

Dosarul nr.3ra-794/21

Prima instanță: Judecătoria Soroca, sediul Central (jud: Gh. Tocaiuc)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: A.Gheorghieș, A. Ciobanu, E.Bejenaru)

ÎNCHEIERE

11 august 2021

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nicolae Craiu
Nina Vascan

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

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost respins apelul depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 16 decembrie 2020 a Judecătoriei Soroca, sediul Central,

c o n s t a t ă :

La data de 02 decembrie 2020 Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat, că la 11 septembrie 2020 s-a desfășurat ședința Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești, în cadrul căreia a fost adoptată decizia nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier”.

Reclamantul a notat că conform deciziei nominalizate, Consiliul sătesc Zăluceni raionul Florești dispune de dreptul de a identifica următoarele porțiuni de drum local, pentru a fi reparate anul curent din sursele financiare alocate din Fondul rutier și anume, porțiunea de la monument spre scena de vară – 300 de metri.

Astfel, reclamantul a concretizat că la caz, Consiliul sătesc Zăluceni raionul Florești nu a ținut cont de prevederile art. 22 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, conform cărora, problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și după caz, de raportul sau avizul primăriei

și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice.

Reclamantul a relevat că actele normative ale autorităților administrației publice locale se fac publice, în vederea consultării, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului. Adoptarea actelor în regim de urgență se efectuează în conformitate cu Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008.

De asemenea, reclamantul a invocat, că la emiterea deciziei menționate nu s-a ținut cont nici de prevederile art. 21 al Legii cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, conform căruia, etapele elaborării proiectului actului normativ, care reglementează proiectul unui act normativ se elaborează în câteva etape consecutive, după cum urmează: desemnarea persoanei responsabile sau după caz, formarea grupului de lucru care va elabora proiectul, precum și asigurarea suportului tehnic, organizatoric și financiar al procesului de elaborare; determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ; elaborarea versiunii inițiale a proiectului și întocmirea notei informative; consultarea publică, avizarea proiectului actului normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și întocmirea sintezei obiectivelor și propunerilor autorităților publice după caz, a sintezei recomandărilor reprezentanților societății civile, precum și nici de nota informativă potrivit anexei a Legii respective.

În afară de aceasta, reclamantul a menționat că în urma verificării deciziei nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” a Consiliului sătesc Zălucaeni raionul Florești, în Registrul de stat al actelor locale s-a constatat lipsa actelor, care urmau să fie anexate la plasare.

Reclamantul a concretizat că potrivit Regulamentului cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale și pct. 25 alin. (5) al Anexei nr. 1 la Hotărârea Guvernului pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale nr. 672 din 28 august 2017, în Registru se includ în mod obligatoriu materialele aferente actelor administrative, care au stat la baza adoptării/emiterii acestora, inclusiv procesele-verbale ale ședințelor consiliilor locale, licitațiilor, achizițiilor, care se plasează în fișier separat în Registru.

Reclamantul a menționat că prin notificarea nr. 1304/OT9-158 din 05 octombrie 2020, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului local Zălucaeni raionul Florești abrogarea deciziei nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier”, ca fiind ilegală și de a informa Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat în termen de 30 de zile despre rezultatele examinării acestei notificări.

Reclamantul a relatat că prin decizia nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020, Consiliul local Zălucaeni raionul Florești a respins notificarea nr. 1304/OT9-158 din 05 octombrie 2020 a Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” a Consiliului local Zălucaeni raionul Florești, ca fiind ilegală.

Ulterior, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat și-a concretizat pretențiile inițiale și a solicitat anularea deciziei Consiliului sătesc Zălucaeni raionul Florești nr.05/04

din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea a unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” și a deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr.1304/OT9-258 din 05 octombrie 2020”.

Prin hotărârea din 16 decembrie 2020 a Judecătorei Soroca, sediul Central a fost respinsă cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești privind anularea deciziei Consiliului sătesc Zăluceni nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea a unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” și a deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-258 din 05 octombrie 2020”, ca neîntemeiată.

La 12 ianuarie 2021 Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus apel împotriva hotărârii din 16 decembrie 2020 a Judecătorei Soroca, sediul Central, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.75-76).

Hotărârea din 16 decembrie 2020 a Judecătorei Soroca, sediul Central a fost notificată Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat la data de 04 ianuarie 2021, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei (f.d.73).

Astfel, instanța de apel întemeiat a constatat ca fiind depus în termen apelul Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

Prin decizia din 18 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, a fost respins apelul depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 16 decembrie 2020 a Judecătorei Soroca, sediul Central, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești privind anularea deciziei Consiliului sătesc Zăluceni nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea a unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” și a deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-258 din 05 octombrie 2020” (f.d.107-117).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut, că obiectul prezentei acțiuni îl constituie verificarea legalității deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” și a deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-258 din 05 octombrie 2020”.

