, Consiliul comunei Grătiești, întrunit în ședința din data de 28 iunie 2023, a luat în dezbatere chestiunea privind aprobarea Listei terenurilor

proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora, a audiat informația prezentată de specialistul pentru reglementarea regimului proprietății funciare a Primăriei comunei Grătiești, dl Savelie Roşca privind regimul juridic al terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private.

De asemenea, s-a luat act de avizul Comisiei agricultura, industrie, protecția mediului şi amenajarea teritoriului din 02 februarie 2023 şi s-a aprobat decizia nr. 2/1 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora reieșind din imperativul ce corespunde interesului public de a se asigura în condiţiile legii încasarea în bugetul local a redevenței ce rezultă din dreptul de superficie legală pentru folosirea terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private.

Decizia Consiliului comunal Grătiești 2/1 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora a fost notificată de Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat la data de 12 iulie 2023.

Ulterior la 12 septembrie 2023 Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată prin care solicită anularea Deciziei 2/1 din 16 iunie 2023.

În speţă, Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de stat invocă ilegalitatea Deciziei 2/1 din 16 iunie 2023 a Consiliul comunal Grătiești pe motiv că aceasta a fost aprobată cu votul a 4 consilieri aleși precizând că la alin. 4 a art. 19 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală prevede că deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Pârâtul precizează că același art. 19 din Legea 436/2006 privind administrația publică locală, prevede la alin. 3 că în realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind rel unității administrativ-teritoriale e în ședința următoare.

Consiliul comunal Grătiești a aprobat Decizia nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora. Respectiv, pentru a determina dacă raporturile juridice reglementate prin decizia contestată urmează a întruni votul majorității simple a consilierilor prezenți sau a tuturor celor aleși trebuie examinată noțiunea de administrare a bunurilor, or, reclamantul consideră că decizia Consiliului comunal Grătiești nr. 2/1 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora este una ce privește administrarea bunurilor proprietate privată a administrația publică locală.

Prevederile Legii privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice nr. 121 din 04 mai 2007 administrarea bunurilor constituie activitatea ce ține de exercitarea şi modificarea dreptului de proprietate a statului şi/sau a unității administrativ-teritoriale. Exercitarea dreptului de proprietate presupune capacitatea de a poseda bunul ca pe un bun al său (dreptul de posesiune), capacitatea de a extrage şi de a valorifica calitățile utile ale bunului (dreptul de folosința) şi capacitatea de a decide soarta juridică a bunului respectiv (dreptul de dispoziție).

La acest capitol, menționează că din natura raportului juridic se deduce cu certitudine că dreptul de posesiune şi cel de folosință este clar inadministrația publică localăicabil speței urmând a decide dacă prin decizia contestată Consiliul comunei Grătiești şi-a exercitat dreptul de dispoziție asupra bunurilor. Prin urmare, consideră că nu pot fi trecute cu vederea mențiunile din Decizia contestată ce fac trimitere la prevederile art. 29 şi 31 ale Legii nr. 1125/2002 Pentru punerea în administrația publică localăicare a Codului civil al Republicii Moldova, în redacția Legii nr. 133/2018, care prevede la art. 29, alin. (1) Prin efectul Legii nr. 133/2018, din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații:

a) are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire;

b) are un drept de concesiune asupra terenului;

c) are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat;

d) are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c);

e) nu are niciun drept asupra terenului.

2) Superficiarul care deţine superficie legală în temeiul alin. (1) lit. d) sau e) este obligat să achite în bugetul de stat sau, după caz, în bugetul local o redevență anuală, determinată în modul stabilit de Guvern, pentru terenul care aparține statului sau, determinată de autoritatea publică locală, pentru terenul care aparține unității administrativ-teritoriale, dar care nu va fi mai mică decât plata anuală minimă de arendă a terenurilor proprietate publică, stabilită conform art. 10 alin. (11) din Legea nr. 1308/1997privind prețul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului. Această obligație incumbă şi dobânditorului subsecvent al bunului înregistrat separat şi al dreptului de superficie.

Articolul 31, dreptul de superficie prevăzut la art. 27-29 se naște de plin drept fără înregistrarea lui în registrul bunurilor imobile. Orice persoană interesată poate cere înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile.

În lumina acestor prevederi, consideră că legiuitorul a decis soarta tuturor terenurilor proprietate publică, în cazul în care, există înscrieri în capitolul B şi/sau C din registrul bunurilor imobile construcțiilor edificate pe aceste terenuri.

Cu alte cuvinte, în cadrul acestor raporturi juridice administrația publică locală nu şi-a exercitat dreptul de dispoziție asupra bunurilor imobile (terenuri), or, această prerogativă a fost substituită prin efectul legislativ.

Aceleași raționamente rezidă şi în prevederile art. 12 al Legii nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice care prevede care sunt acțiunile ce constituie administrare a proprietății publice. Astfel, consideră că prin Decizia contestată se pun în administrația publică localăicare prevederile art. 29, 31 ale Legii nr. 1125/2002 pentru punerea în administrația publică localăicare a Codului civil al Republicii Moldova.

Respectiv, din denumirea Deciziei contestate rezultă că consiliul comunal a avut drept scop delimitarea bunurilor proprietate publică aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private, din totalul bunurilor proprietate publică.

La acest aspect Consiliul comunal Grătiești atrage atenția asupra faptului că procesul evidenței patrimoniului public este unul distinct de cel reglementat prin actul contestat, or, cel dintâi este reglementat de art. 10^1 din Legea nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice.

În această ordine de idei, în lipsa acțiunilor vizând administrarea, valorificarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești, consideră că nu a fost necesară aprobarea unei atare Decizii cu votul majorității consilierilor aleși, or majoritatea consilierilor prezenți fiind suficientă judecând prin prisma al art. 19 alin. (3) al Legii 436/2006 privind administrația publică locală.

Aprobarea unei decizii de consiliu cu votul majorității consilierilor aleși rezidă din importanta subiectului supus dezbaterii, referindu-se exclusiv la aspecte

precum: aprobarea bugetului local; administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului); stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate, care sunt exhaustiv enumerate la art. 19 alin. (4) al Legii menţionate.

Consideră că reprezentantul Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei cataloghează aprobarea listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate ca o administrare a bunurilor proprietate a comunei, poziție cu care suntem categoric contra, fiind rezultatul administrația publică localăicării şi interpretării eronate a normelor de drept.

La fel, argumentele privind caracterul public al Deciziei contestate nu poate fi reținut, or, potrivit prevederilor art. 4 ale Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general şi impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept şi, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului.

La caz, se observă cu ușurință că Decizia Consiliului comunei Grătiești nr. 2/1 din 16 iunie 2023 nu cuprinde elemente constitutive ale unui act administrativ normativ cu caracter public în circumstanțe în care reglementează cazuri individuale din domeniul public şi merită a fi apreciat corespunzător (act administrativ individual), or, nu posedă un caracter public, general şi impersonal.

În consecință, cu certitudine observă că Consiliul comunei Grătiești prin decizia contestată a decis asupra chestiunilor care nu vizează administrarea patrimoniului public, nu a adoptat un act normativ cu caracter public considerent din care solicită respingerea cererii ca fiind neîntemeiată.

Având în vedere cele expuse, constată că acţiunea depusă de Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat către Consiliul comunei Grătiești privind controlul legalității actelor administrative ale autorităților publice din comună este de una neîntemeiată şi prin urmare solicită respingerea ca fiind neîntemeiată a cererii de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat vs. Consiliul comunal Grătiești, cu privire la anularea Deciziei Consiliului comunei Grătiești nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora.

Examinând acțiunea înaintată de către Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu actele anexate, referința depusă și documentele dosarului administrativ, stabilind starea de fapt și starea de drept, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial

Chișinău al Cancelariei de Stat este neîntemeiată și pasibilă de respins, din următoarele considerente.

Noțiunea de „act administrativ” este reglementată în legislația națională, cât şi în Rezoluția (77) 31 Cu privire la protecția individului faţă de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

În conformitate cu art. 206 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile Codului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Și reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, poate înainta o acțiune în contencios administrativ pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Potrivit art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În conformitate cu art. 208 Cod administrativ, (1) în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

(2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acţiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se administrația publică localăică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

(4) O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni.

(5) O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii pe temeiul respectării procedurii prealabile, se reține că adresarea în instanța de contencios administrativ, a fost precedată de adresarea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, la data de 12 iulie 2022 cu notificare către Consiliul comunei Grătiești, prin care a solicitat anularea Deciziei nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora.

În conformitate cu art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia.

Art. 68 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, statuează că în cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa de judecată în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Reclamantul a respectat acest termen și a depus acțiunea în judecată, la data de 12 septembrie 2023, adică în interiorului termenului stabilit de legislație.

Astfel, instanța judecătorească, constatând respectarea de către reclamant a termenului de depunere a acțiunii în contencios administrativ și a procedurii prealabile prevăzute de lege, precum și lipsa altor temeiuri de inadmisibilitate, a soluționat fondul cauzei.

Obiect al examinării prezentei cauze în procedura contenciosului administrativ îl constituie verificarea legalității deciziei nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora.

Potrivit art. 29 din Legea nr. 1125 din 13 iunie 2002 pentru punerea în administrația publică localăicare a Codului de superficie asupra terenului care aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepția construcțiilor provizorii) și al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situații: a) are un drept de locațiune asupra terenului cu drept de construire; b) are un drept de concesiune asupra terenului; c) are un drept de folosință asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat; d) are un drept de posesie sau folosință asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c); e) nu are niciun drept asupra terenului.

Potrivit art. 29 alin. (3) din Legea 1125/2002, în cazul prevăzut la alin. (1) lit. e), dreptul de superficie se instituie doar asupra părții terenului necesare pentru deservirea bunului imobil înregistrat separat în capitolul B. Dimensiunile concrete ale părților de teren se stabilesc de către proprietarul terenului, la cererea superficiarului sau la inițiativa proprietarului. Alin. (4) stabilește că în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. a)-d), dacă proprietarul bunului imobil respectiv are dreptul menționat doar asupra părții respective a terenului, dreptul de superficie se extinde doar asupra părții terenului asupra căreia el are dreptul menționat.

Art. 654 din Codul civil stabilește că, (1) superficie este dreptul real imobiliar de a poseda și folosi terenul altuia în vederea edificării și exploatării unei construcții a superficiarului, deasupra și sub acest teren, sau a exploatării unei construcții existente a superficiarului. Acest drept este alienabil, se transmite prin succesiune și poate fi obiect al unui contract de locațiune. (2) Dacă nu se prevede altfel, dreptul de superficie nu se poate exercita decât asupra suprafeței construite sau asupra suprafeței pe care urmează să se ridice construcția, precum și asupra suprafeței neconstruite, necesare, potrivit naturii sau destinației construcției, exploatării ei normale. (3) Întinderea dreptului superficiarului de a folosi terenul grevat este stabilită prin contract sau lege. În lipsa unor prevederi contractuale, terenul este grevat cu servitutea necesară exercitării dreptului de superficie. Servitutea încetează la stingerea dreptului de superficie.

Art. 169 alin. (1) din Codul civil stabilește că dacă actul juridic nu prevede altfel, superficiarul datorează proprietarului terenului, sub formă de rate lunare, o sumă egală cu chiria stabilită pe piață, ținând seama de natura terenului, de zona în

care se află el, de destinația construcției, precum și de orice alte criterii de determinare a contravalorii folosinței. Redevența se determină la data constituirii superficiei.

La caz, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de stat invocă ilegalitatea Deciziei 2/1 din 16 iunie 2023 a Consiliul comunal Grătiești, pe motiv că aceasta a fost aprobată cu votul a 4 consilieri aleși, precizând că la art. 19 alin. (4) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală se prevede că deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Astfel, conform art. 19 din Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, (1) prezența consilierilor la ședința consiliului local este obligatorie.

