

ÎNCHEIERE

19 mai 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Svetlana Filincova
Dumitru Mardari
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca, raionul Anenii Noi privind modificarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 10 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 13 ianuarie 2020 a Judecătoria Anenii Noi, sediul Central,

c o n s t a t ă :

La 18 aprilie 2019, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind modificarea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a indicat că la 18 ianuarie 2019 de către Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a fost adoptată decizia nr. 32/02 „Cu privire la solicitarea instalării unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109”, în care în pct. 1, Primarul satului Bulboaca a fost obligat să solicite de la Consiliul raional Anenii Noi, ÎS „Administrația de Stat a Drumurilor” și la necesitate de la Ministerul Economiei și Infrastructurii, suportul în vederea instalării pe drumul raional G109 „Delacău–Bulboaca–R2” la intersecția str. Mihai Eminescu și str. Ștefan cel Mare și în preajma intersecției 1) Oglindă rutieră stradală; 2) Indicator de circulație rutieră de interdicție cu nr. 3.27 „Viteza maximă limitată”, cu limita de viteză maximă indicată pe indicator – 30 km/h”.

Ca urmare a exercitării controlului actului administrativ, au fost constatate abateri de la prevederile legislației în vigoare. Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi, i-a fost înaintată notificarea nr.1304/OT3-151 din 22 februarie 2019, prin care s-a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și modificarea pct. 1 al Deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 32/02 din 18 ianuarie 2019 „Cu privire la solicitarea instalării

unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109”, invocându-se că art. 3 alin. (3) al Legii nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative prevede expres că „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene. Totodată, actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

La fel, s-a făcut trimitere la art. 18 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care prevede că, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Potrivit art. 6 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane, funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dintre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Reclamantul a considerat că, la adoptarea deciziei contestate nu au fost respectate prevederile art. 6 alin. (1) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, iar pct. 1 al deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr.32/02 din 18 ianuarie 2019 „Cu privire la solicitarea instalării unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109” a fost adoptată cu depășirea competențelor materiale.

Prin decizia nr. 33/13 din 01 aprilie 2019 Consiliul local Bulboaca a examinat notificarea nr.1304/OT3-151 din 22 februarie 2019 și a respins cerințele Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Reclamantul a solicitat obligarea Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi să modifice pct. 1 al deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 32/02 din 18 ianuarie 2019 „Cu privire la solicitarea instalării unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109”, prin substituirea sintagmei „se obligă” cu sintagma „se recomandă”.

Prin hotărârea din 13 ianuarie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central a fost respinsă ca fiind neîntemeiată acțiunea depusă de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat (f.d. 87, 89-91).

Manifestând dezacordul cu hotărârea instanței de fond, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la 15 ianuarie 2020, în interiorul termenului prevăzut de art. 232 Codul administrativ, a depus apel, iar la 12 februarie 2020 a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii din 13 ianuarie 2020 a Judecătoriei

Anenii Noi, sediul Central, cu pronunțarea unei decizii noi de admitere a pretențiilor din acțiune (f.d. 93, 100-102).

Prin decizia din 03 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat integral hotărârea din 13 ianuarie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și a fost emisă o hotărâre nouă, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ intentată de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi privind modificarea actului administrativ (f.d. 140, 141-145).

Prin decizia din 09 decembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție s-a admis recursul depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și s-a casat integral decizia din 03 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare în Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată (f.d.182-191).

Prin decizia din 10 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 13 ianuarie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central (f.d.202-210).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a menționat că adoptarea deciziei Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi nr. 32/02 din 18 ianuarie 2019 „Cu privire la solicitarea instalării unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109”, a fost generată de solicitările și plângerile parvenite de la locuitorii s. Bulboaca, în legătură cu accidente rutiere care se comit la intersecția str. Mihai Eminescu și Ștefan cel Mare din s. Bulboaca, această intersecție fiind periculoasă reieșind din traficul rutier și fluxul de pietoni, care o traversează spre instituțiile publice aflate în centrul satului Bulboaca.

Având în vedere dispozițiile art. 5 alin. (1) și art. 29 alin. (1) lit. a) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, instanța de apel a conchis că, prima instanță întemeiat a respins cerința reclamantului de anulare a actului administrativ. Or, Consiliul sătesc Bulboaca, la adoptarea deciziei, a acționat reieșind din competențele acordate prin lege, în limitele împuternicirilor și scopului pentru care a fost investit în acest sens.

Astfel, instanța de apel a menționat că Consiliul sătesc Bulboaca a acționat, având drept de inițiativă și de a decide în toate problemele de interes local, cum ar fi asigurarea securității locuitorilor din s. Bulboaca și a traficului rutier în porțiunea de drum (intersecție) considerată a fi periculoasă.

La 24 martie 2021 Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, a depus recurs împotriva deciziei din 10 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii.

În susținerea recursului, recurentul a indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată și apel, suplimentar invocându-se că decizia instanței de apel este neîntemeiată și ilegală, prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material.

Subsecvent, recurentul a menționat că potrivit art.6 alin.(1), (2) și (3) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane funcționează ca autorități administrative autonome, soluționând treburile publice din sate (comune), orașe (municipii) și raioane în condițiile legii. Raporturile dinre autoritățile publice centrale și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității, transparenței și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Între autoritățile centrale și cele

locale, între autoritățile publice de nivelul întâi și cele de nivelul al doilea nu există raporturi de subordonare, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Totodată, conform art.26 alin.(1) al Legii enunțate, Primarul este autoritatea reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale și executivă a consiliului local. El participă la ședințele consiliului local și are dreptul să se pronunțe asupra tuturor proiectelor și problemelor supuse dezbaterilor, fără drept de vot. Iar, art.29 alin.(1) lit.a) al aceleiași Legi, stabilește una din atribuțiile de bază ale primarilor - asigurarea executării deciziilor consiliului local. Respectiv, recurentul consideră că obligația primarului de a executa deciziile consiliului local reiese din competențele stabilite, prin art.29 alin.(1) lit.a) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

La fel, recurentul a indicat că potrivit art. 14 din Legea precitată, în atribuțiile consiliului local, nu se regăsește obligarea primarului de a efectua/îndeplini anumite acțiuni în scopul executării deciziilor.

Astfel, utilizarea în decizia nr.32/02 din 18 ianuarie 2019 „Cu privire la solicitarea instalării unei oglinzi și a unor semne de circulație rutiere pe drumul G109” a sintagmei „*se obligă*” de către autoritatea deliberativă, cu referire la autoritatea executivă, fiind cu depășirea competențelor materiale.

La 13 aprilie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat Consiliului local Bulboaca, r-nul Anenii Noi copia recursului depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, împotriva deciziei din 10 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Deși la 15 aprilie 2021 Consiliul local Bulboaca, r-nul Anenii Noi a recepționat copia recursului Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, acesta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

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.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, 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. 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 specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus la 24 martie 2021 este în termen, or, decizia instanței de apel a fost pronunțată la 10 februarie 2021 și recepționată de către Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat la 19 martie 2021 (f.d.215).

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat 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 inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este

inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil 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 temeiuri 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic

superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, 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 c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, 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 declara inadmisibil recursul depus de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

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 Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Svetlana Filincova

judecătorii

Dumitru Mardari

Nina Vascan