

Dosarul nr. 3ra -822/21

Prima instanță: Judecătoria Anenii Noi, sediul Central (jud. M. Chiperi)

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

ÎNCHEIERE

22 septembrie 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
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul local Bulboaca,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată
înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului
local Bulboaca, cu privire la anularea actului administrativ,
împotriva hotărârii din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 05 aprilie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului local Bulboaca, cu privire la anularea pct. 1.2 al deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca cu privire la aprobarea bugetului local pentru anul 2019 și obligarea modificării anexei nr. 6 aprobate prin pct. 1.7 al deciziei menționate.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 26 decembrie 2018, Consiliul local Bulboaca a adoptat decizia nr. 31/01 cu privire la aprobarea bugetului local pentru anul 2019.

Prin pct. 1.2 al deciziei s-a decis repartizarea mijloacelor financiare aprobate prin bugetul local al satului Bulboaca pentru anul 2019, iar conform pct.1.7 al deciziei s-a aprobat efectivul-limită al statelor de personal din instituțiile publice finanțate de la bugetul local pentru anul 2019 (anexa nr. 6).

Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a constatat că pct. 1.2 și pct. 1.7 ale deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca contravin prevederilor legislației în vigoare, motiv pentru care a remis în adresa autorității pârâte notificarea nr. 1304/OT3-109 din 06 februarie 2019, prin care a solicitat întreprinderea măsurilor privind reexaminarea și abrogarea pct. 1.2 și

modificarea anexei nr. 6 aprobate prin pct. 1.7 ale deciziei indicate, însă nu a primit nici un răspuns.

Reclamantul a menționat că pct. 1.2 al deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 cu privire la aprobarea bugetului local pentru anul 2019 contravine prevederilor art. 20 alin. (5) din Legea nr. 397 din data de 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, deoarece nu se regăsește în anexele la aprobarea bugetului în lectura a doua.

Cu referire la pct. 1.7 al deciziei, prin care s-a aprobat efectivul-limită al statelor de personal din instituțiile publice finanțate de la bugetul local pentru anul 2019, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a indicat că acesta contravine Formularului-tip al statului de personal și Metodologiei cu privire la completarea și avizarea statului de personal, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009.

Reclamantul a solicitat anularea pct.1.2 al deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca cu privire la aprobarea bugetului local pentru anul 2019 și obligarea modificării anexei nr. 6 aprobate prin pct. 1.7 al deciziei menționate.

Prin hotărârea din 29 noiembrie 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, cererea de chemare a fost admisă parțial. S-a obligat Consiliul local Bulboaca, raionul Anenii Noi să modifice Anexa nr. 6 aprobată prin pct.1.7 al deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca, raionul Anenii Noi, prin includerea în efectivul limitei statelor de personal din instituțiile publice finanțate de la bugetul local pentru anul 2019, a funcției de Viceprimar. În rest, acțiunea s-a respins ca, neîntemeiată (vol. I, f.d. 72, 195-198).

La 16 decembrie 2019, Consiliul local Bulboaca a depus apel împotriva hotărârii din 29 noiembrie 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central.

Prin decizia din 03 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat hotărârea din 29 noiembrie 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și s-a emis o nouă hotărâre prin care a fost declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată (vol. I, f.d. 223, 224-230).

Prin decizia din 11 noiembrie 2020 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul depus de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat. S-a casat integral decizia din 03 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău și s-a restituit cauza, spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Prin decizia din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Consiliul local Bulboaca și s-a menținut hotărârea din 29 noiembrie 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central.

Instanța de apel a stabilit că, finanțarea cheltuielilor se efectuează pe măsura încasării mijloacelor bănești la conturile bugetului, cu respectarea următoarelor priorități: cheltuielile de personal, de achitare a indemnizațiilor, a compensațiilor, a alocațiilor și a ajutoarelor sociale.

Colegiul a conchis că instanța de fond absolut întemeiat, prin hotărârea din 29 noiembrie 2019, a obligat Consiliul local Bulboaca, raionul Anenii Noi să modifice

Anexa nr. 6 aprobată prin pct.1.7 al deciziei nr.31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca, raionul Anenii Noi, prin includerea în efectivul limitei statelor de personal din instituțiile publice finanțate de la bugetul local pentru anul 2019, a funcției de Viceprimar.

La 5 aprilie 2021, Consiliul local Bulboaca a depus cerere de recurs motivat împotriva deciziei din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei hotărâri noi privind respingerea cererii de chemare în judecată.

În motivarea cererii de recurs, recurentul a invocat că decizia nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca cu privire la aprobarea bugetului local pentru anul 2019 este act administrativ normativ subordonat legii nr. 397/2003, adoptat, aprobat sau emis de Consiliul local Bulboaca în baza prevederilor constituționale și Legii nr. 436/2006, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice în interiorul unității administrativ-teritoriale Bulboaca (r-nul Anenii Noi) și prin urmare cererea în cauză urma să fie depusă la Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, care soluționează acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative. Recurentul opinează că cererea a fost examinată cu încălcarea competențelor jurisdicționale.

Consiliul local Bulboaca susține că reclamantului/intimatului nu i-a fost lezat un careva drept în sensul art. 17 din Codul administrativ prin emiterea deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 a Consiliului local Bulboaca.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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) din Codul 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 Chișinău a pronunțat decizia contestată la 16 februarie 2021, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei nu există. Decizia motivată din 16 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului Consiliului local Bulboaca, Calancea Ion la 26 martie 2021, fapt confirmat prin avizul poștal (vol. II, f.d. 116).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Consiliul local Bulboaca s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul motivat la 05 aprilie 2021, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 02 august 2021, prin intermediul poștei electronice, în adresa intimatului Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a fost expediată copia recursului

depus de Consiliul local Bulboaca, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea recursului, intimatul Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nu și-a valorificat drepturile sale procedurale și nu a depus referință asupra recursului.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi declarat 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, 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.

Astfel, la caz, întru răsturnarea soluției privind temeinicia recursului, nu poate fi reținută alegația recurentului că cererea de chemare în judecată a fost examinată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit normelor de drept sus-citate completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că diferențierea între actele administrative normative și actele administrative individuale se realizează, atât în funcție de obiectul lor, cât și în raport cu criteriul determinabilității persoanelor cărora li se aplică. Prin urmare, normele legale precitate fac o deosebire între caracteristicile actului administrativ individual și actul administrativ normativ, care rezidă în faptul că actul administrativ individual este o reglementare concretă, care se referă la un caz individual. Distinct acestor caracteristici, actul administrativ normativ este impersonal, ce presupune că are aplicabilitate la un număr nedeterminat de situații identice.

Actul administrativ, pct. 1.2. al deciziei nr. 31/01 din 26 decembrie 2018 privitor la repartizarea mijloacelor financiare aprobate prin bugetul local satului Bulboaca pentru anul 2019 (anexa nr. 1.3), stabilește expres modalitatea de repartizare a mijloacelor financiare pe categorii, iar pct. 1.7. al actului se contestă în privința faptului neincluserii în statul de personal al funcției de viceprimar.

Așadar, din dispozițiile acestui act administrativ se atestă că el reglementează un anumit caz individual, conține reglementări concrete și nu stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, respectiv, acesta nu este un act normativ, dar constituie un act individual administrativ în sensul prevăzut de art. 10 din Codul administrativ.

În consecință, completul atestă că instanțele ierarhic inferioare corect au reținut că decizia contestată este un act administrativ individual, nefiind încălcată competența jurisdicțională.

Respectiv, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, 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 din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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 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 context, 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 în 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 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 în 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 Consiliul local Bulboaca.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 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 către Consiliul local Bulboaca se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Svetlana Filincova

Judecătorii

Dumitru Mardari

Nicolae Craiu