(2) Ședința consiliului local este deliberativă dacă la ea sunt prezenți majoritatea consilierilor aleși.

(3) În realizarea competențelor sale, consiliul local adoptă decizii cu votul majorității consilierilor prezenți, cu excepția cazurilor în care legea sau regulamentul consiliului cere un număr mai mare de voturi. În cazul parității de voturi, nu se adoptă nici o decizie, dezbaterile fiind reluate în ședința următoare.

(4) Deciziile privind aprobarea bugetului local, administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului), stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate se adoptă cu votul majorității consilierilor aleși.

Respectiv, pentru a determina dacă raporturile juridice reglementate prin decizia contestată urmează a întruni votul majorității simple a consilierilor prezenți sau a tuturor celor aleși, trebuie examinată noțiunea de administrare a bunurilor, or, reclamantul consideră că decizia Consiliului comunal Grătiești nr. 2/1 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private şi stabilirea plății pentru folosirea acestora este una ce privește administrarea bunurilor proprietate privată a administrația publică locală.

Prevederile Legii privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice, nr. 121 din 04 mai 2007, statuează că administrarea bunurilor constituie activitatea ce ține de exercitarea şi modificarea dreptului de proprietate a statului şi/sau a unității administrativ-teritoriale. Exercitarea dreptului de proprietate presupune capacitatea de a poseda bunul ca pe un bun al său (dreptul de posesiune), capacitatea de a

extrage şi de a valorifica calităţile utile ale bunului (dreptul de folosinţa) şi capacitatea de a decide soarta juridică a bunului respectiv (dreptul de dispoziţie).

La acest capitol, din natura raportului juridic se deduce cu certitudine că dreptul de posesiune şi cel de folosinţă este clar inadministraţia publică localăicabil speţei urmând a decide dacă prin decizia contestată Consiliul comunei Grătieşti şi-a exercitat dreptul de dispoziţie asupra bunurilor.

Prin urmare, nu pot fi trecute cu vederea menţiunile din Decizia contestată ce fac trimitere la prevederile art. 29 şi 31 ale Legii nr. 1125/2002 pentru punerea în administraţia publică localăicare a Codului civil al Republicii Moldova, în redacţia Legii nr. 133/2018, care prevede la art. 29 alin. (1) că prin efectul Legii nr. 133/2018 din 1 martie 2019, se instituie drept de superficie asupra terenului care aparţin statului sau unităţilor administrativ-teritoriale (indiferent că face parte din domeniul public sau privat) în folosul proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul B (cu excepţia construcţiilor provizorii) şi al proprietarului bunului imobil înregistrat separat în capitolul C al registrului bunurilor imobile dacă proprietarul bunului imobil respectiv, la data de 1 martie 2019, se află în una dintre următoarele situaţii:

f) are un drept de locaţiune asupra terenului cu drept de construire;

g) are un drept de concesiune asupra terenului;

h) are un drept de folosinţă asupra terenului pe baza parteneriatului public-privat;

i) are un drept de posesie sau folosinţă asupra terenului, altul decât cele prevăzute la lit. a)-c);

j) nu are niciun drept asupra terenului.

2) Superficiarul care deţine superficie legală în temeiul alin. (1) lit. d) sau e) este obligat să achite în bugetul de stat sau, după caz, în bugetul local o redevenţă anuală, determinată în modul stabilit de Guvern, pentru terenul care aparţine statului sau, determinată de autoritatea publică locală, pentru terenul care aparţine unităţii administrativ-teritoriale, dar care nu va fi mai mică decât plata anuală minimă de arendă a terenurilor proprietate publică, stabilită conform art. 10 alin. (11) din Legea nr. 1308/1997privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului. Această obligaţie incumbă şi dobânditorului subsecvent al bunului înregistrat separat şi al dreptului de superficie.

Articolul 31 prevede că dreptul de superficie prevăzut la art. 27-29 se naşte de plin drept fără înregistrarea lui în registrul bunurilor imobile. Orice persoană interesată poate cere înregistrarea acestui drept în registrul bunurilor imobile.

