

Dosarul nr. 3ra-1210/21

Prima instanță: Judecătoria Cahul, sediul Central (jud. E. Bancov)

Instanța de apel: Curtea de Apel Cahul (jud. V. Movilă, E. Dvurecenschii, S. Pilipenco)

Î N C H E I E R E

22 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” împotriva primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae, terț Consiliul municipal Cahul, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 2 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul,

c o n s t a t ă :

La 5 noiembrie 2020, Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” a depus cerere de chemare în judecată în instanța de contencios administrativ împotriva primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae, cu privire la anularea dispoziției nr. 368 din 21 octombrie 2020.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a indicat că, prin dispoziția nr. 368 din 21 octombrie 2020 a primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae „cu privire la efectuarea auditului total la Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”, s-a dispus cu efect retroactiv efectuarea auditului total la întreprindere și punerea la dispoziția entității de audit a actelor contabile.

Consideră ilegală dispoziția în cauză, din motivele ce urmează. Dispunerea inițierii auditului total la Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” nu are fundamentare juridică, așa cum este emisă cu depășirea competențelor stabilite prin cadrul normativ, care guvernează materia auditului.

Invocând prevederile art. 27 alin. (1) din Legea nr. 271 din 15 decembrie 2017 privind auditul situațiilor financiare, art. 11 alin. (2) din Legea nr. 246 din 22 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, concluzionează că se instituie regula, potrivit căreia entitatea de audit este selectată de Consiliul de administrare a întreprinderii și confirmată de fondatorul întreprinderii municipale, la caz de Consiliul municipal Cahul, iar raporturile dintre entitatea de audit și entitatea auditată se reglementează prin contractul de audit, potrivit art. 9 alin. (1) din Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. Analizând art. 7 alin. (2) din aceeași Lege, cât și prevederile art. 21 alin.

(1) din Codul administrativ, consideră că dispoziția contestată este ilegală, fiind emisă cu depășirea atribuțiilor stabilite prin Legea privind administrația publică locală.

Totodată, dispoziția nr. 368 din 21 octombrie 2020 este lovită de nulitate și din perspectiva faptului că nu este motivată, fapt contrar art. 31, art. 118 și art. 119 Cod administrativ.

Prin dispoziția contestată, Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” este lezată în dreptul de a selecta prin concurs entitatea de audit, cât și a stabili raporturile dintre întreprindere și entitatea de audit prin încheierea unui contract în acest sens. Invocând prevederile art. 32 alin. (2) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017, a invederat instanței că documentele contabile prevăzute la art. 17 alin. (1) sunt proprietate a entității, punerea la dispoziția entității de audit desemnată prin dispoziția contestată a documentelor contabile echivalează cu o ingerință nejustificată în dreptul de proprietate a Întreprinderii Municipale „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”.

Prin hotărârea din 05 martie 2021 a Judecătorei Cahul, sediul Central, s-a respins acțiunea în contencios administrativ depusă de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” împotriva primarului municipiului Cahul, ca fiind neîntemeiată.

La data de 5 martie 2021, Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”, prin reprezentantul Cujba Rodica, a depus cerere de apel preventiv, prin care a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătorei Cahul sediul Central din 05 martie 2021, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care să fie admisă cererea de chemare în judecată depusă de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” împotriva primarului municipiului Cahul, privind anularea actului administrativ.

Ulterior, la data de 13 aprilie 2021, Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul” a depus cerere de apel motivat împotriva hotărârii din 5 martie 2021 a Judecătorei Cahul, sediul Central.

Prin decizia din 2 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul, a fost admis apelul declarat de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”. A fost casată integral hotărârea din 5 martie 2021 a Judecătorei Cahul sediul Central, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care a fost admisă cererea de chemare în judecată depusă de Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”.

S-a anulat dispoziția nr. 368 din 21 octombrie 2020 a primarului municipiului Cahul, „cu privire la efectuarea auditului total la Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal Locativă Cahul”.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind neîntemeiată soluția primei instanțe, având în vedere că, la caz, sînt aplicabile prevederile art. 27 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 271 din 15 decembrie 2017 privind auditul situațiilor financiare, ce instituie expres autoritatea care este în drept de a selecta entitatea de audit, de a asigura efectuarea auditului și de a încheia contractual de audit. Astfel, primarul municipiului Cahul nu era în drept să dispună prin dispoziția nr. 368 din 21 octombrie 2020 efectuarea auditului total la Întreprinderea Municipală „Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”, or, acesta nu

dispunea de asemenea împuterniciri. Mai mult, legea interzice orice imixtiune în procesul de selectare și confirmare a entității de audit.

La data de 8 septembrie 2021, avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul Dandiș Nicolae, a declarat recurs împotriva deciziei din 2 septembrie 2021 a Curții de Apel Cahul. Pe 22 noiembrie 2021, acesta a depus motivarea recursului.

În susținerea recursului, a invocat dezacordul cu soluția instanței de apel, considerând-o eronată, aceasta interpretând în mod eronat normele de drept material pertinente speței, fapt ce a succedat emiterea unei soluții greșite și neîntemeiate pe cauza dată.

Opinează că prevederile legii ce se referă la atribuțiile consiliului de administrație nu sînt aplicabile speței și că actul contestat, emis de primarul municipiului Cahul, nu este un act administrativ individual defavorabil în sensul art. 11 Cod administrativ, dată fiind aplicabilitatea la caz a dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Legea 271/2017, ce plasează raportul auditorului în categoria unor simple opinii ale autorităților publice.

Totodată, neagă calitatea procesuală activă a Întreprinderii Municipale “Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”, invocînd prevederile art. 189 alin. (3) Cod administrativ, ce permit autorității publice să înainteze acțiune în contencios administrativ doar în cazurile expres prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de menținere a hotărîrii instanței de fond.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță 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.

Curtea de Apel Cahul a pronunțat decizia contestată la 2 septembrie 2021, dispozitivul acesteia fiindu-i notificat recurentului Dandiș Nicolae la 7 septembrie 2021 (f.d. 62, vol. II), iar decizia motivată la 9 noiembrie 2021 (f.d. 78, vol. II).

Astfel, recursul înaintat este considerat a fi depus în termen.

La 24 noiembrie 2021, prin intermediul poștei electronice, în adresa intimătei Întreprinderea Municipală “Gospodăria Comunal-Locativă Cahul”, a fost expediată copia recursului depus de avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 84, vol. II).

Însă, pînă la data ședinței de examinare a admisibilității cererii de recurs, intimata nu și-a valorificat acest drept procedural.

Examinînd admisibilitatea recursului depus de avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul Dandiș Nicolae, 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 constată inadmisibilitatea acestuia, din motivele ce succed.

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.

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 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 avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae.

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 avocatul Maxim Todorov, în interesele primarului municipiului Cahul, Dandiș Nicolae, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Aliona Miron

Nicolae Craiu