

Dosarul nr.3r-402/21
2-17015724-01-3r-22122021

Prima instanță: Curtea de Apel Cahul (jud: V. Movilă, S. Pilipenco, Ev. Dvurecenschii)

DECIZIE

19 ianuarie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursurile depuse de Consiliul municipal Cahul și de Întreprinderea
Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea Oficiului Teritorial
Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea
deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul,

împotriva încheierii din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care
s-a refuzat inițierea procedurii de executare a deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții
de Apel Cahul,

c o n s t a t ă :

La data de 16 noiembrie 2021 Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a
depus la Curtea de Apel Cahul cerere cu privire la mandatarea unei persoane cu
executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul (f.d.1-2).

Prin încheierea din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul s-a refuzat
solicitarea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la inițierea de
către Curtea de Apel Cahul a procedurii de executare a deciziei din data de
11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, adoptată în cauza de contencios
administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Cahul al
Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Cahul și Întreprinderii
Municipale „Gospodăria Comunal Locativă Cahul” privind anularea Anexei la
decizia Consiliului orașenesc Cahul nr.1/29(15/29)-XXV din 23 februarie 2017
(f.d.19-22).

La 15 decembrie 2021 la Curtea de Apel Cahul și la 20 decembrie 2021, prin
intermediul oficiului poștal, în adresa Curții Supreme de Justiție, Consiliul municipal
Cahul a depus recurs împotriva încheierii din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel
Cahul, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea încheierii contestate cu
pronunțarea unei noi decizii, prin care cererea Oficiului Teritorial Cahul al
Cancelariei de Stat să fie declarată inadmisibilă (f.d.27-32, 38-42).

Cu referire la netemeinicia încheierii contestate, recurentul a susținut că instanța de apel a interpretat și a aplicat eronat normele de drept material, or executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul urmează a fi efectuată prin prisma prevederilor Legii contenciosului administrativ, dar nu a Codului administrativ.

Recurentul a menționat că prin decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul a fost anulată în parte Anexa la decizia Consiliului orășenesc Cahul nr.1/29(15/29)-XXV din 23 februarie 2017, prin care s-au aprobat noi tarife pentru serviciile comunale, însă decizia Consiliului orășenesc Cahul nr.1/29(15/29)-XXV din 23 februarie 2017 nu a fost anulată.

Recurentul Consiliul municipal Cahul a invocat că, decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul nu a fost publicată, a rămas neexecutată și prin urmare a devenit caducă, iar Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat nu și-a realizat dreptul la executarea silită, prin prisma Codului de executare.

La 15 decembrie 2021 la Curtea de Apel Cahul și la 20 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, în adresa Curții Supreme de Justiție, Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul” a depus recurs împotriva încheierii din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul, prin care a solicitat admiterea recursului și casarea încheierii contestate cu pronunțarea unei noi decizii, prin care cererea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat să fie declarată inadmisibilă (f.d.33-37, 43-46).

În motivarea cererii de recurs, recurenta a indicat că executarea deciziei din data de 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul urmează a fi efectuată prin prisma prevederilor Legii contenciosului administrativ, dar nu a Codului administrativ, or procedura contencioasă a fost inițiată până la intrarea în vigoare a Codului administrativ.

Recurenta a mai menționat că cererea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la inițierea procedurii de executare a deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul urma a fi depusă la Judecătoria Cahul, dar nu la Curtea de Apel Cahul.

La data de 22 decembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, a notificat intimatului Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat, copia recursurilor depuse de Consiliul municipal Cahul și de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”, acordându-i posibilitatea de a prezenta referință (f.d. 47).

Deși, la 24 decembrie 2021, Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat a recepționat copia recursurilor, fapt confirmat prin avizul de recepție DS8005922341AS (f.d.49), acesta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință, prin care să-și expună opinia referitor la recursurile depuse de Consiliul municipal Cahul și de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”.

Conform art. 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

În conformitate cu art. 249 alin. (2) din Codul administrativ, deciziile în procedura de executare se emit prin încheiere, care poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 3 zile.

Din materialele cauzei rezultă că, încheierea din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul a fost notificată Consiliului municipal Cahul și Întreprinderii Municipale „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”, la data de 13 decembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție DS8003482929AS (f.d.24) și avizul de recepție DS8003482928AS (f.d.26).

