

Dosarul nr. 3ra-929/2021

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

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, I. Muruianu)

DECIZIE

15 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orășenesc Anenii Noi privind anularea actelor administrative cu caracter normativ, împotriva deciziei din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a ț ă :

La 22 martie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a. 2019 în prima lectură”.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 10 ianuarie 2019 decizia menționată a fost prezentată Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat pentru a fi supusă controlului de legalitate, fiind înregistrată cu nr. de intrare 1301/OT3-281.

Urmare a exercitării controlului actului indicat, constatând abateri de la prevederile legislației în vigoare, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a expediat Consiliului orășenesc Anenii Noi, notificarea nr. 1304/OT3-58 din 25 ianuarie 2019, prin care s-a solicitat examinarea notificării în vederea întreprinderii măsurilor privind reexaminarea și abrogarea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în prima lectură”.

A invocat că, conform Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, actul normativ este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o

autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Conform art. 18 din Legea enunțată, 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, iar secțiunea a 5-a din Legea precitată prevede avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei proiectelor de acte normative și etapele elaborării proiectului actului normativ după cum urmează: a) 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; b) determinarea categoriei, conceptului și stabilirea structurii actului normativ; c) elaborarea versiunii inițiale a proiectului și întocmirea notei informative; d) întocmirea tabelului de concordanță, în cazul în care prin proiectul actului normativ se urmărește armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; e) consultarea publică, avizarea proiectului actului normative de către autoritățile a căror competență are tangență direct sau indirectă cu obiectul de reglementare a proiectului actului normativ, efectuarea expertizelor, inclusiv expertiza anticorupție, expertiza juridică și, după caz, expertiza de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene și expertiza grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător; f) întocmirea sintezei obiecțiilor și propunerilor autorităților publice și, după caz, a sintezei recomandărilor reprezentanților societății civile; g) elaborarea versiunii finale a proiectului de act normativ.

Conform art. 32 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, în urma avizării și consultării publice, autorul proiectului întocmește sinteza obiecțiilor și propunerilor autorităților publice, precum și sinteza recomandărilor reprezentanților societății civile, conform unuia dintre modelele indicate în anexele nr. 2 și nr. 3. Sinteza obiecțiilor și propunerilor și sinteza recomandărilor pot fi incluse într-un singur document (denumit în continuare - sinteză).

La fel, indică că art. 35 stipulează efectuarea obligatorie a expertizei anticorupție pentru toate proiectele actelor normative, iar conform art. 37 proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale se supun expertizei juridice în cadrul subdiviziunilor specializate ale acestora.

Mai comunică, că art. 30 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, prevede elaborarea Notei informative la proiectul actului normativ, care va cuprinde cel puțin următoarele compartimente: a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ; b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite; c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene; d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi; e) fundamentarea economico-financiar; f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare; g) avizarea și consultarea publică a proiectului; h) constatările expertizei

anticorupție; i) constatările expertizei de compatibilitate cu legislația Uniunii Europene; j) constatările expertizei juridice; k) constatările altor expertize. Compartimentele prevăzute la alin. (1) lit. g)—k) se includ în nota informativă doar dacă, la elaborarea proiectului actului normativ, au fost realizate etapele corespunzătoare. Dacă, în urma avizării și supunerii expertizei, proiectul a suferit modificări, nota informativă trebuie modificată în modul corespunzător. Nota informativă se semnează, în modul prevăzut de legislație, de conducătorul autorității responsabile de elaborarea proiectului de act normativ sau adjunctul acestuia.

Invocă, că potrivit art. 10¹ din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2016, autoritățile administrației publice locale sunt obligate să includă în Registrul de stat al actelor locale: a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea; b) dispozițiile primarului și ale președintelui raionului; c) actele pretorului; d) alte acte ale autorităților publice locale, care sunt supuse controlului obligatoriu de legalitate. Proiectele actelor normative ale autorităților administrației publice locale se fac publice, în vederea consultării, cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de ziua aprobării actului. Ordinea de zi a ședinței Consiliului local/raional se afișează în locuri publice și se plasează pe pagina web a consiliului, în vederea consultării publice, cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de ziua ședinței.

Conform art. 64 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006, procesul-verbal al ședinței consiliului, avizele comisiei de specialitate și materialele aferente adoptării deciziei, în scopul exercitării controlului de legalitate al actelor menționate la alin. (1), se include în Registrul de stat al actelor locale în termen de 10 zile de la data ședinței, în modul stabilit de Guvern. Responsabil de aceasta este secretarul consiliului.

