

prima instanță: Judecătoria Bălți
Judecător: S. Ghercavii
instanța de apel: Curtea de Apel Bălți
Judecători: A: Albu, E. Bejenaru, A. Toderaș

ÎNCHEIERE

18 octombrie 2017

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecător
Judecători

Tatiana Vieru
Nicolae Craiu, Oleg Sternioală,

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Consiliul municipal Bălți, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Bălți, intervenient accesoriu Asociația Obștească „Institutul Casei Pasive” cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Bălți din 13 iunie 2017, prin care s-a admis apelul declarat de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, s-a casat hotărârea Judecătoria Bălți din 19 ianuarie 2017 și s-a emis o nouă hotărâre de admitere a acțiunii,

c o n s t a t ă

La 17 noiembrie 2016, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Bălți cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, Consiliul municipal Bălți prin decizia nr. 7/5 din 27 iulie 2016 a aprobat proiectul memorandum de colaborare între Primăria municipiului Bălți și Asociația Obștească „Institutul Casei Pasive”.

Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat în conformitate cu art. 64 a Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006 privind administrația publică locală a efectuat controlul legalității deciziei menționate și consideră că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Potrivit art. 68 a Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006, prin notificarea nr. 1304/05-1141 din 1 septembrie 2016, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului municipal Bălți anularea deciziei nr. 7/5 din 27 iulie 2016, ca fiind emisă contrar legislației.

Conform art. 15 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ după examinarea notificării, organul emitent, respectiv Consiliul municipal Bălți, urma să efectueze una dintre cele două acțiuni prevăzute de lege, să respingă cererea sau să o admită cu modificarea sau abrogarea actului litigios.

Ținând cont că prevederile menționate, nu au fost respectate, ca rezultat Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a înaintat prezenta acțiunea în judecată în conformitate cu art. 68 alin. (3), (4) a Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care prevede că, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța 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 autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

Consideră reclamantul că la adoptarea deciziei contestate, Consiliul municipal Bălți a ignorat prevederile art. 14 alin. (2) și j) al Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006 privind administrația publică locală care prevede că pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe: decide, în condițiile legii, asocierea cu alte autorități ale administrației publice locale, inclusiv din străinătate, pentru realizarea unor lucrări și servicii de interes public, pentru promovarea și protejarea intereselor autorităților administrației publice locale, precum și colaborarea cu agenți economici și asociații obștești din țară și din străinătate în scopul realizării unor acțiuni sau lucrări de interes comun.

De asemenea susține reclamantul că, Consiliul municipal Bălți la adoptarea deciziei nr. 7/5 din 27 iulie 2016 urma să țină cont și de prevederile art. 8 din Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești, care prevede că statul poate să acorde sprijin asociațiilor obștești prin finanțarea cu destinație specială, la cererea acestora, a unor programe sociale, științifice și culturale, prin încheierea unor contracte pentru executare de lucrări și prestare de servicii, precum și prin plasarea, pe bază de

concurs, a unor comenzi sociale de realizare a diferitelor programe de stat unui număr nelimitat de asociații obștești. Statul contribuie la desfășurarea activității asociațiilor obștești ce urmăresc beneficiul public, colaborând cu acestea și promovând față de ele o politică fiscală preferențială. În relațiile cu asociațiile obștești care desfășoară activitate în același domeniu, organele de stat nu trebuie să acorde preferințe nici uneia din ele.

Luând în considerație prevederile enunțate, reclamantul consideră că decizia Consiliului municipal Bălți nr. 7/5 din 27 iulie 2016 cu privire la aprobarea proiectului memorandum de colaborare între Primăria municipiului Bălți și Asociația Obștească „Institutul Casei Passive” a fost emisă cu încălcarea prevederilor legii și cu încălcarea procedurii stabilite.

Solicită, reclamantul, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, anularea deciziei Consiliului municipal Bălți nr. 7/5 din 27 iulie 2016 cu privire la aprobarea proiectului memorandum de colaborare între Primăria municipiului Bălți și Asociația Obștească „Institutul Casei Passive”

Prin încheierea protocolară a Judecătoriei Bălți din 6 decembrie 2016 a fost atras în proces în calitate de intervenient accesoriu Asociația Obștească „Institutul Casei Passive” (f.d. 24).