Recursurile au fost depuse de către Consiliul municipal Cahul (f.d.27-30) și de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul” (f.d. 33-34) la Curtea de Apel Cahul la data de 15 decembrie 2021.

Astfel, instanța de recurs consideră că Consiliul municipal Cahul și Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul” s-au conformat prevederilor legale și au respectat termenul instituit de legiuitor la art. 249 alin. (2) din Codul administrativ, pentru demararea căii de atac în ordine de recurs.

Examinând recursurile depuse de Consiliul municipal Cahul și Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursurile urmează a fi admise, cu anularea încheierii contestate și adoptarea unei noi încheieri de respingere a cererii Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Potrivit art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: c) anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din actele cauzei rezultă că, prin încheierea din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul s-a refuzat solicitarea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la inițierea de către Curtea de Apel Cahul a procedurii de executare a deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, adoptată în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Cahul și Întreprinderii Municipale „Gospodăria Comunal Locativă Cahul” privind anularea Anexei la decizia Consiliului orașenesc Cahul nr.1/29(15/29)-XXV din 23 februarie 2017 (f.d.19-22).

Pentru a decide astfel, Curtea de Apel Cahul a menționat că existența unei soluții definitive, adoptată într-o acțiune în control normativ, indiferent la inițiativa cărui reclamant a fost examinată și admisă, nu presupune existența anumitor creditori. Or, anume caracterul infinit de situații, pentru care este adoptat actul administrativ normativ, determină esența executării acestui act administrativ normativ prin aplicarea lui la soluționarea anumitor situații individuale de fiecare dată când este justificată aplicarea sau inaplicabilitatea necondiționată a actului administrativ normativ atunci când a fost anulat sau i-a fost constatată nulitate prin hotărâre

judecătorească. În ultimul caz, actul administrativ normativ, fiind anulat, hotărârea judecătorească, prin care s-a decis aceasta are puterea lucrului judecat pentru toate situațiile juridice și, instantaneu din momentul devenirii executorii, produce efectul inexistenței actului normativ anulat.

Curtea de Apel Cahul a indicat că hotărârea judecătorească de admitere a acțiunii în control normativ desființează prin sine reglementările instituite în actul normativ contestat, fără a se decide în particular asupra cazurilor individuale în care a fost aplicat actul administrativ. Prin urmare, decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul și-a produs efectul executoriu imediat de la pronunțare.

La fel, Curtea de Apel Cahul a relevat că prevederile noului Cod administrativ instituie o procedură distinctă cu privire la executarea hotărârilor judecătorești, adoptate în cauzele de contencios administrativ și competența curților de apel. Abordarea legii noi conceptual nu prevede posibilitatea punerii în executare a hotărârilor judecătorești definitive adoptate în acțiunea de control normativ. Percepute în ansamblu, prevederile Codului administrativ echivoc indică la faptul că sunt pasibile mecanismului de executare silită doar hotărârile judecătorești definitive adoptate în acțiunea în obligare și acțiunea în realizare, precum și în cazurile în care prin hotărâre judecătorească în contencios administrativ se dispune încasarea creanței bănești de la o persoană juridică de drept public.

Instanța de recurs reține că la 01 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul administrativ, aprobat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, fapt indicat expres în art. 257 alin. (1) al Codului respectiv.

Conform art. 258 alin. (1) din Codul administrativ, procedurile administrative și procedurile prealabile inițiate până la data intrării în vigoare a prezentului cod, care nu au fost finalizate până la 1 aprilie 2019, se vor finaliza conform prevederilor legale valabile până la data intrării în vigoare a prezentului cod.

În corespundere cu art. 10 alin. (1)-(3) din Codul de executare, executarea silită reprezintă un ansamblu de măsuri, prevăzute de prezentul cod, prin care creditorul realizează, prin intermediul executorului judecătorec, cu concursul organelor de stat abilitate, drepturile sale, recunoscute printr-un document executoriu, dacă debitorul nu-și îndeplinește benevol obligațiile. Executarea silită începe prin sesizarea executorului judecătorec în condițiile legii și se efectuează prin orice formă prevăzută de prezentul cod, simultan sau succesiv, până la realizarea dreptului recunoscut prin documentul executoriu, până la achitarea dobânzilor, a penalităților sau a altor sume, acordate potrivit legii, precum și a cheltuielilor de executare. Executarea silită se efectuează în baza unui titlu executoriu sau a unui alt document care, potrivit prezentului cod, este document executoriu.

În temeiul art. 21 alin. (1)-(2) din Codul de executare, executorul judecătorec este unica persoană autorizată să efectueze executarea silită a documentelor executorii. Efectuarea actelor de executare silită de către alte persoane atrage răspunderea prevăzută de lege.

Astfel, decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, a cărei executare se solicită, a fost emisă până la data intrării în vigoare a Codului administrativ, 01 aprilie 2019. Respectiv, aceasta nu ține de competența instanței de apel, deoarece competența instanței de apel în materie de executare silită este aplicabilă doar în

privința documentelor devenite executorii în baza hotărârilor și deciziilor emise începând cu 01 aprilie 2019, condiție care nu se atestă la caz.

Respectiv, Curtea de Apel Cahul nu este competentă de a soluționa chestiunea cu privire la executarea documentului executoriu și nu poate iniția procedura de executare a documentului executoriu, a deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, devenită executorie la data pronunțării.

Prin urmare, decizia din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, emisă până la data intrării în vigoare a Codului administrativ, 01 aprilie 2019, urmează să fie executată de către executorul judecătoresc, cu respectarea competenței stabilite de art. 21 al Codului de executare.

Or, competența instanței de apel în domeniul executării hotărârilor judecătorești, emise în procedura contenciosului administrativ a fost stabilită odată cu punerea în aplicare a reglementărilor Codului administrativ, care a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019. Respectiv, doar actele judecătorești adoptate după intrarea în vigoare a Codului administrativ, adică după data de 01 aprilie 2019, se execută de către instanța de apel, conform prevederilor Codului administrativ, condiție ce nu se atestă la caz.

Colegiul conchide că inițierea procedurii de executare și efectuarea unor acțiuni în continuare de executare în baza unui document executoriu emis anterior datei de 01 aprilie 2019, nu ține de competența instanței de apel, or, actul normativ, adică Codul administrativ, produce efecte juridice doar din momentul intrării în vigoare și nu poate fi aplicat retroactiv sau ultraactiv. Or, legiuitorul prin reglementările finale și tranzitorii ale Codului administrativ a optat ca la soluționarea conflictului de legi în timp să fie aplicat principiul aplicării legii vechi, sub condiția că procedurile administrative și cererile prealabile să fi fost inițiate până la 01 aprilie 2019.

Respectiv, Curtea de Apel Cahul la examinarea cererii Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, în mod prioritar urma să stabilească dacă dispune de competența jurisdicțională de a examina cererea cu care a fost sesizată.

Căile procedurale asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia prin lege i s-a stabilit competența de a hotărî, iar pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, trebuie ca instanța în fața căreia este adusă cauza să se bucure de jurisdicție deplină, adică instanța trebuie să fie competentă să analizeze atât aspectele de fapt, cât și pe cele de drept ale cauzei. Acest mod de reglementare al dreptului de acces la justiție este în concordanță cu principiile Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, potrivit cărora exercitarea dreptului de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, adică garantarea unei proceduri judiciare în fața căreia să se poată realiza, efectiv, acest drept.

În același timp, articolul 6 § 1 al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale garantează ca prim aspect al procesului echitabil înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională. De aceea, normele de competență jurisdicțională sunt de strictă interpretare.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că soluția instanței de apel este greșită, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios

administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursurile depuse de Consiliul municipal Cahul și de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”, a anula încheierea din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul și adoptă o nouă încheiere de respingere a cererii Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul, în baza motivelor invocate supra.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admit recursurile depuse de Consiliul municipal Cahul și de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”.

Se anulează încheierea din 07 decembrie 2021 a Curții de Apel Cahul, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul și se adoptă o nouă încheiere după cum urmează:

Se respinge cererea Oficiului Teritorial Cahul al Cancelariei de Stat cu privire la mandatarea unei persoane cu executarea deciziei din 11 octombrie 2018 a Curții de Apel Cahul.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan