

Dosarul nr. 3ra-18/22
2-20135120-01-3ra-10012022

Prima instanță: Judecătoria Criuleni sediul central (jud. R. Țurcan)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

16 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul raional Criuleni
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a
Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional
Criuleni cu privire la anularea actului administrativ

împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care
a fost admis apelul declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,
casată hotărârea din 11 decembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni sediul central și
emisă o decizie nouă

constată:

La 29 octombrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a
depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Criuleni cu privire
la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că la 5 iunie 2020, Consiliului raional Criuleni
a adoptat decizia nr. 4.25 din 5 iunie 2020 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor
privind modificarea și corelarea bugetului raional pentru anul 2020”.

A relatat că în conformitate cu art. 64 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie
2006 privind administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei
de Stat a efectuat controlul sub aspectul legalității a deciziei menționate și a constatat
că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

Conform prevederilor art. 68 alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie
2006 privind administrația publică locală, prin notificarea nr. 1304/OT4-781 din
26 august 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat
abrogarea/modificarea deciziei nominalizate, ca fiind emisă contrar legislației.

A evidențiat că în limita termenului de prescripție, Consiliul raional Criuleni
nu a examinat notificarea (cererea prealabilă) și nu s-a expus asupra acesteia.

Reieșind din prevederile art. 7 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 privind actele normative și art. 112 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, unitatea administrativ-teritorială este reprezentată de către primar, însă această reprezentare are loc numai în raporturile cu terții, nu și cu organul deliberativ al administrației locale. În raporturile de drept administrativ dintre autoritățile administrației publice, fiecare autoritate stă în nume propriu, iar nu în calitate de reprezentant al unității administrativ-teritoriale.

Astfel, a menționat că, în temeiul principiului autonomiei locale, unitatea administrativ-teritorială, prin autoritatea sa reprezentativă și deliberativă, respectiv Consiliu, nu este în drept de a abroga, anula actele administrative adoptate de autoritatea executivă. Dar prevederile Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală stabilește expres competențele autorităților deliberative și executive în cazul adoptării/emiterii actului administrativ cu derogări de la normele legale.

Așadar, Consiliul local de nivelul întâi sau al doilea intervine către oficiul teritorial al Cancelariei de Stat cu solicitarea verificării legalității oricărui act adoptat de autoritatea executivă respectivă în cazul în care consideră că acesta este ilegal.

În calitate de autoritate deliberativă a administrației publice locale, consiliul exercită doar atribuțiile care îi sunt conferite de lege.

În acest sens, potrivit Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, competențele și atribuțiile autorităților administrației publice locale se stabilesc numai prin lege. Aceste competențe sunt depline și exclusive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Prin urmare, a indicat că actele emise de consiliul local și de primar au caracter independent, niciuna dintre cele două autorități neputând aproba, modifica sau anula, în mod direct actele emise de cealaltă, deoarece între ele nu există raporturi de subordonare, regula de competență fiind absolută.

Reieșind din normele menționate, a afirmat că nu ține de competența Consiliului aprobarea dispozițiilor (ulterior notificate), al cărui emitent este autoritatea executivă.

A subliniat că normele enumerate nu admit abateri și prevăd conduita de urmat, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului.

A considerat că actul administrativ este ilegal, deoarece a fost adoptat cu încălcarea legislației în vigoare.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 64, 68 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 7, 189 alin. (3), 203 lit. c), 206 alin. (1) lit. a), 211, 214 Cod administrativ, art. 33, 166, 192, 277, 278 CPC.

A solicitat admiterea acțiunii, anularea în totalitate a deciziei Consiliului raional Criuleni nr. 4.25 din 5 iunie 2020 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor privind modificarea și corelarea bugetului raional pentru anul 2020”.

Prin hotărârea din 11 decembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni sediul central, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În susținerea soluției emise, prima instanță, având în vedere prevederile art. 4 alin. (2) din Legea privind descentralizarea administrativă, a reținut că intră în

competențele exclusive ale consiliului raional aprobarea deciziei bugetară anuală, precum și deciziile privind modificarea bugetului raional.

Prin urmare, a considerat prima instanță că argumentele reclamantului precum că decizia contestată a fost aprobată cu încălcarea competenței poartă un caracter pur formal, urmând a fi respinse.

A conchis prima instanță că în situația din speță, autoritatea publică, în exercitarea la caz a dreptului discreționar atribuit de lege, a acționat cu bună-credință în limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul în limita împuternicirilor și în baza procedurii stabilite expres de lege.

La 24 decembrie 2020, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 20 ianuarie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, prin intermediul oficiului poștal, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis apelul declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, casată hotărârea din 11 decembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni sediul central și emisă o decizie nouă, prin care a fost admisă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

A fost anulată decizia Consiliului raional Criuleni nr. 4.25 din 5 iunie 2020 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor privind modificarea și corelarea bugetului raional pentru anul 2020”.

În consolidarea soluției adoptate, instanța de apel a reținut că instanța de fond a aplicat eronat prevederile art. 43 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, or printre competențele Consiliului raional nu se regăsește și competența de aprobare a dispozițiilor președintelui raionului.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că decizia nr. 4.25 din 5 iunie 2020 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor privind modificarea și corelarea bugetului raional pentru anul 2020” a fost adoptată cu depășirea competenței Consiliului local.

Or, Consiliul exercită doar atribuțiile care îi sunt conferite prin lege. Actele emise/adoptate de către primar/președinte și consiliul local au caracter independent, niciuna din cele două autorități nu poate aproba, modifica sau anula, în mod direct actele emise de cealaltă, deoarece între ele nu există raporturi de subordonare, regula de competență fiind absolută.

La 14 octombrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul raional Criuleni a depus recurs împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

La 17 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul raional Criuleni a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei decizii noi de menținere a hotărârii primei instanțe.

În susținerea recursului a invocat că din conținutul întregii decizii se formează o singură concluzie care a expus-o completul judiciar, precum că nu poate fi reținut întemeiat faptul că prin decizia nr. 4.25 din 5 iunie 2020 Consiliul raional Criuleni a aprobat toate modificările bugetului raional, alocările de mijloace financiare și corelarea bugetului, care au fost operate conform dispozițiilor Președintelui

raionului nr. 14-AB/2020, nr. 69-Ab/2020, nr. 12-AB/2020, nr. 52-AB/2020, nr. 60-AB/2020, nr. 61-AB/2020, nr. 62-AB/2020, nr. 63-AB/2020, nr. 65-AB/2020 și nr. 71-AB/2020, or această concluzie este una eronată.

A menționat că decizia nr. 4.25/20 a fost adoptată în strictă conformitate cu actele normative interne ale Consiliului raional Criuleni, care sunt în vigoare până la moment, or la materialele dosarului judiciar nu au fost prezentate careva probe despre anularea acestor acte, prin urmare, este aplicabil art. 137 Cod administrativ.

A considerat că instanța de fond corect a aplicat legea materială în coroborare cu toate materialele dosarului judiciar, argumentele și explicațiile aduse de către participanți.

Astfel, prima instanță nu s-a pronunțat asupra oportunității actului administrativ, ci din contra, a constatat corect că la adoptarea deciziei nr. 4.25/2020, Consiliul raional Criuleni și-a exercitat dreptul său discreționar a întregii activități la aplicarea normelor legale, a acționat cu bună-credință în limitele legale stabilite și cu respectarea scopului pentru care i-a fost atribuit dreptul în limita împuternicirilor și în baza procedurii stabilite expres de lege.

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.

Conform 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 21 septembrie 2021, în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că la 14 octombrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul raional Criuleni a depus recurs împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 131-132, 139).

Tot actele cauzei atestă că decizia motivată din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Consiliul raional Criuleni, prin intermediul oficiului poștal, la 20 decembrie 2021, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la materialele dosarului (f. d. 141).

Se mai constată că la 17 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul raional Criuleni a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 146-148, 162).

Astfel, recursul depus de Consiliul raional Criuleni împotriva deciziei din 21 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

La 11 ianuarie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat copia recursului depus de Consiliul raional Criuleni, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 144), fiind recepționată la 17 ianuarie 2022, ceea ce se atestă prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 145).

La 24 ianuarie 2022, în adresa Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost expediată copia motivării recursului depusă de Consiliul raional Criuleni, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 163), fiind recepționată la 26 ianuarie 2022, ceea ce se atestă prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 164).

Cu toate acestea, intimatul nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul raional Criuleni, 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) 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 nedevelopat 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) Cod 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 Consiliul raional Criuleni.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 Cod 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 Consiliul raional Criuleni se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Aliona Miron