Prin hotărârea Judecătoriei Bălți din 19 ianuarie 2017, acțiunea s-a respins ca neîntemeiată (f.d. 39-41).

Prin decizia Curții de Apel Bălți din 13 iunie 2017, s-a admis apelul declarat de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, s-a casat hotărârea Judecătoriei Bălți din 19 ianuarie 2017 și s-a emis o nouă hotărâre prin s-a admis acțiunea, s-a anulat decizia Consiliului municipal Bălți nr. 7/5 din 27 iulie 2016 cu privire la aprobarea proiectului memorandum de colaborare între Primăria municipiului Bălți și Asociația Obștească „Institutul Casei Passive” (f.d. 62-72).

La 31 iulie 2017 prin intermediul oficiului poștal, Consiliul municipal Bălți a depus cerere de recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând casarea actului judecătoresc contestat cu menținerea hotărârii primei instanței.

Recurentul, Consiliul municipal Bălți, în motivarea recursului a indicat că instanța de apel la adoptarea deciziei contestate, a aplicat și interpretat eronat normele dreptului material aplicabile raportului juridic litigios. Astfel recurentul susține că procesul de colaborare cu asociațiile obștești este reglementat de Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837 din 17 mai 1996 și nu de Legea cu privire la parteneriat public-privat nr. 179 din 10 iulie 2008 invocată de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat.

Subliniază recurentul că memorandumul de colaborare aprobat prin decizia contestată poartă caracter organizatoric și nu prevede nici un fel de finanțare de la stat, din care motive, recurentul consideră că prevederile art. 8 alin. (1) din Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești nu sunt aplicabile cazului.

Relatează recurentul că prevederile art. 14 alin. (2) și j) al Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006 privind administrația publică locală și prevederile art. 8 din Legea nr. 837 din 17 mai 1996 cu privire la asociațiile obștești nu prevăd obligativitatea încheierii acordurilor de colaborare în bază de concurs.

În conformitate cu art. 439 alin. (2) Codul de procedură civilă, după parvenirea dosarului, un complet din 3 judecători decide asupra admisibilității recursului, dispune expedierea copiei de pe recurs intimatului, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței timp de o lună de la data primirii acesteia. În cazul neprezentării referinței în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

La 15 septembrie 2017, în conformitate art. 439 alin. (2) din Codul de procedură civilă, Curtea Supremă de Justiție i-a comunicat cererea de recurs Oficiului teritorial Bălți al Cancelariei de Stat și Asociației Obștești „Institutul Casei Pasive”, informându-i că referința se depune în termen de o lună de la data primirii scrisorii. În mod corespunzător, dacă referința nu a fost prezentată în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

Pînă la examinarea cauzei, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat și Asociația Obștească „Institutul Casei Pasive” nu au depus referință la cererea de recurs, prin care să-și exprime opinia referitor la recursul declarat.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) Codul de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărîrii sau a deciziei integrale.

Astfel, prin prisma dispoziției citate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată recursul declarat de Consiliul municipal Bălți în termen.

În procedura de filtru, instanța de recurs a reținut că decizia instanței de apel a fost pronunțată la 13 iunie 2017, iar Consiliul municipal Bălți a depus recursul împotriva acesteia la 31 iulie 2017.

În aceeași ordine de idei, instanța observă că cererea de recurs nu a întrunit temeiurile de inadmisibilitate prevăzute de art. 433 alin. b), c), d) din Codul de procedură civilă.

În continuare, audiind raportul verbal al judecătorului-raportor și verificând încadrarea în dispozițiile art. 432 alin. (2), (3) și (4) din Codul de procedură civilă a temeiurilor invocate în recurs, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată existența temeiului prevăzut la art. 433 lit. a) CPC, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 432 alin. (1) din Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural. Temeiurile declarării recursului sunt enumerate exhaustiv în alineatele (2), (3) și (4) ale acestui articol.

