

ÎNCHEIERE

28 ianuarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând conflictul negativ de competență dintre Judecătoria Anenii Noi, sediul central și Curtea de Apel Chișinău,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea actelor administrative,

c o n s t a t ă:

La data de 09 septembrie 2021 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus la Curtea de Apel Chișinău, cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 „Cu privire la inițierea referendumului local privind problemele locale” și anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din data da 03 iunie 2021 „Cu privire la desfășurarea referendumului local privind problemele locale” (f.d.1-4).

La 11 octombrie 2021, în cadrul ședinței de judecată, reprezentanții Consiliului local Bulboaca au solicitat strămutarea cauzei la Judecătoria Anenii Noi (f.d.87).

Prin încheierea din 11 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost admis demersul Consiliului local Bulboaca și s-a strămutat după competență, acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea actelor administrative, la Judecătoria Anenii Noi (f.d.88-90).

La 03 ianuarie 2022 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus cerere prin care a solicitat instanței ierarhic superioare soluționarea conflictului de competență, prin prisma caracterului actelor administrative și stabilirea instanței competente în examinarea procedurii de desfășurare a referendumului local (f.d.122-123).

Prin încheierea din 18 ianuarie 2022 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul central, s-a admis cererea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind

expedierea prezentei acțiuni la Curtea Supremă de Justiție în vederea soluționării conflictului negativ de competență. S-a dispus sesizarea Curții Supreme de Justiție în vederea soluționării conflictului negativ apărut între Judecătoria Anenii Noi, sediul central și Curtea de Apel Chișinău la examinarea cauzei la cererea de chemare în judecată cu privire la anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 „Cu privire la inițierea referendumului local privind problemele locale” și anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din 03 iunie 2021 „Cu privire la desfășurarea referendumului local privind problemele locale”. A fost suspendat procesul în cadrul dosarului civil până la pronunțarea Curții Supreme de Justiție pe marginea conflictului negativ de competență inițiat de reclamantul Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și s-a expedit dosarul Curții Supreme de Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut între Judecătoria Anenii Noi, sediul central și Curtea de Apel Chișinău (f.d.131-136).

Studiind actele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că competență să judece prezenta cauza de contencios administrativ este Judecătoria Anenii Noi, sediul central, unde urmează a fi remisă.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

Din cererea de chemare în judecată rezultă că reclamantul Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 „Cu privire la inițierea referendumului local privind problemele locale” și anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din data de 03 iunie 2021 „Cu privire la desfășurarea referendumului local privind problemele locale” (f.d.1-4).

Conform art. 200 alin. (3) – (4) din Codul administrativ, conflictul de competență dintre judecătoriile din jurisdicția diferitor curți de apel, dintre o judecătorie și o curte de apel sau dintre două curți de apel se soluționează de către Curtea Supremă de Justiție. Conflictul de competență se soluționează fără citarea participanților la proces, printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs.

În conformitate cu art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Articolul 10 alin. (1) 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.

Potrivit art. 11 din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act

administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sânt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

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.

În conformitate cu art. 191 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătoriile 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.

În litigiul dedus judecății, obiectul acțiunii în contencios administrativ intentate la cererea de chemare în judecată depusă de reclamantul Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat îl constituie anularea deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 și a deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din 03 iunie 2021, care se referă la inițierea și desfășurarea referendumului local privind problemele locale din satul Bulboaca, r-nul Anenii Noi. Iar, pentru soluționarea conflictului de competență apărut între Judecătoria Anenii Noi, sediul central și Curtea de Apel Chișinău urmează de stabilit dacă deciziile Consiliului local Bulboaca menționate supra sunt acte administrative individuale sau normative.

Respectiv, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că, actele administrative emise de Consiliul local Bulboaca se referă la o situație strict determinată și produc efecte juridice doar pentru un număr limitat de persoane și anume, locuitorii satului Bulboaca, r-nul Anenii Noi. Or, deciziile contestate se referă la inițierea și desfășurarea referendumului local privind problemele locale din satul Bulboaca, r-nul Anenii Noi.

Mai mult, prin decizia nr. 4/5 din 26 mai 2021 a Consiliului local Bulboaca s-au propus și ulterior prin decizia nr. 5/1 din 03 iunie 2021 a Consiliului local Bulboaca s-au abordat, un număr limitat de întrebări pentru referendumul local a cărei inițiere și desfășurare a fost decisă prin actele administrative contestate și anume: „Sunteți pentru distrugerea ecosistemului local din cauza extragerii zăcămintelor minerale?”, „Sunteți pentru deschiderea unei cariere de extragere a zăcămintelor minerale în sat?” „Sunteți pentru distrugerea locuințelor proprii și infrastructurii locale din cauza circulației autocamioanelor de mare tonaj pe drumurile locale?”, „Sunteți pentru construcția unui drum local privind redirectionarea circulației autocamioanelor de mare tonaj?”, „Sunteți pentru construcția unui drum local privind redirectionarea circulației autocamioanelor de mare tonaj din contul locuitorilor satului?”, „Sunteți pentru închiderea depozitului

de deșeuri (gunoiștei) din sat cu majorarea costului la serviciile de evacuare a deșeurilor?” (f.d.11-12, 20-21).

Așadar, actele administrative contestate în prezenta cauză afectează doar drepturile potențialilor alegători care vor participa la referendumul inițiat de Consiliul local Bulboaca și se referă la un număr determinat de probleme locale abordate. Respectiv, judecarea prezentei cauze în contencios administrativ ține de competența Judecătoriei Anenii Noi, sediul central, or de către reclamant se contestă acte administrative individuale, dar nu normative.

Caracterul individual al unui act administrativ derivă din întrunirea cumulativă a următoarelor condiții: este o dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică, pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, are drept scop de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea, sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Respectiv, la caz, se atestă întrunirea cumulativă a condițiilor legale enunțate mai sus, fiind prezente acte juridic emise de o autoritate publică și anume, Consiliul local Bulboaca. Iar, actele nominalizate reglementează un număr determinat de situații și anume se referă la inițierea și desfășurarea unui referendum local, într-o anumită localitate, cu un număr determinat de întrebări ce urmează a fi adresate unui număr determinat de persoane, și anume locuitorilor cu drept de vot din satul Bulboaca, r-nul Anenii Noi.

Suplimentar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că art. 185 din Codul electoral, definind noțiunea de referendum local indică despre caracterul teritorial restrâns al problemelor ce pot fi soluționate prin desfășurarea unui asemenea referendum, precum și numărul limitate de persoane ce pot participa la acesta.

Astfel, potrivit art. 185 din Codul electoral, referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Respectiv, definiția acordată de legiuitor, denotă faptul că referendumului pot fi supuse problemele de interes deosebit pentru o anumită unitate administrativ-teritorială și prin desfășurarea referendumului local se dorește consultarea unui număr limitat de persoane, care întrunesc condiția de a fi cetățean al acestei unități administrativ-teritoriale.

Totodată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție indică că actele contestate nu se încadrează nici în noțiunea de act normativ, invocată de reclamantul Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat și stabilită de prevederile art. 2 al Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, care prevede că actul normativ este actul 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.

Din caracterile juridice prevăzute de norma legală precitată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că pentru ca un act să fie apreciat drept act normativ, urmează ca normele stabilite în acesta să fie aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice. Însă, la caz, prin decizia Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 și decizia Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din 03 iunie 2021, este reglementată o situație unică și anume inițierea și desfășurarea unui referendum pentru soluționarea anumitor probleme pentru satul Bulboaca, iar după desfășurarea acestuia actele contestate nu mai produc efecte juridice și nu pot fi aplicate pentru un număr nedeterminat de situații juridice.

Subsidiar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, referitor la actul administrativ cu caracter individual, reține că spre deosebire de cel cu caracter normativ, acesta reprezintă o manifestare de voință care creează, modifică sau stinge drepturi și obligații cu referire la o problemă determinată.

Cu referire la întinderea efectelor juridice produse de actele administrative, completul relevă că urmează a diferenția actele administrative normative, care în principiu produc toate categoriile de efecte, fiind și izvoare ale dreptului, de actele administrative individuale, care se prezintă, în principiu, ca fapte juridice ce dau naștere la raporturi de drept administrativ, dar și la alte categorii de raporturi.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că din dispozițiile deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 4/5 din 26 mai 2021 și a deciziei Consiliului local Bulboaca nr. 5/1 din 03 iunie 2021, reiese că acestea reglementează doar o problemă individualizată, privind inițierea și desfășurarea referendumului local privind problemele locale din satul Bulboaca, r-nul Anenii Noi, conținând prevederi concrete, dar nu stabilesc reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, ca să fie calificate drept acte normative.

Prin urmare, cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea deciziilor Consiliului local Bulboaca este de competența jurisdicțională a Judecătoriei Anenii Noi, sediul central.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că, deși Codul administrativ, la art. 191 alin. (1), prevede expres că, în afara cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, Judecătoria Anenii Noi, sediul central, contrar normei enunțate, prin încheierea din 18 ianuarie 2022, a admis cererea Oficiului Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat privind expedierea prezentei acțiuni la Curtea Supremă de Justiție în vederea soluționării conflictului negativ de competență, ridicând astfel conflict negativ de competență între Judecătoria Anenii Noi, sediul central și Curtea de Apel Chișinău.

Articolul 197 din Codul administrativ prevede 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.

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 Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, potrivit cărora 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 acest context, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, 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 (cauza *DMD Group, A.S. vs Slovacia*, 05 octombrie 2010, §61).

În același timp, articolul 6 § 1 al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale 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 considerentul că un prim aspect al procesului echitabil este înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență, prin constatarea competenței Judecătoriei Anenii Noi, sediul central la examinarea și soluționarea acțiunii depuse de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea deciziilor Consiliului local Bulboaca.

Conform art. 191, art. 200 alin. (3), art. 230 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:

Se constată competența Judecătoriei Anenii Noi, sediul central la examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Bulboaca cu privire la anularea actelor administrative.

Cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului

local Bulboaca cu privire la anularea actelor administrative, se remite Judecătoriei Anenii Noi, sediul central, pentru examinare în fond.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan