

Dosarul nr.3ra-1192/19

Prima instanță: Judecătoria Criuleni, sediul Central (jud: R.Țurcan)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Bostan, V.Negru, A.Pahopol)

## ÎNCHEIERE

6 noiembrie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Sveatoslav Moldovan  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Simion Cotovici, reprezentat de către avocatul Elena Comarnițaia,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Simion Cotovici împotriva Consiliului comunal Hrușova, intervenient accesoriu Întreprinderea Mixtă „Global Credit Solutions LTD” Societate cu Răspundere Limitată cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 21 mai 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul declarat de Consiliul comunal Hrușova, a fost casată hotărârea din 23 noiembrie 2018 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central și a fost pronunțată o hotărâre nouă, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii,

#### c o n s t a t ă:

La 23 iunie 2018 Simion Cotovici a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului comunal Hrușova cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 28 noiembrie 2017 Consiliul comunal Hrușova a adoptat decizia nr. 06.08/07 „Cu privire la împuternicire”, prin care a împuternicit primarul comunei, dna Parascovia Cotovici de a încheia cu ÎM „Global Credit Solutions LTD” SRL contractul pentru colectarea datoriei de la debitorul Simion Cotovici în beneficiul Primăriei Hrușova, în baza titlului executoriu din 1 august 2014.

Ca urmare, în baza deciziei menționate, la 4 decembrie 2017 între Primăria Hrușova, în persoana primarului Parascovia Cotovici și ÎM „Global Credit Solutions LTD” SRL a fost încheiat contractul nr. 2B2C privind servicii

de colectare a datoriei și cesiunea de creanță, prin care compania s-a obligat să încaseze din contul reclamantului suma de 251550 lei.

Ulterior, la 7 decembrie 2017, compania de colectare a expediat în adresa reclamantului pretenția nr. 01/18C2C, prin care a solicitat achitarea datoriei în sumă de 251 550 lei în termen de 10 zile.

Nefiind de acord cu decizia nr. 06.08/07 „Cu privire la împuternicire” din 28 noiembrie 2017, la 18 decembrie 2017 reclamantul a sesizat Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, solicitând verificarea legalității acesteia cu expedierea în adresa sa a copiei deciziei și extrasului din procesul-verbal al ședinței Consiliului din 28 noiembrie 2017.

Prin răspunsul nr. 1306/OT4-291 din 3 ianuarie 2018 a Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, lui Simion Cotovici i-a fost comunicat că Oficiul nu a notificat ilegalitatea deciziei nr. 06.08/07 din 28 noiembrie 2017 a Consiliul comunal Hrușova „Cu privire la împuternicire”, iar prezentarea actelor solicitate nu ține de competența sa.

În acest context, reclamantul a menționat că la 23 ianuarie 2018 a înaintat Consiliului comunal Hrușova cererea prin care a solicitat expedierea în adresa sa a deciziei nr. 06.08/07 din 28 noiembrie 2017 „Cu privire la împuternicire” și copiile autentificate a filelor din procesul-verbal al ședinței Consiliului cu debaterile și rezultatele votării.

Prin scrisoarea nr. 40 din 25 ianuarie 2018, Consiliul comunal Hrușova a expediat în adresa sa actele solicitate, scrisoarea fiind recepționată la 30 ianuarie 2018, fapt confirmat prin copia plicului anexat la materialele cauzei.

Invocând ilegalitatea deciziei nr. 06.08/07 din 28 noiembrie 2017 „Cu privire la împuternicire”, la 21 februarie 2018 reclamantul a expediat în adresa Consiliului comunal Hrușova cererea prealabilă prin care a solicitat abrogarea deciziei ca fiind adoptată ilegal, însă prin scrisoarea nr. 107 din 5 martie 2018, Consiliul comunal Hrușova l-a informat despre faptul că cererea prealabilă înaintată va fi examinată la ședința Consiliului care conform programului aprobat v-a avea loc în luna mai 2018.

Între timp însă, prin decizia nr. 03.05/04 din 20 aprilie 2018 a Consiliului comunal Hrușova „Cu privire la examinarea cererii prealabile”, cererea prealabilă a fost respinsă din lipsa temeiurilor legale, și împreună cu extrasul din procesul verbal nr. 03 al ședinței Consiliului comunal Hrușova din 20 aprilie 2018, prin scrisoarea nr. 182 din 3 mai 2018 a fost expediată în adresa reclamantului, fiind recepționată de ultimul la 4 mai 2018.

Deoarece nu a fost de acord cu răspunsul primit la cererea prealabilă, Simion Cotovici a depus prezenta acțiune, solicitând anularea deciziei nr. 06.08/07 din 28 noiembrie 2017 a Consiliului comunal Hrușova „Cu privire la împuternicire” precum și expunerea instanței asupra legalității sau ilegalității acțiunilor înaintate în pretenția ÎM „Global Credit Solutions LTD” SRL nr. 01/18C2C din 7 decembrie 2017.

Or, dânsul personal, în calitate de persoană vizată în modul direct prin decizia contestată, cu străduința autorităților primăriei Hrușova, r-nul Criuleni, a fost lipsit de dreptul de a participa la procesul decizional, inclusiv la dezbaterile pe marginea acestui subiect.

Întru susținerea acțiunii sale, reclamantul a făcut referire deopotrivă și la încălcarea flagrantă de către pârât a art. 6 din Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13 noiembrie 2008, care expres prevede că cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul: să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional, iar art. 7 din aceeași lege, obligă autoritățile publice să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional.

Prin încheierea din 23 noiembrie 2018 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, în proces în calitate de intervenient accesoriu a fost antrenat ÎM „Global Credit Solutions LTD” SRL.

Prin hotărârea din 23 noiembrie 2018 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, cererea de chemare în judecată depusă de Simion Cotovici a fost admisă parțial, fiind anulată decizia nr. 06.08/07 din 28 noiembrie 2017 a Consiliului comunal Hrușova „Cu privire la împuternicire”, ca fiind emisă contrar prevederilor legii. În rest, acțiunea a fost respinsă ca nefondată.

Prin decizia din 21 mai 2019 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de Consiliul comunal Hrușova, a fost casată hotărârea din 23 noiembrie 2018 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central și a fost pronunțată o hotărâre nouă, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat netemeinicia pretențiilor înaintate de reclamantul Simion Cotovici, deoarece în speță nu se întrunesc nici unul din temeiurile prevăzute de art. 26 alin. (1) al Legii contenciosului administrativ, potrivit căruia actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte. Or, decizia contestată a fost emisă de autoritatea competentă, conform procedurii stabilite de Lege și conform prevederilor Legii, faptul dat fiind stabilit și prin răspunsul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nr. 1306/OT4-291 din 3 ianuarie 2018 care în urma efectuării controlului de legalitate a deciziei contestate nu a notificat ilegalitatea acesteia.

Referitor la solicitarea lui Simion Cotovici cu privire la faptul expunerii asupra legalităților sau ilegalităților acțiunilor înaintate în pretenția cu nr.01/18C2C din 7 decembrie 2017 a ÎM „Global Credit Solutions LTD” SRL, aceasta la fel a fost considerată neîntemeiată și respinsă, or conform art. 25 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ, instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau la cerere, și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat, nu față de actele și operațiunile care au succedat în urma emiterii actului administrative contestat.

În continuare, instanța de apel a respins argumentele lui Simion Cotovoci expus în cererea de chemare în judecată cu privire la faptul că a fost lipsit de dreptul de a participa la procesul decizional, inclusiv la dezbaterile pe marginea acestui subiect, or, ședințele consiliului local sunt publice și orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. Mai mult, în textul cererii de chemare în judecată însuși reclamantul a menționat că Consiliul comunal Hrușova prin scrisoarea nr. 107 din 5 martie 2018 i-a adus la cunoștință că cererea prealabilă va fi examinată la ședința Consiliului, astfel acesta fiind cointerestat de situația în cauză urma să se informeze despre starea lucrurilor.

Din considerentele menționate, cererea de apel depusă de Consiliul comunal Hrușova a fost admisă, hotărârea instanței de fond a fost casată, iar acțiunea înaintată de Simion Cotovoci a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea deciziei enunțate, la 9 august 2019, Simion Cotovoci, reprezentat de către avocatul Elena Comarnițaia a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei recurate ce constituie obiectul prezentului recurs cu menținerea hotărârii instanței de fond.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată și referința asupra cererii de apel anexate la dosar, suplimentar invocându-se că prin încheierea din 14 februarie 2019 a Curții de Apel Chișinău, nu s-a dat curs cererii de apel depusă de către apelantul Consiliul comunal Hrușova, pe motiv că nu a fost prezentată cererea de apel motivată, apelantului fiindu-i acordat termen, 10 zile din momentul recepționării încheierii pentru a lichida neajunsul menționat.

Concomitent, din materialele cauzei, rezultă că la 11 martie 2019, copia încheierii enunțate a fost recepționată de către Consiliul comunal Hrușova, ceea ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la dosar, iar la 14 martie 2019, Consiliul a prezentat instanței de apel aceeași cerere de apel inițială în urma căreia instanța de apel nu i-a dat curs.

Deci, instanța de apel greșit a primit spre examinare apelul declarat către Consiliul comunal Hrușova, or, ultimul nu s-a conformat indicației instanței de apel, expuse în încheierea prin care în mod legal nu s-a dat curs cererii de apel, adică nu a prezentat în termenul stabilit de instanță cererea de apel motivată, deși a avut la dispoziție timp suficient pentru a lichida neajunsul respectiv, circumstanță ce atrage consecințele dispozițiilor art. 369 alin. (1) lit. a) Cod de procedură civilă în coroborare cu prevederile art. 236 Cod administrativ.

Respectiv, instanța de apel s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de respingere a acțiunii, pe când soluția instanței de fond referitor la admiterea parțială a acțiunii este justă.

Prin referința depusă la 3 septembrie 2019, Consiliului comunal Hrușova a solicitat declararea recursului depus de Simion Cotovoci ca inadmisibil,

deoarece acesta nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) Cod de procedură civilă, or, argumentele invocate în recursul enunțat se referă la dezacordul recurentului cu soluția pronunțată de către instanța de apel, însă nu relevă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că prezentul litigiu a fost soluționat în baza Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, care în conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019, iar potrivit alin. (2), la data intrării în vigoare a prezentului cod, Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 a fost abrogată.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar conform art. 245 din același cod, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Decizia instanței de apel a fost adoptată la 21 mai 2019 (f.d.156), însă date despre recepționarea acesteia de către recurent la dosar lipsesc. Respectiv, recursul depus la 9 august 2019 (f.d.176) este în termen.

Având în vedere că prezenta procedură de contencios administrativ a fost inițiată până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

Examinând temeiurile recursului depus de Simion Cotovici, reprezentat de către avocatul Elena Comarnițcaia în raport cu materialele cauzei civile,

completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul este inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu articolul 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.

În acest sens, articolul 433 lit. c) din Codul de procedură civilă prevede că cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care persoana care a înaintat recursul nu este în drept să-l declare. Reieșind din esența art. 437 alin. (3) din Codul de procedură civilă, în situația în care persoana abilitată cu dreptul de a declara o cerere de recurs este reprezentată de o altă persoană, este obligatoriu de a atașa un document, care confirmă împuternicirile acestuia dacă în dosar lipsește o astfel de împuternicire.

În același context, art. 75 alin. (1) din legea citată stabilește că, în procesul civil, persoanele fizice își pot apăra interesele personal, prin avocat sau avocat stagiar. Participarea personală în proces nu face ca persoana fizică să decadă din dreptul de a avea avocat.

Cu titlu principal, în conformitate cu art. 75 alin. (4) din Codul de procedură civilă, actele procedurale efectuate de reprezentant în limitele împuternicirilor sale sunt obligatorii pentru persoana reprezentată în măsura în care ele ar fi fost efectuate de ea însăși. Culpă reprezentantului este echivalentă culpei părții.

Ansamblul acestor norme de drept urmăresc scopul legitim de bună – administrare a justiției și al protecției intereselor legale ale persoanei reprezentate.

În temeiul art. 80 alin. (7) Codul de procedură civilă, împuternicirile date avocatului sau avocatului stagiar se atestă printr-un mandat, eliberat de reprezentat și certificat de avocat.

Conform art. 60 alin. (1) și (2) Legea nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură cu modificările și completările ulterioare, avocatul acordă asistență juridică clientului în baza contractului de asistență juridică, încheiat în formă scrisă.

Împuternicirile avocatului și ale avocatului stagiar se confirmă prin mandat. Formularul mandatului este un document de strictă evidență. Conținutul, forma și modul de utilizare a mandatului se aprobă de către Guvern.

În accepțiunea pct. 6 alin. (2) lit. a) și pct. 8 din Hotărârea Guvernului nr. 158 din 28 februarie 2013 cu privire la aprobarea formularului și modului de utilizare a mandatului avocatului și al avocatului stagiar, formularul mandatului avocatului conține următoarele elemente obligatorii: pe verso se inserează împuternicirile avocatului. Împuternicirile avocatului și ale avocatului stagiar în

procesul civil, stabilite conform art.81 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, urmează a fi consemnate pe versoul mandatului sau, după caz, în procura întocmită la cererea clientului, în modul stabilit de lege.

