

Dosar nr. 3ra-1080/21

2-19041965-01-3ra-16102021

Prima instanță: Judecătoria Anenii Noi, sediul Central (jud. N. Ghedrovici)

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

Î N C H E I E R E

16 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orășenesc Anenii Noi, persoană terță Primarul or. Anenii Noi cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău prin care s-a casat hotărârea din 08 august 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și a fost respinsă acțiunea,

c o n s t a t ă:

La 22 martie 2019, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a înaintat acțiune în judecată împotriva Consiliului or. Anenii Noi, cu privire la anularea deciziei nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018.

În motivarea acțiunii a invocat că, la 19 decembrie 2018 de către Consiliul or. Anenii Noi a fost adoptată decizia nr.08/01 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a.2018. La 10 ianuarie 2019 decizia vizată a intrat în Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat pentru a fi supusă controlului de legalitate, fiind înregistrată cu nr.de intrare 1301/OT3-280. Ca urmare a exercitării controlului actului indicat, au fost constatate abateri de la prevederile legislației în vigoare. Consiliului orășenesc Anenii Noii-a fost înaintată notificarea nr.1304/OT3-59 din 25 ianuarie 2019, prin care s-a solicitat întreprinderea măsurilor privind reexaminarea și abrogarea deciziei Consiliului orășenesc Anenii Noi nr.08/01 din 19 decembrie 2018 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a.2018.

Oficiul Teritorial Căușeni a explicat că 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.

A considerat că adoptarea deciziei nr.08/01 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a.2018 de către Consiliul orășenesc Anenii Noi a avut loc cu nerespectarea procedurii de elaborare a actului normativ, iar la 19 martie 2019 prin decizia nr.03/05 Consiliul orășenesc Anenii Noi a examinat notificarea nr.1304/OT3 - 59 din 25.01.2019 și a respins-o, fără a indica careva motive.

În asemenea circumstanțe, a solicitat anularea deciziei nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018.

Prin încheierea din 03 mai 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, a fost atras în proces în calitate de persoană terță Primarul or. Anenii Noi.

Prin hotărârea din 08 august 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, s-a anulat decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a anului 2018 (f.d.42,46-47).

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a constatat că, la adoptarea Deciziei nr. 08/01 din 19 decembrie 2018, a fost încălcată procedura cu privire la elaborarea actului normativ.

Instanța de fond a reținut prevederile art.10¹ al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2016 privind administrația publică locală, potrivit cărora, 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.

Potrivit art.64 al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (2) 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 includ 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.

Instanța de judecată a apreciat critic afirmațiile Primăriei orașului Anenii Noi precum că Decizia cu privire la aprobarea dării de seamă la partea de venituri și cheltuieli a bugetului primăriei pe 9 luni a anului 2018, nu poate fi apreciată ca act normativ or, potrivit art.100 al Legii din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, 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.

Instanța de fond a mai accentuat și faptul că secțiunea a 5-a din Legea precitată prevede avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei proiectelor de acte normative și etapele elaborării proiectului actului normative, 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 normativ de către autoritățile a căror competență are tangență directă 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.

Potrivit materialelor prezentate, instanța a constatat că consultarea publică și efectuarea expertizei proiectului actului Deciziei contestate nu au fost efectuate.

În prezența circumstanțelor descrise, instanța de judecată a ajuns la concluzia de a admite integral acțiunea înaintată de reclamantul OT Căușeni al Cancelariei de Stat și a anulat Decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018”.

La 04 septembrie 2019, Consiliul orășenesc Anii Noi a declarat apel nemotivat, iar la 30 martie 2020 apel motivat împotriva hotărârii din 08 august 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central, solicitând casarea hotărârii cu emiterea unei noi hotărâri privind respingerea integrală a acțiunii.

Prin decizia din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost casată integral hotărârea din 08 august 2019 a Judecătoriei Anenii Noi, sediul Central și a fost emisă o nouă decizie cu privire la respingerea acțiunii înaintate de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului or. Anenii Noi, cu privire la anularea deciziei nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018, ca neîntemeiată.

În motivarea soluției, instanța de apel a reținut că decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a anului 2018” a fost aprobată conform competenței deținute de autoritatea publică locală, în vederea realizării interesului comunitar cu respectarea procedurii stabilite de legislația în vigoare. Or, prin decizia contestată s-a aprobat darea de seamă la partea de venituri a bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018 în sumă de 16603,6 mii lei, precum și darea de seamă la partea de cheltuieli a bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018 în sumă de 17092,7 mii lei (f.d. 8).