Rațiunea acestor dispoziții legale fundamentează ideea potrivit căreia judecarea recursului exercitat conform Secțiunii II-a, Capitolul XXXVIII din Codul de procedură civilă, are un caracter devolutiv și privește doar problemele de drept material și procedural, verificându-se doar legalitatea deciziei, nu și temeinicia ei în fapt. În aceste condiții, trebuie observat caracterul extraordinar al aceste căi de atac, la care se poate recurge doar în cazurile excepționale enunțate de dispozițiile art. 432 alin. (2), (3), (4) din Codul de procedură civilă.

Din acest punct de vedere, completul Colegiului își propune să verifice esența și temeiurile recursului, precum și argumentele privind caracterul nelegal al deciziei atacate, în limitele în care au fost formulate și prin prisma drepturilor garantate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO).

Instanța subliniază că în materie civilă Convenția nu garantează un drept de recurs, dar că o eventuală procedură de examinare a admisibilității acestuia face incident articolul 6 (a se vedea, *inter alia*, *Kukkonen v. Finlanda (nr. 2)*, 13 ianuarie 2009, para. 24; *Akaki Tchaghiashvili v. Georgia*, 2 septembrie 2014, para. 34).

În plus, un stat care dispune de astfel de instanțe de recurs are obligația să se asigure că justițiabilii se bucură de principiile unui proces echitabil garantate de art. 6 alin. (1), în special de dreptul de acces la o instanță și de dreptul de a fi audiat. (a se vedea, *de exemplu*, *Erfar – Avef v. Grecia*, 27 martie 2014, para. 39 – 40; *Lebedinschi v. Republica Moldova*, 16 septembrie 2015, para. 32).

Cu privire la primul aspect, instanța de recurs observă că dreptul de acces la un tribunal al unei persoane poate fi limitat, inclusiv în cazul admisibilității contestațiilor înaintate prin intermediul căilor de atac, întrucât însăși natura sa solicită o reglementare specială din partea statului, care beneficiază de o anumită marjă de apreciere. În acest sens, condițiile pentru autorizarea unei cereri introduse pe o cale de atac extraordinară pot fi mai stricte decât condițiile instituite pentru o cale de atac ordinară (a se vedea, *inter alia*, *Marc Brauer v. Germania*, 1 septembrie 2016, para. 34; *Miessen v. Belgia*, 16 octombrie 2016, para. 64).

În același timp, în jurisprudența sa consecventă, Curtea Europeană a precizat că interpretarea normelor de procedură reprezintă o chestiune de drept intern și ține, în principiu, de competența instanțelor să evalueze motivele de admisibilitate a unei cereri de acest tip (a se vedea, *de exemplu*, *Kukkonen v. Finlanda (nr. 2)*, *ibidem*, para. 25; *Vučković și alții v. Serbia (excepții preliminare)*, 25 martie 2014, para. 80; *Miessen v. Belgia*, *ibidem*, para. 70).

Astfel, în conformitate cu art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin.(2), (3) și (4).

În același context, alin. (2) și (3) ale art. 432 din Codul de procedură civilă prevăd exhaustiv cazurile în care se consideră că normele de drept material sau de drept

procedural au fost încălcate sau aplicate eronat, iar alineatul (4) stabilește că săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin.(3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au condus sau ar fi putut conduce la soluționarea greșită a pricinii, în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară sau în cazul în care erorile comise au condus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Prin urmare, reglementările referitoare la formalitățile și termenele impuse de articolele 433 și 432 alin. (2)-(4) din Codul de procedură civilă urmăresc protejarea interesului părții, precum și competența asigurării interpretării unitare a legii de către Curtea Supremă de Justiție. Aceste limitări urmăresc un scop legitim, îndeplinind cerințele securității juridice și a bunei-administrații a justiției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Beniamin Nersesyan v. Armenia*, 19 ianuarie 2010, para. 22; *Erfar – Avef*, ibidem, para. 41, *Marc Brauer*, ibidem, para. 35; *Miessen*, ibidem, para. 67; *Trevisanato v. Italia*, 16 decembrie 2016, para. 36 - 37).

În speță, instanța constată că cererea de recurs declarată de către Consiliul municipal Bălți este formulată în baza art. 432 alin. (1), (2) lit. a), b) din Codul de procedură civilă, așa cum prevede art. 437 alin. (1), lit. f) din Codul de procedură civilă.

Completul judiciar notează că-i revine obligația de a verifica dacă argumentele recurentului întrunesc condițiile necesare pentru a declara admisibil cererea acestuia, inclusiv dacă normele de drept invocate în favoarea punctului său de vedere sunt incidente la soluționarea fondului cauzei. Cu toate acestea, trebuie subliniat că din succesiunea actelor dosarului reiese că recurentul a reluat criticile formulate în faza procesuală anterioară și asupra cărora instanța de apel deja s-a pronunțat.

Prin urmare, Colegiul constată că încălcările invocate, exprimate sub forma unor enunțuri generale, fără a fi aprofundate, nu permit încadrarea lor în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) sau (4) din Codul de procedură civilă. Deci, în mod evident, lipsește o formulare suficientă și adecvată în ceea ce privește chestiunea de drept pusă în discuție pentru a identifica esența și temeiul cererii de recurs, impuse de art. 437 alin. (1) lit. f) din Codul de procedură civilă.

Cât privește dreptul justițiabilului „de a fi audiat”, garantat de Convenție, instanța notează că obligația de a motiva o hotărâre judecătorească poate varia în funcție de natura deciziei în cauză (a se vedea, *inter alia*, *Helle v. Finlanda*, 19 decembrie 1997, para. 55; *Latourniere v. Franța*, 10 decembrie 2002, para. 2; *Hansen v. Norvegia*, 2 octombrie 2014, para. 71 – 74). De fapt, în concepția instanței europene, art. 6 alin. (1) nu impune motivarea detaliată a deciziei unei instanțe de recurs care, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge un recurs, ca fiind „lipsit de șanse de succes” (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kukkonen v. Finlanda* (nr. 2), ibidem, para. 24; *Beniamin Nersesyan*, ibidem, para. 23 – 24; *Akaki Tchaghiashvili*, ibidem, para. 34 sau *Papaioannou v. Grecia*, 2 iunie 2016, para. 45).

Mai mult, instanța observă că recurentul Consiliul municipal Bălți a formulat prezenta cerere după ce a avut posibilitatea de a fi audiat de o instanță de fond și de o instanță de apel, care au fost competente de a examina toate chestiunile de fapt și de drept relevante litigiului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Levages Prestations Services v. Franța*, 23 octombrie 1996, para. 48; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27 septembrie 2011, para. 59; *Akaki Tchaghiashvili*, ibidem, para. 34).

În sfârșit, în limitele impuse de art. 439 alin. (3) din Codul de procedură civilă, instanța conchide că recursul dedus judecătii nu corespunde cerinței de a fi „efectiv”, adică nu s-a bazat exclusiv pe chestiuni de drept, care ar cuprinde încălcări esențiale sau aplicări eronate din partea instanței judecătorești ierarhic inferioară a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural. Din aceste raționamente, completul Colegiului constată existența temeiului prevăzut la art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, fiind respectat, în viziunea instanței, raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

În conformitate cu art. 440 alin.(1) din Codul de procedură civilă, în cazul în care se constată existența unuia din temeiurile prevăzute la art. 433, completul din 3 judecători decide în mod unanim, printr-o încheiere motivată irevocabilă, asupra inadmisibilității recursului. Încheierea se emite conform prevederilor art. 270 și nu conține nici o referire cu privire la fondul recursului.

Astfel, având în vedere circumstanțele stabilite supra, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție decide în mod unanim că recursul declarat de către Consiliul municipal Bălți nu ridică probleme de drept și nu poate fi acceptat spre examinarea în fond, urmând a fi considerat inadmisibil.

În conformitate cu art. 270, art. 433 lit. a) și art. 440 alin. (1) din Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul declarat de către Consiliul municipal Bălți se consideră inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului, judecător

Tatiana Vieru

Judecători

Nicolae Craiu

Oleg Sternioală