În opinia reclamantului, având în vedere lipsa materialelor sus-menționate la decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a. 2019 în prima lectură”, reiese nerespectarea procedurii de elaborare a actului dat adoptat contrar prevederilor legale sus-invocate.

La data de 19 martie 2019, prin decizia nr. 03/06 Consiliul orășenesc Anenii Noi a examinat notificarea nr.1304/OT3-58 din 25 ianuarie 2019 și a respins-o, fără a indica careva motive.

La 22 martie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Anenii Noi privind anularea actelor administrative prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a. 2019 în lectura a doua”, invocând aceleași argumente și norme, menționând că expediind notificare cu privire la abrogarea deciziei menționate la 25 ianuarie 2019, prin decizia Consiliul or. Anenii Noi nr. 03/06 din 19 martie 2019 a fost respinsă, fără a indica careva motive.

Prin încheierea din 18 noiembrie 2019, cauzele civile cu nr. 3-14/2019 și respectiv nr. 3-15/2019 au fost conexate într-o singură procedură, cauzei fiindu-i atribuit în continuare numărul 3-14/2019.

Prin hotărârea din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, s-a respins cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat împotriva Consiliul or. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului or. Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 și respectiv a deciziei

nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pentru a.2019 în prima și a doua lectură”, ca fiind neîntemeiată (f.d. 140-144).

La 07 decembrie 2020, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în termen legal, a declarat cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii Judecătorei Anenii Noi, sediul Central din 27 noiembrie 2020, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei hotărâri noi prin care cererea de chemare în judecată înaintată să fie admisă integral (f.d. 147).

La 18 ianuarie 2021, reprezentantul Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, Costin-Morozan Viorica, cu respectarea termenului legal, a depus, prin intermediul cancelariei instanței de fond, cerere de apel motivată împotriva hotărârii din 27 noiembrie 2020 a Judecătorei Anenii Noi, sediul Central.

Prin decizia din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel declarată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 27 noiembrie 2020 a Judecătorei Anenii Noi, sediul Central.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, deși Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a invocat că, decizia Consiliului or. Anenii Noi nr. 08/02 și respectiv, decizia nr. 08/03, ambele adoptate la 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pentru a.2019 în prima și a doua lectură” necesită a fi anulate pe motiv că Consiliul orășenesc Anenii Noi la adoptarea deciziilor nu a ținut cont de prevederile art. art. 18, 30, 32, 35 din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, cât și a prevederilor art. 10/1 și art. 64 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, deciziile Consiliului orășenesc Anenii Noi contestate în prezenta cauză, nu reprezintă acte administrative normative, dar acte administrative individuale întrucât prin aceste acte se reglementează raporturi și situații juridice în care este vizată în mod particular - Primăria orașului Anenii Noi și respectiv, bugetul acestei instituții pentru perioada anului 2019 și nicidecum nu stabilesc careva reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

În acest sens, instanța de apel a apreciat ca neîntemeiate alegațiile apelantului/reclamant precum că, deciziile contestate în prezenta cauză au fost adoptate, fără consultarea publică și efectuarea expertizelor, inclusiv a expertizei anticorupție, care consideră că este obligatorie și la adoptarea acestor acte administrative or, la caz, nu sunt aplicabile prevederile art. 35 alin. (1) și art. 37 alin. (1) din Legea cu privire la actele normative (care stabilesc obligativitatea efectuării expertizei anticorupție, cât și alte expertize juridice).

De asemenea instanța de apel a respins argumentele Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind nerespectarea procedurii de elaborare a actelor menționate, susținând că aceasta reiese din faptul că în Registrul de stat al actelor locale n-au fost publicate actele care au stat la baza adoptării deciziilor contestate, potrivit art. art. 2, 4 din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, în coraborare cu prevederile art. 10, 14 din Codul administrativ, ca fiind un motiv formal or, singurul fapt al neplasării de către Secretarul Consiliului or. Anenii Noi în Registrul de stat al actelor locale, a procesului-verbal al ședinței Consiliului, avizele comisiei de specialitate și alte acte care au stat la baza adoptării deciziilor contestate, nu poate constitui temei de admitere a acțiunii reclamantului și de abrogare a deciziilor adoptate de Consiliul or. Anenii la 19 și 23 decembrie 2018 cu

privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pe a.2019 în prima și a doua lectură.

La fel, a enunțat că, decizia Consiliului or. Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 și respectiv, decizia nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pentru a.2019 în prima și a doua lectură au fost executate, iar în privința executării acestor decizii nu au parvenit careva plângeri de la careva persoane fizice sau juridice, la fel nu s-au stabilit careva încălcări ale legislației în vigoare care ar duce la cauzarea de prejudicii și consecințe grave, iar la moment obiectul acțiunii dovedindu-se a fi consumat.

Instanța de apel a subliniat că, ulterior adoptării deciziilor Consiliului or. Anenii Noi nr. 08/02 și nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pentru a. 2019 în prima și a doua lectură”, pe parcursul anului 2019 au fost adoptate de către Consiliul orășănesc Anenii Noi alte decizii, prin care s-au modificat deciziile contestate „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pe anul 2019”, decizii care nu au fost contestate de către Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat (f.d. 76, 88-90, 93-96, 102-108, 111-117).

Instanța ierarhic superioară a apreciat ca fiind justă concluzia primei instanței cu referire la faptul că, prin acțiunea formulată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a solicitat anularea unor decizii a Consiliului orășănesc Anenii Noi, care la moment s-au dovedit a fi executate, iar bugetul Primăriei orașului Anenii Noi aprobat prin actele administrative individuale a fost utilizat integral conform destinației pentru necesitățile comunității, astfel, prestațiile efectuate în temeiul acestora nu mai pot fi restituite, întrucât fiecare plăți după cum s-a menționat, s-au distribuit după destinații realizându-se un interes comunitar, lucrări și servicii a căror întoarcere a executării indiferent de modificarea situației, nu mai este posibilă și reală.

La 27 iulie 2021, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei contestate, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, reiterând argumentele indicate în cererea de chemare în judecată și cererea de apel.

Suplimentar a indicat că, instanțele ierarhic inferioare eronat au calificat deciziile consiliului orășănesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19.12.2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în prima lectură” și nr. 08/03 din 19.12.2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în lectura a doua” ca acte administrative cu caracter individual.

În opinia recurentului, o decizie prin care se aprobă bugetul unei administrații publice locale pentru un an bugetar întrunește cerințele conform Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017, fiind un act cu caracter normativ și se aplică pe parcursul unui an, deoarece actul normativ, este un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Conform art. 245 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. 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 Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 02 iunie 2021, decizia motivată fiind recepționată de către recurent la 06 august 2021 (f.d. 205).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat s-a conformat prevederilor legale și a depus cererea de recurs la 27 iulie 2021, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 10 septembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatului copia cererii de recurs, fiindu-i explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat. Însă până în prezent intimatul nu și-a valorificat dreptul de a depune referință.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, examinând admisibilitatea recursului, prin încheierea din 11 noiembrie 2021 l-a numit pentru judecare în completul din 5 judecători.

Conform art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

Verificând argumentele invocate în recurs pe baza materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel, cu remiterea cauzei la rejudecare, din următoarele considerente.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. d) că examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care, casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

În interpretarea art. 244 alin. (2) coroborat cu art. 231, alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În conformitate cu prevederile art. 194 din Codul administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Din materialele cauzei rezultă că, la 22 martie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliul orășenesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în prima lectură”.

Iar, la 22 martie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului or. Anenii Noi privind anularea actelor administrative prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în lectura a doua”, invocând aceleași argumente și norme, menționând că expediind notificare cu privire la abrogarea deciziei menționate la 25 ianuarie 2019, prin decizia Consiliul or. Anenii Noi nr. 03/06 din 19 martie 2019 a fost respinsă, fără a indica careva motive.

Prin încheierea din 18 noiembrie 2019, cauzele civile cu nr. 3-14/2019 și respectiv nr. 3-15/2019 au fost conexate într-o singură procedură, cauzei fiindu-i atribuit în continuare numărul 3-14/2019.

Judecând cauza, Judecătoria Anenii Noi, sediul Central a adoptat hotărârea din 27 noiembrie 2020 prin care a fost respinsă cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni a Cancelariei de Stat împotriva Consiliul or. Anenii Noi privind anularea deciziei Consiliului or. Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018 și respectiv a deciziei nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei Anenii Noi pentru a.2019 în prima și a doua lectură”, ca fiind neîntemeiată (f.d. 140-144).

Fiind investită cu judecarea cauzei în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău a adoptat decizia din 02 iunie 2021 prin care a fost respinsă cererea de apel declarată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că decizia din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, au fost emise cu încălcarea normelor de drept ce reglementează competența jurisdicțională pentru acțiunea în contencios administrativ, motiv pentru care actele judecătorești de dispoziție nu pot fi menținute ca fiind legale.

În susținerea concluziei enunțate, instanța de recurs menționează următoarele.

În condițiile art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În corespundere cu art. 21 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

O acțiune în contencios administrativ în corespundere cu art. 206 alin. (1) lit. a)-e) din Codul administrativ, poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Articolul 10 din Codul administrativ, stipulează că 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.

Iar, 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.

Aici, instanța de recurs în completare relevă prevederile art. 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, conform cărora, următoarele noțiuni principale semnifică act normativ – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sînt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că, caracterul normativ al actelor contestate rezultă și din competențele de bază atribuite consiliilor locale de către prevederile art. 14 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2016.

Tot la acest capitol, instanța de recurs reține că autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și administrează bugetele locale, în conformitate cu legislația în vigoare, elaborează prognoze bugetare și întreprind, în limitele competențelor, măsuri pentru creșterea bazei fiscale și asigurarea sustenabilității bugetelor locale pe termen mediu și lung, înaintează propuneri la elaborarea politicii bugetar-fiscale și a politicilor sectoriale, precum și participă la consultările privind relațiile interbugetare, asigură gestionarea resurselor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu legislația etc.

În conformitate cu art. 191 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătorii soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Așa fiind, instanța de recurs analizând cererea de chemare în judecată și probele anexate la materialele cauzei, constată că reclamantul prin prezenta acțiune solicită anularea deciziei Consiliul orașenesc Anenii Noi nr. 08/02 din 19 decembrie 2018

„Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în prima lectură” și anularea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/03 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei or. Anenii Noi pentru a.2019 în lectura a doua”, care sunt acte administrative normative or, deciziile contestate stabilesc reguli generale de conduită cu caracter impersonal, ceea ce înseamnă că relațiile sociale pe care le reglementează au un caracter abstract.

Cu alte cuvinte, actele administrative cu caracter normativ contestate în prezenta cauză, prevăd reglementări de principiu și au o aplicabilitate generală, se adresează și produc efecte *erga omnes* or, deciziile contestate nu urmăresc stabilizarea unei situații juridice exacte în favoarea unui număr restrâns și bine definit de subiecte de drept, nominalizate expres în conținutul acestor acte.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că, deși Codul administrativ, la art. 191 prevede expres competența jurisdicțională pentru acțiunea în contencios administrativ, Judecătoria Anenii Noi, sediul Central, contrar normei enunțate, apreciind deciziile contestate ca fiind acte administrative cu caracter individual a reținut cauza spre examinare, iar Curtea de Apel Chișinău greșit a soluționat cauza ca instanță de apel având ca obiect de examinare un act administrativ cu caracter normativ.

Curtea de Apel Chișinău nu a înlăturat omisiunea admisă de către Judecătoria Anenii Noi, sediul Central, reținând greșit spre soluționare acțiunea depusă și examinând cauza în apel, pe când urma să examineze fondul cauzei ca instanță de fond.

Astfel, Colegiul lărgit decelează că prezenta cauză de contencios administrativ, reieșind din obiectul și pretențiile formulate, a fost examinată cu încălcarea competenței jurisdicționale materiale, ceea ce duce la casarea inevitabilă a actului judecătoresc de dispoziție contestat.

Art. 197 din Codul administrativ, statuează că nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.

Așa fiind, căile procedurale asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia prin lege i s-a stabilit competența de a hotărî, iar pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, trebuie ca instanța în fața căreia este adusă cauza să se bucure de jurisdicție deplină, adică instanța trebuie să fie competentă să analizeze atât aspectele de fapt, cât și pe cele de drept ale cauzei.

Acest mod de reglementare al dreptului de acces la justiție este în concordanță cu principiile CEDO, potrivit căreia exercitarea dreptului de acces la justiție presupune tocmai asigurarea accesului oricărei persoane la un tribunal instituit de lege, adică garantarea unei proceduri judiciare în fața căreia să se poată realiza, efectiv, acest drept.

În contextul dat, instanța de recurs, prin prisma standardelor Curții Europene a Drepturilor Omului, notează că nerespectarea de către o instanță a dispozițiilor de drept intern implică în principiu o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție (DMD Group, A.S. împotriva Slovaciei, pct. 61).

În același timp, art. 6 § 1 CEDO, garantează ca prim aspect al procesului echitabil înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională.

De aceea, normele de competență jurisdicțională sunt de strictă interpretare, iar orice interpretare extensivă sau restrictivă trebuie calificată ca abuz de drept.

Din considerentele enunțate și având în vedere faptul constatării încălcării normelor de procedură și anume că actul de dispoziție judecătorească a fost pronunțat cu încălcarea competenței jurisdicționale materiale, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis, casată decizia din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău, conform competenței, pentru examinarea cauzei ca primă instanță, obiectul litigiului constituind un act administrativ cu caracter normativ.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul declarat de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

Se casează decizia din 02 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orășenesc Anenii Noi privind anularea actelor administrative cu caracter normativ, cu restituirea cauzei spre rejudecare conform competenței la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Maria Ghervas

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Victor Burduh