

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Centru
Judecător: N. Mazur
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău
Judecători: N. Budăi, I. Muruianu, V. Efros

ÎNCHEIERE

20 iunie 2018

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecător
Judecători

Tatiana Vieru
Maria Ghervas
Iuliana Oprea

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Consiliul municipal Chișinău,

în cauza civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 1 februarie 2018, prin care s-a respins apelul declarat de către Consiliul municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 26 aprilie 2017,

c o n s t a t ă :

La 10 februarie 2017, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, Consiliul municipal Chișinău la 19 decembrie 2016, a adoptat decizia nr. 6/7 cu privire la Registrul monumentelor de for public, Lista evidenței prelabile a bunurilor sculpturale, Listelele de evidență a inscripțiilor comemorative și mozaicurilor din spațiile publice ale municipiului Chișinău.

Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat în conformitate cu art. 64 a Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006 privind administraţia publică locală a efectuat controlul legalităţii deciziei menţionate şi consideră că aceasta contravine parţial prevederilor legislaţiei în vigoare.

Potrivit art. 68 a Legii nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006, prin notificarea nr. 1304/OT4-2456 din 27 decembrie 2016, Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului municipal Chişinău anularea parţială a deciziei nr. 6/7 din 19 decembrie 2016, ca fiind emisă contrar legislaţiei.

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

Reclamantul a susţinut că la 6 februarie 2017, a parvenit scrisoarea nr. 07/119/9373 din 1 februarie 2017, prin care secretarul Consiliului municipal Chişinău Valeriu Didenco a comunicat că va fi propusă la una din şedinţele ordinare anularea pct. 9 din decizia Consiliului municipal Chişinău nr. 6/7 din 19 decembrie 2016.

Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat a înaintat prezenta acţiunea în judecată în conformitate cu art. 68 alin. (3), (4) a Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administraţia 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 şi-a menţinut poziţia 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.

Consideră reclamantul că la adoptarea pct. 9 din decizia contestată, Consiliul municipal Chişinău a ignorat prevederile art. 74 alin. (1) şi 75 alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 octombrie 2006 privind administraţia publică locală care prevede că constituie patrimoniu al unităţilor administrativ-teritoriale bunurile mobile şi imobile proprietate a satului (comunei), oraşului (municipiului), raionului şi unităţii teritoriale autonome Găgăuzia, precum şi drepturile şi obligaţiile lor cu caracter patrimonial. La categoria bunuri ale domeniului public de interes local pot fi raportate terenurile pe care sînt amplasate construcţii de interes public local, porţiunile de subsol, drumurile, străzile, pieţele, obiectivele acvatice separate, parcurile publice, terenurile de sport, stadioanele, precum şi terenurile de joacă pentru copii delimitate şi înregistrate conform legislaţiei în vigoare, clădirile, monumentele, muzeele, pădurile, zonele de protecţie şi zonele sanitare, alte obiective care, conform legii, nu aparţin domeniului public al statului.

De asemenea reclamantul a menționat că, Consiliul municipal Chișinău la adoptarea pct. 9 din decizia nr. 6/7 din 19 decembrie 2016, urma să țină cont și de prevederile art. 9 alin. (1) din legea nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice, conform căruia împuternicirile de proprietar al patrimoniului unității administrativ-teritoriale sînt exercitate de consiliul local în numele unității administrativ-teritoriale.

În conformitate cu art. 14 alin. (2) lit. a) din Legea monumentelor de for public nr. 192 din 30 septembrie 2011 autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi au următoarele atribuții: emit decizii privind edificarea monumentelor de for public, în care se indică în mod obligatoriu locul amplasării viitorului monument și sursa de finanțare a edificării lui, precum și decizii de modificare a acestora sau de abrogare.

Reclamantul a relatat că Consiliul municipal Chișinău prin decizia nr. 6/7 din 19 decembrie 2016, nu a avut dreptul de a împuternici pe Primarul general al municipiului Chișinău cu dreptul de a emite dispoziții privind edificarea monumentelor de for public, deoarece edificarea monumentelor se face prin decizie, de către Consiliul municipal Chișinău.

Solicită, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, anularea pct. 9 a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 6/7 din 19 decembrie 2016 cu privire la Registrul monumentelor de for public, Lista evidenței prealabile a bunurilor sculpturale, Listelele de evidență a inscripțiilor comemorative și mozaicurilor din spațiile publice ale municipiului Chișinău.