Completul judiciar a respins ca neîntemeiat argumentul intimatului, susținut de instanța de fond, precum că decizia contestată reprezintă act normativ, deoarece reprezintă un act administrativ favorabil. Or, art.2 al Legii nr.100 din 22 decembrie 2017, prevede că 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 sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice, iar art.4 aceleiași legi indică că, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sunt executoriu

opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului. În acest context, decizia contestată nu cade sub indecența normelor citate, nereprezentând un act normativ, respectiv la adoptarea decizie nu urma a fi respectată procedura prevăzută de Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative și anume avizarea, consultarea publică, efectuarea expertizei proiectelor de acte normative cu respectarea etapelor elaborării proiectului actului normativ. Or, prin actul contestat a fost aprobată darea de seamă cu privire la executarea bugetului Primăriei pe 9 luni anului 2018.

La acest capitol, instanța de apel a explicat că, spre deosebire de actul administrativ cu caracter normativ, actul contestat în prezenta cauză nu prevede reglementări de principiu și nu are o aplicabilitate generală, nu se adresează și nu produce efecte *erga omnes*, ci urmărește stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns și bine definit de subiecte de drept, nominalizate expres în conținutul acestui act.

Luând în considerare cele menționate mai sus instanța de apel a conchis că prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, adoptând o hotărâre care vine în contradicție cu circumstanțele cauzei. Respectiv Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a ajuns la concluzia de a casa hotărârea din 08 august 2019 a Judecătorei Anenii Noi, sediul Central, și a emite o nouă decizie cu privire la respingerea acțiunii înaintate de către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului or. Anenii Noi, cu privire la anularea deciziei nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 privind executarea bugetului primăriei pe 9 luni a. 2018, ca neîntemeiată.

La 20 iulie 2021, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

La 24 septembrie 2021, recurentul a recepționat decizia motivată a instanței de apel, iar la 04 octombrie 2021 a depus motivarea recursului.

În susținerea cererii de recurs, Oficiul a reiterat argumentele expuse la examinarea cauzei în fond și în apel.

A menționat că 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. Iar potrivit art.64 al Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (2) 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 includ 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.

Totodată a invocat că este necesară efectuarea obligatorie a expertizei anticorupție pentru toate proiectele actelor normative.

Având în vedere prevederile legale sus-invocate, consideră adoptarea Deciziei nr.08/01 „Cu privire la executarea bugetului primăriei pe 9 luni a.2018” de către Consiliul or. Anenii Noi cu nerespectarea procedurii de elaborare a actului normativ, din motivul lipsei materialelor menționate supra la momentul adoptării deciziei în cauză.

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 23 iunie 2021. La 20 iulie 2021, Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 23 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.173-174). Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de recurent la 24 septembrie 2021 (f.d.179), iar la 04 octombrie 2021 a fost depus recursul motivat (f.d.181-183). Astfel, recursul nemotivat depus la 20 iulie 2021 și motivarea recursului prezentată la 04 octombrie 2021, sunt în termen.

La 18 octombrie 2021, în adresa intimatului și persoanei terțe a fost expediată copia recursului motivat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 19 decembrie 2021, a fost depusă referință de avocatul Andrian Cotună, în interesele intimatului Consiliul or. Anenii Noi, prin care s-a indicat că în mod categoric, decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la executarea bugetului primăriei or. Anenii Noi pentru pe 9 luni a. 2018” nu poate fi atribuită la categoria „actelor normative” fiind cu certitudine act administrativ cu caracter individual.

Raportul Primarului cu privire la executarea bugetului nu poate fi „act administrativ normativ”, deoarece nu are caracterul „public, obligatoriu, general și impersonal”, având în vedere că prin acesta este vizat doar modul în care autoritatea executivă a utilizat mijloacele financiare alocate de consiliu local, fiind un act a căruia efecte juridice se „epuizează” din momentul aprobării, nefiind vorba de faptul că se nasc careva drepturi și obligații în raport cu cetățenii aflați pe teritoriul administrat de autoritatea publică locală respectivă.

A relatat că, pentru utilizarea neconformă a surselor bugetare, există astfel de organe de control ca Inspekția Financiară, Curtea de Coturi, Comisia de Contestatii, etc., nefiind vorba că instanța de judecată, și anume direct Curtea de Apel Chișinău urmează a fi sesizată să verifice legalitatea a sute de decizii de aprobare a modului de executare a bugetului, care pot fi aprobate pe an zeci, doar în cadrul la aceiași autoritate, cum la caz, a fost vizat bugetului Primăriei or. Anenii Noi pe 9 luni a anului 2018.

Totodată a invocat că, dacă decizia Consiliului orășenesc Anenii Noi nr. 08/01 din 19 decembrie 2018 „Cu privire la executarea bugetului primăriei or. Anenii Noi pentru pe 9 luni a. 2018” ar reprezenta un act normativ, litigiul urma a fi strămutat spre examinarea Curții de Apel Chișinău în calitate de primă instanță împuternicită să efectueze controlul actelor normative.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, în raport cu materialele cauzei și argumentele din referință, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al

Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție le 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) 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 către Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat.

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 Oficiul Teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron