

Dosarul nr. 3ra-116/21

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

ÎNCHEIERE

03 februarie 2021

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,
în cauza de contencios administrativ 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 hotărârii din 09 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 14 mai 2019 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 invocat că în conformitate cu art. 63 și art.
64 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și
Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale
Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009,
a efectuat controlul de legalitate al deciziei Consiliului municipal Chișinău nr.2/14 din
22 februarie 2019 „Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de formare și
utilizare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău” și a constatat că
aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legislației în vigoare.

A menționat că conform art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică
locală și pct. 9 subpct. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din Regulamentul cu privire la
organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, la 18 martie 2019
a înaintat notificarea nr. 1304/OT4-308 din 18 martie 2019, prin care a solicitat
abrogarea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/14 din 22 februarie 2019, însă
nu a primit niciun răspuns.

A susținut că prin pct. 1 din decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău a decis aprobarea Regulamentului privind formarea și utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al municipiului Chișinău, iar prin capitolul II, punctul 4 din Regulamentul enunțat a decis că alocarea mijloacelor financiare se vor efectua în baza deciziilor Comisiei responsabile de distribuirea mijloacelor bănești ale fondului de rezervă.

A notat că urmare a exercitării controlului asupra actului indicat și examinarea actelor ce au stat la baza adoptării deciziei contestate, s-au constatat abateri de la prevederile pct. 7, 10 și 11 din Hotărârea Guvernului nr. 1427 din 22 decembrie 2004 pentru aprobarea Regulamentului-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora.

A relevat că alocarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă se efectuează în baza deciziilor Consiliului municipal și nu prin deciziile Comisiei responsabile de distribuirea mijloacelor bănești ale fondului de rezervă.

Prin urmare, reclamantul a afirmat că normele specificate mai sus prevăd în mod expres conduita de urmat, nu admit abateri, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului.

Totodată, a declarat că art.220 alin. (l) din Codul civil stipulează că actul juridic care contravine normelor imperative este nul.

Reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/14 din 22 februarie 2019 „Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău”.

Prin hotărârea din 09 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/14 din 22 februarie 2019 „Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău”.

Pentru a pronunța această hotărâre, prima instanță a reținut că prin pct. 1 din decizia contestată, Consiliul municipal Chișinău a decis aprobarea Regulamentului privind formarea și utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al municipiului Chișinău, iar prin capitolul II, punctul 4 din Regulamentul privind formarea și utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al municipiului Chișinău, a decis că alocarea mijloacelor financiare se va efectua în baza deciziilor Comisiei responsabile de distribuirea mijloacelor bănești ale fondului de rezervă.

Conform art. 37 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, prin decizia bugetară anuală în cadrul bugetului local poate fi creat fondul de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au fost posibil de anticipat și, respectiv, de prevăzut în bugetul aprobat. Fondul de rezervă al autorității administrației publice locale se administrează în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

Pct. 7, 10 și 11 din Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1427 din 22 decembrie 2004 prevăd că alocarea mijloacelor fondului de rezervă se efectuează în baza deciziei autorității reprezentative și deliberative a unității administrativ-teritoriale respective, în limita alocațiilor

prevăzute în buget și în baza documentelor justificative. În urma examinării cererilor primite și a documentelor justificative, cu excepția cazului expus în punctul 5 litera a), autoritatea executivă elaborează un aviz și proiectul de decizie, care se prezintă în modul stabilit autorității reprezentative și deliberative respective. Autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale examinează cererea, avizul sau proiectul de decizie, precum și alte materiale justificative și decide asupra alocării mijloacelor din fondul de rezervă.

În acest context, prima instanță a conchis că, alocarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă se efectuează în baza deciziilor Consiliului municipal și nu prin deciziile Comisiei responsabile de distribuirea mijloacelor bănești ale fondului de rezervă, după cum neîntemeiat s-a decis prin Regulamentul privind modul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău, aprobat prin decizia nr. 2/14 din 22 februarie 2019 de către Consiliul municipal Chișinău.

Reieșind din considerentele expuse mai sus, prima instanță a constatat că în cauza dată sunt întrunite temeiurile de ilegalitate a deciziei nr. 2/14 din 22 februarie 2019 a Consiliului municipal Chișinău privind aprobarea Regulamentului privind modul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău, motiv din care urmează a fi anulată.

Prin urmare, instanța de judecată a considerat ca neîntemeiat argumentul pârâtului, Consiliului municipal Chișinău, care a solicitat respingerea acțiunii, făcând referire la prevederile art. 37 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, care reglementează că fondul de rezervă se creează prin decizia bugetară anuală în cadrul bugetului local și se administrează în baza unui regulament aprobat ce către consiliul local. Or, normele citate prevăd crearea fondului de rezervă cu alocarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă în baza deciziilor Consiliului municipal și nu prin deciziile Comisiei responsabile de distribuirea mijloacelor bănești a fondului de rezervă, după cum neîntemeiat a stabilit pârâtul prin decizia contestată.

Prima instanță a apreciat declarativ și argumentul pârâtului precum că în municipiul Chișinău se înregistrează un număr foarte mare de solicitări din partea persoanelor juridice și fizice privind alocarea mijloacelor financiare din Fondul de rezervă al municipiului Chișinău și respectiv acordarea de ajutoare materiale. Or, înregistrarea unui număr mare de solicitări nu poate justifica ignorarea prevederilor pct.7, 10 și 11 din Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 1427 din 22 decembrie 2004, care reglementează procedura de alocare a mijloacelor financiare din Fondul de rezervă al municipiului Chișinău.

La 25 noiembrie 2020 Consiliul municipal Chișinău a depus recurs nemotivat, iar la 29 decembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, a depus motivarea recursului împotriva hotărârii din 09 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea hotărârii contestate și pronunțarea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului recurentul Consiliul municipal Chișinău a invocat că nu este de acord cu această hotărâre, considerând-o neîntemeiată.

A menționat că prima instanță a interpretat eronat normele de drept material și procedural.

Recurentul a considerat neîntemeiată solicitarea Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu privire la anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 2/14 din 22 februarie 2019 „Pentru aprobarea Regulamentului privind modul de formare a mijloacelor Fondului de rezervă al municipiului Chișinău”, deoarece la emiterea acestei decizii nu au fost admise niciun fel de abateri.

A menționat că municipiul Chișinău are un număr enorm de rezidenți, atât persoane fizice, cât și persoane juridice și respectiv, și numărul de solicitări înaintate pentru acordarea de mijloace financiare pentru acoperirea unor cheltuieli imprevizibile, care survin pe parcursul anului și care nu sunt prevăzute în bugetul municipal, iar în multe situații (calamități, incendii, situații epidemiologice, persoanele socialmente vulnerabile, tratamente costisitoare, etc.), alocarea de resurse financiare urmează a fi făcut în regim de urgență. Astfel, pentru a nu depăși termenii de examinare a acestora, precum și în baza art. 6 alin. (5) din Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, care prevede că consiliul municipal și primarul general formează împreună, pe baza de paritară, comisia pentru administrarea fondului de rezervă, Consiliul municipal Chișinău a decis crearea unei comisii pentru distribuirea mijloacelor financiare ale Fondului de rezervă al municipiului Chișinău, acțiune finalizată prin aprobarea la aceeași ședință de Consiliu a deciziei nr. 2/15 din 22 februarie 2019 „Cu privire la aprobarea componenței nominale a Comisiei pentru distribuirea mijloacelor financiare ale Fondului de rezervă al municipiului Chișinău”.

A notat, că reieșind din cerința invocată de intimat precum că Consiliul municipal Chișinău a încălcat prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1427 din 22 decembrie 2004, în speță este prezent un conflict de acte normative. Or, în prezenta cauză, norma care contravine stării de drept este net inferioară Legii privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17 iunie 2016, care este o lege specială de activitate a administrației locale a municipiului Chișinău și la art. 6 alin. (5) stabilește clar că în scopul organizării și administrării în comun a domeniilor de activitate, conform atribuțiilor prevăzute de prezenta lege, consiliul municipal și primarul general formează împreună, pe bază paritară, următoarele comisii: comisia pentru administrarea fondului de rezervă, comisia pentru organizarea licitațiilor funciare, comisia pentru privatizarea imobilelor (locative și nelocative), comisia pentru desemnarea reprezentanților și a membrilor consiliilor de administrare în societățile pe acțiuni, etc. Deciziile comisiilor se iau cu votul majorității din numărul total al membrilor.

A declarat că și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, care este lege specială în domeniul finanțelor publice, stabilește că prin decizia bugetară anuală în cadrul bugetului local poate fi creat fondul de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente, care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au fost posibil de anticipat și respectiv, de prevăzut în bugetul aprobat. Fondul de rezervă al autorității administrației publice locale se administrează în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

A afirmat că în situația menționată supra se aplică prevederile Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, care la art. 7 prevede că forța juridică

a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Limitele de competență privind adoptarea, aprobarea sau emiterea actelor normative sunt stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și de alte acte normative. Actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent. În cazul modificării exprese a actului inferior, modificarea are aceeași forță juridică ca și actul modificat. În cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin.(3) și (4).

A susținut că parte componentă a dosarului administrativ sunt raportul de expertiză anticorupție nr. EDA 17/4497 din 18 octombrie 2017 al Centrului Național Anticorupție și avizul nr. 1304/OT4-1635 din 21 septembrie 2017 emis de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, care au înaintat unele completări la Regulamentul propus spre avizare, dar nici o instituție nu a invocat încălcarea prevederilor unui regulament din anul 2004, care are unele prevederi contradictorii cu legile speciale din domeniu.

A reiterat că Consiliul municipal Chișinău a respectat în totalitate prevederile legale.

La 10 decembrie 2020 și 31 decembrie 2020 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului copia recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, însă ultimul nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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.

Completul relevă că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 09 noiembrie 2020, fiind notificată recurentului Consiliului municipal Chișinău la 08 decembrie 2020, prin intermediul poștei electronice (f. d. 106).

Astfel, recursul depus de către Consiliul municipal Chișinău la data de 29 decembrie 2020, este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art.246 Codul administrativ, recursurile se declară inadmisibile în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate, ci urmează să

însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține, cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs mai reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme, care constă, în special, în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (Botten versus Norway, hotărârea din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, 7 p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme

cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers contra Suediei, hotărârea din 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că recursul depus de Consiliul municipal Chișinău este inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 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 i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul municipal Chișinău se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Nina Vascan