Prin hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Centru din 26 aprilie 2017, s-a admis acțiunea, s-a anulat pct. 9 a deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 6/7 din 19 decembrie 2016 cu privire la Registrul monumentelor de for public, Lista evidenței prealabile a bunurilor sculpturale, Listelele de evidență a inscripțiilor comemorative și mozaicurilor din spațiile publice ale municipiului Chișinău (f.d. 27-32).

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 1 februarie 2018, s-a respins apelul declarat de către Consiliul municipal Chișinău și s-a menținut hotărârea Judecătorei Chișinău sediul Centru din 26 aprilie 2017 (f.d. 53-62).

La 19 aprilie 2018, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 1 februarie 2018, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe.

Recurentul, Consiliul municipal Chișinău, în motivarea recursului a indicat că instanțele de judecată la adoptarea hotărârilor contestate, au aplicat și interpretat eronat normele dreptului material aplicabile raportului juridic litigios. Recurentul menționează că decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 6/7 din 19 decembrie 2016 cu privire la Registrul monumentelor de for public, Lista evidenței prealabile a bunurilor sculpturale, Listelele de evidență a inscripțiilor comemorative și

mozaicurilor din spațiile publice ale municipiului Chișinău a fost adoptată cu respectarea prevederilor actelor normative în vigoare.

Recurentul a menționat că conform art. 10 și art. 15 din Legea nr. 1530 din 22 iunie 1993 privind ocrotirea monumentelor, ocrotirea monumentelor de către stat cuprinde prevederea și asigurarea lucrărilor de evidență, studiere, punere în valoare, salvare, protejare, conservare și restaurare; extinderea bazei materiale; folosința și accesibilitatea monumentelor pentru diverse investigații, în procesul de instruire și propagare. Ocrotirea de către stat este exercitată de Parlament, de Guvern, de consiliile raionale, municipale, orășenești și comunale și președinții raioanelor și primari.

Controlul asupra măsurilor de protecție a monumentelor, soluționarea problemelor ce țin de măsurile respective revine Guvernului, președinților raioanelor și primarilor.

Consideră recurentul că instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ și a operațiunilor administrative, care au stat la baza emiterii acestuia.

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 mai 2018, în conformitate art. 439 alin. (2) din Codul de procedură civilă, Curtea Supremă de Justiție i-a comunicat cererea de recurs Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, informându-l 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 Chișinău al Cancelariei de Stat nu a depus referință la cererea de recurs, prin care să-și exprime opinia referitor la recursul declarat.

Analizând admisibilitatea recursului, conform art. 440 din Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că cererea de recurs formulată de Consiliul municipal Chișinău este inadmisibilă, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 439 alin. (3) Codul de procedură civilă, judecătorul raportor verifică încadrarea în prevederile legii a temeiurilor invocate în recurs și face un raport verbal în fața completului de judecată instituit în conformitate cu alin.(2).

Materialele cauzei dovedesc faptul că recursul nu a fost examinat anterior, fiind respectate, totodată, dispozițiile art. 430 din Codul de procedură civilă.

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 consideră recursul declarat de Consiliul municipal Chișinău în termen din următoarele.

În procedura de filtru, instanța de recurs a reținut că decizia integrală a instanței de apel din 1 februarie 2018 a fost expediată în adresa părților la 28 februarie 2018 (f. d. 63), însă la materialele cauzei nu sunt probe care ar confirma data recepționării deciziei.

Totodată, la 23 martie 2018, Judecătoria Chișinău, sediul Centru a expediat în adresa Consiliului municipal Chișinău copia deciziei instanței de apel, iar conform avizului de recepție se confirmă faptul că Consiliul municipal Chișinău a recepționat copia deciziei instanței de apel la 30 martie 2018 (f.d. 66). Prin urmare, completul Colegiului consideră recursul depus de Consiliul municipal Chișinău în termenul prevăzut de lege.

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 Tchaghiasvili 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; *Lebedinski 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, Benjamin 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 Chișinău este formulată în baza art. 432 alin. (1), (2) lit. c) 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 Chișinău a formulat prezenta cerere după ce au 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 judecății 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 Chișinău 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 Chișinău se consideră inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului, judecător

Tatiana Vieru

Judecători

Maria Ghervas

Iuliana Oprea