Din materialele cauzei rezultă cu certitudine că, cererea de recurs a fost semnată și depusă în interesele lui Simion Cotovici de către avocatul Elena Comarnițaia (f.d.184), aceasta acționând în calitate de reprezentant în temeiul mandatului nr. 0906421 din 21 iunie 2018, pe versoul căruia nu au fost indicate careva împuterniciri (f.d.11 verso, 77 verso și 84 verso).

Instanța de recurs observă că, în fazele procesual anterioare, avocatul Elena Comarnițaia a prezentat poziția reclamantului și intimatului Simion Cotovici în fața instanțelor de judecată în baza aceluiași mandat nr. 0906421 din 21 iunie 2018, contrasemnat de Simion Cotovici, pe versoul căruia nu au fost indicate careva împuterniciri (f.d.107, 153).

La acest capitol, instanța de recurs a reținut prevederile art. 81 din Codul de procedură civilă conform căruia, împuternicirea de reprezentare în judecată acordă reprezentantului dreptul de a exercita în numele reprezentatului toate actele procedurale, cu excepția dreptului de a semna cererea și de a o depune în judecată, de a strămuta pricina la o judecată arbitrală, de a renunța total sau parțial la pretențiile din acțiune, de a majora sau reduce cuantumul acestor pretenții, de a modifica temeiul sau obiectul acțiunii, de a o recunoaște, de a încheia tranzacții, de a intenta acțiune reconvențională, de a transmite împuterniciri unei alte persoane, de a ataca hotărârea judecătorească, de a-i schimba modul de executare, de a amâna sau eșalona executarea ei, de a prezenta un titlu executoriu spre urmărire, de a primi bunuri sau bani în temeiul hotărârii judecătorești, drept care trebuie menționat expres, sub sancțiunea nulității, în procura eliberată reprezentantului persoanei juridice sau în mandatul eliberat avocatului

Așadar, dreptul de a ataca hotărârea judecătorească urmează a fi prevăzut expres în mandatul avocatului, condiție ce nu se atestă în prezenta speță (f.d.84,verso).

În asemenea circumstanțe, avocatul Elena Comarnițaia nu a fost împuternicit în modul prevăzut de lege de a semna și depune cererea de recurs în interesele recurentului Simion Cotovici, motiv ce impune completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ să ajungă la concluzia că recursul este depus de către o persoană care nu este în drept să-l declare și urmează a fi declarat inadmisibil.

Or, după cum s-a menționat supra, conform art. 433 lit. c) din Codul de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care persoana care a înaintat recursul nu este în drept să-l declare.

Aici, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ subliniază că avocata Elena Comarnițaia a ignorat obligația de a furniza documentul, legalizat în modul stabilit, care atestă împuternicirile acesteia în acord cu art. 437 alin. (3) din Codul de procedură civilă. Mai mult,

un raționament subsidiar rezidă în faptul că statutul de avocată prezumă că aceasta a fost în măsură să cunoască cerințele articolului pre-citat și modul de redactare a mandatului în corespundere cu art. 81 din Codul de procedură civilă.

În esență, drepturile procedurale sunt însoțite, de obicei, de obligații procedurale (a se vedea Zubac, ibidem, parag. 93). Astfel, reprezentantul recurentului trebuia să dea dovadă de vigilență la pregătirea dosarului pentru instanța de recurs și să se aștepte că aceste exigențe procedurale să fie aplicate întocmai cu scopul acestora. Or, în caz contrar, flexibilitatea excesivă manifestată de instanțele de judecată față de limitările analizate ar conduce la eliminarea cerințelor procedurale stabilite prin lege (a se vedea Nicolae Popa vs România, 9 decembrie 2014, parag. 17, Tence vs Slovenia, 31 mai 2016, parag. 31, Parol vs Polonia, 11 octombrie 2018, parag. 38).

Având în vedere circumstanțele care preced, completul de judecată decide în mod unanim că recursul depus de către Simion Cotovici, reprezentat de către avocatul Elena Comarnițaia nu poate fi acceptat spre examinare în fond, urmând a fi considerat inadmisibil.

În conformitate cu art. 193, 195, 230 și 258 alin. (3) ale Codului administrativ și art. 270, 433 lit. c) și 440 alin. (1) ale Codului de procedură civilă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Simion Cotovici, reprezentat de către avocatul Elena Comarnițaia se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Nicolae Craiu