Instanța de apel a notat, că adoptarea deciziei Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier” a fost generată de: avizul Comisiei Consultative de Specialitate (agricultură și industrie, activități economico-financiare, protecția mediului, amenajarea teritoriului) de pe lângă Consiliul sătesc Zăluceni din 10 septembrie 2020, prin care a fost acceptat proiectul deciziei nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier”, fiind recomandat Consiliului sătesc

avizarea acestuia; nota informativă la proiectul de decizie nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate din Fondul rutier”, prin care s-a recomandat repararea drumului începând de la monument spre scena de vară, fiind alocați pentru reparație 96000 de lei; dispoziția Primarului satului Zălucaeni nr. 40 din 04 septembrie 2020 „Cu privire la convocarea Consiliului local pentru ședința ordinară din 11 septembrie 2020 ora 15:00”, unde la pct. 4 din ordinea de zi a fost pusă în discuție chestiunea cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate de Fondul rutier; procesul-verbal al ședinței ordinare a Consiliului local Zălucaeni nr. 05 din 11 septembrie 2020, din care se deduce că întrebarea nr. 4 din ordinea de zi și anume, chestiunea cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație din sursele financiare alocate de Fondul rutier, a fost votată unanim de către toți cei 7 consilieri locali prezenți la ședință.

În continuare, instanța de apel a relevat că pct. 1 din Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale nr. 672 din 28 august 2017, stabilește modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, destinat gestiunii actelor administrative ale autorităților administrației publice locale.

Astfel, instanța de apel a notat că în sensul prevederilor pct. 18 din Regulamentul nominalizat, actele autorităților administrației publice locale incluse în Registrul de stat al actelor locale vor corespunde normelor în vigoare, care reglementează inițierea, elaborarea, emiterea și aplicarea actelor autorităților administrației publice locale, precum și cerințelor stabilite în domeniul ținerii lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale.

Instanța de apel a evidențiat că în accepțiunea pct. 25 subpct. 1 și subpct.5 din Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale nr. 672 din 28 august 2017, în Registrul de stat al actelor locale se includ în mod obligatoriu deciziile consiliilor locale de ambele niveluri și materialele aferente actelor administrative, care au stat la baza adoptării/emiterii acestora, inclusiv procesele-verbale ale ședințelor consiliilor locale, licitațiilor, achizițiilor, care se plasează în fișier separat în Registru.

În afară de aceasta, instanța de apel a menționat, că în speța dedusă judecării se constată că obiectul deciziei contestate este efectuarea lucrărilor de reparație a unei porțiuni de drum din sursele financiare alocate autorității administrației publice locale din Fondul rutier pentru anul 2020 în sumă totală de 96000 de lei, lucrării care sunt puse în sarcina Consiliului sătesc Zălucaeni prin Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 și Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28 decembrie 2006, iar în asemenea împrejurării petrecerea consultărilor publice nu este obligatorie.

În altă ordine de idei instanța de apel a reținut, că actul administrativ contestat nu este un act administrativ normativ, respectiv prevederile art. 101 alin. (2) al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, nu sunt aplicabile speței.

Instanța de apel a explicat că, în cadrul cercetării judecătorești s-a constatat în mod indubitabil că decizia contestată a fost adoptată după prezentarea avizului Comisiei Consultative de Specialitate (agricultură și industrie, activități economico-financiare, protecția mediului, amenajarea teritoriului) de pe lângă Consiliul sătesc Zălucaeni din 10 septembrie 2020 și a notei informative la proiectul de decizie nr. 05/04 din 11 septembrie 2020 „Cu privire la identificarea unei porțiuni de drum local pentru reparație

din sursele financiare alocate din Fondul rutier”, însă s-a omis anexarea actelor respective la plasarea deciziei în Registrul de stat al actelor locale, circumstanță, care prin decizia Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești nr. 06/01 din 11 noiembrie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT9-258 din 05 octombrie 2020”, a fost comunicată Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

Subsecvent, instanța de apel a conchis, că la punctele 41-44 din Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.672 din 28 august 2017, este prevăzută procedura de rectificare a erorilor materiale admise la plasarea deciziei din litigiu, în Registrul de stat al actelor locale.

La data de 16 iunie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 18 mai 2021 a Curții de Apel Bălți (f.d.119-121).

În susținerea recursului recurentul a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o ilegală și neîntemeiată prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

Făcînd referire la art. 49 alin.(2) din Legea cu privire la actele normative nr.100 din 22 decembrie 2017, recurentul a relevat că este obligatoriu ca actul administrativ plasat în Registrul de stat al actelor locale, pentru a fi verificat de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, să fie plasat cu toate anexele acestui act.

Recurentul a notat, că la plasarea actelor administrative cu materialele conexe, anexe, Consiliul sătesc Zăluceni raionul Florești urma să se conformeze prevederilor enunțate, deoarece legea este imperativă.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

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 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.

Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la data de 18 mai 2021, fiind notificată recurentului Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat la data de 30 iunie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii recomandate, anexat la materialele cauzei (f.d.128).

Astfel, recursul depus la data de 16 iunie 2021 de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 18 mai 2021 a Curții de Apel Bălți, este în termen.

La data de 20 iulie 2021, prin intermediul oficiului poștal și totodată, prin intermediul poștei electronice, în adresa intimatului Consiliului sătesc Zăluceni raionul Florești a fost expediată copia recursului depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă Consiliul sătesc Zăluceni raionul Florești nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință la recursul Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat (f.d.131-132).

Examinînd temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Soroca 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, din următoarele motive.

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 Soroca 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

dispune:

Recursul depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul
Judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Nina Vascan