În lumina acestor prevederi, este cert că legiuitorul a decis soarta tuturor terenurilor proprietate publică, în cazul în care, există înscrieri în capitolul B şi/sau C din registrul bunurilor imobile construcţiilor edificate pe aceste terenuri.

Cu alte cuvinte, în cadrul acestor raporturi juridice administraţia publică

locală nu şi-a exercitat dreptul de dispoziție asupra bunurilor imobile (terenuri), ori, această prerogativă a fost substituită prin efectul legii.

Aceleași raționamente rezidă şi din prevederile art. 12 al Legii nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice care prevede care sunt acțiunile ce constituie administrare a proprietății publice, care statuează că administrarea proprietății publice include:

a) elaborarea şi aprobarea programelor de dezvoltare a ramurilor economiei naționale şi a teritoriilor, prezentarea şi examinarea rapoartelor privind îndeplinirea acestor programe;

b) elaborarea şi aprobarea listei bunurilor proprietate publică nepasibile de privatizare;

b[1]) consolidarea (majorarea) pachetelor de acţiuni şi a cotelor de participare în întreprinderile cu capital majoritar de stat şi/sau de interes național;

c) trecerea bunurilor proprietate publică dintr-un domeniu al proprietății publice în altul în condiţiile prezentei legi şi ale legislației privind proprietatea publică;

c[1]) elaborarea, aprobarea şi realizarea, în limita alocațiilor bugetare, a programelor pentru construcția locuințelor de serviciu pe terenuri disponibile, aflate în administrarea autorităților administrației publice centrale şi locale sau a instituțiilor publice;

d) administrarea întreprinderilor de stat /municipale şi a societăților comerciale cu capital public;

e) participarea prin reprezentanți (mandatari) la administrarea societăților comerciale cu capital public-privat;

f) realizarea parteneriatului public-privat în condiţiile legii;

g) darea în locațiune/arendă sau în comodat ori vânzarea activelor neutilizate de întreprinderile de stat /municipale şi de societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public;

h) reorganizarea/restructurarea întreprinderilor de stat /municipale sau a societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public, inclusiv prin atragerea de investiții private, ori, după caz, lichidarea acestora;

i) ținerea evidenței patrimoniului public, efectuarea monitoringului economico-financiar şi asigurarea integrității şi folosirii eficiente a patrimoniului public;

j) desfăşurarea altor activități în domeniu prevăzute de legislație.

Astfel, instanţa constată că prin decizia contestată se pun în administrația publică localăicare prevederile art. art. 29, 31 ale Legii nr. 1125/2002 pentru punerea în administrația publică localăicare a Codului civil al Republicii Moldova.

Respectiv, din denumirea deciziei contestate rezultă că consiliul comunal a avut drept scop delimitarea bunurilor proprietate publică aferente bunurilor

privatizate sau întreprinderilor şi bunurilor private, din totalul bunurilor proprietate publică.

La caz, se impune a învedera că procesul evidenței patrimoniului public este unul distinct de cel reglementat prin actul contestat, or, cel dintâi este reglementat de art. 10^1 din Legea nr. 121 din 04 mai 2007 privind administrarea şi deetatizarea proprietății publice.

În această ordine de idei, în lipsa acțiunilor vizând administrarea, valorificarea bunurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești, instanţa constată că nu a fost necesară aprobarea unei atare decizii cu votul majorității consilierilor aleși, ori, majoritatea consilierilor prezenți fiind suficientă judecând prin prisma art. 19 alin. (3) al Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Aprobarea unei decizii de consiliu cu votul majorității consilierilor aleși rezidă din importanta subiectului supus dezbaterii, referindu-se exclusiv la aspecte precum: aprobarea bugetului local; administrarea bunurilor proprietate a satului (comunei), orașului (municipiului); stabilirea cuantumului taxelor şi impozitelor locale, planificarea dezvoltării localităților şi amenajării teritoriului, asocierea cu alte consilii, instituții publice din țară sau din străinătate, care sunt exhaustiv enumerate la art. 19 alin. (4) al Legii menţionate.

Reprezentantul Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei cataloghează aprobarea listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate ca o administrare a bunurilor proprietate a comunei, poziție eronată.

La fel, argumentele privind caracterul public al deciziei contestate nu poate fi reținut, or, potrivit prevederilor art. 4 ale Legii nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general şi impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept şi, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului.

La caz, se observă că decizia Consiliului comunei Grătiești nr. 2/1 din 16 iunie 2023 nu cuprinde elemente constitutive ale unui act administrativ normativ cu caracter public în circumstanțe în care reglementează cazuri individuale din domeniul public şi merită a fi apreciat corespunzător (act administrativ individual), or, nu posedă un caracter public, general şi impersonal.

În consecință, cu certitudine Consiliul comunei Grătiești prin decizia contestată a decis asupra chestiunilor care nu vizează administrarea patrimoniului public, nu a adoptat un act normativ cu caracter public.

În concluzia celor relatate, instanța de judecată reține că prin Decizia nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau

întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora, nu au fost admise careva încălcări a prevederilor legislației în vigoare.

În contextul celor relatate, instanța subliniază că pentru a fi anulat un act administrativ, reclamantul exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze cererea de chemare în judecată pe prevederile exprese a legii: 1) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate; 2) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, urmează să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia; 3) în cazul în care invocă că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, urmează să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

Respectiv, nici unul din temeiurile invocate de reclamant întru anularea actelor administrative individuale defavorabile, nu atinge nivelul minim pentru a putea fi reținut ca temei de anulabilitate sau de nulitate a actului administrativ individual defavorabil, or, actele contestate sunt emise conform legii, cu respectarea procedurii stabilite și de către organul competent.

Prin urmare, reiterând circumstanțele expuse supra în coroborarea cu prevederile legale enunțate, s-a stabilit că la emiterea deciziei nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora, autoritatea publică pârâtă, a respectat prevederile legale, ori, încălcări de competență și de procedură la adoptarea acestuia, nu au fost admise.

Mai mult ca atât, instanța denotă că decizia specificată este motivată și conține o descriere amplă a motivelor de fapt și de drept care au stat la baza adoptării acesteia, fiind respectat principul legalității și proporționalității în acest sens.

Prin prisma circumstanțelor expuse și prevederilor legale enunțate, instanţa de judecată constată netemeinicia cerințelor reclamantului Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, iar alegațiile invocate în susținerea acțiunii înaintate poartă caracter formal, nefiind confirmate prin careva probe pertinente și concludente în acest sens, fiind combătute prin argumentele autorității publice pârâte și actele prezentate la dosarul administrativ.

În conformitate cu art. 224 alin.(1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)-e).

În consecință, analizând normele legale în raport cu circumstanțele faptice stabilite, precum și criticele aduse actelor contestate de către reclamant, instanța de judecată conchide că, decizia nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a unității administrativ-teritoriale Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora este legală și întemeiată. Or, de către autoritatea pârâtă a fost respectată procedura de emitere a actelor administrative, acestea fiind emise în corespundere cu normele legii materiale aplicabile speței, instanța nu a constatat admiterea a careva abateri la emiterea actelor administrative individuale defavorabile în privința reclamantului, legalitatea acestora nefiind pusă la îndoială de către instanța de judecată, or, contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament, ceea ce denotă că temei legal de admitere a acțiunii reclamantului nu există.

În conformitate cu art. art. 195, 224 alin. (1) lit. f), 231, 232 Cod administrativ, art. art. 236-240 Cod de procedură civilă, instanța de judecată

h o t ă r ă ş t e

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului comunal Grătiești, municipiul Chișinău privind anularea Deciziei nr. 2/1 din 16 iunie 2023 Cu privire la aprobarea Listei terenurilor proprietate publică a UAT Grătiești aferente bunurilor privatizate sau întreprinderilor și bunurilor private și stabilirea plății pentru folosirea acestora.

Hotărârea este cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Râşcani).

Președintele ședinței,
judecătorul Viorica Dodon