

Dosarul nr. 3ra-298/22
2-21061845-01-3ra-05042022

Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul Central (jud: E.Balan)
Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: S.Procopciuc, D.Stănilă, D.Corolevski)

ÎNCHEIERE

11 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

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

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Bălți, persoană terță Primarul municipiului Bălți cu privire la anularea deciziei nr.2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți”,

împotriva deciziei din 10 februarie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 24 mai 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central,

c o n s t a t ă :

La data de 26 aprilie 2021, Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului mun. Bălți, persoană terță Primarul mun. Bălți privind anularea deciziei nr. 2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți”.

În motivarea acțiunii s-a indicat că drept urmare a controlului de legalitate a deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți” a constatat caracterul neîntemeiat al actului administrativ, emis contrar regulilor de competență legală.

A relatat că, exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

A notat reclamantul că, în conținutul deciziei Consiliului mun. Bălți nr.2/2 din 10.03.2021 s-a constatat încălcarea competenței de aprobarea a actului administrativ, deoarece consideră că prin Hotărârea Comisiei municipale

extraordinare de sănătate publică din 01.10.2020, primarul deja a fost autorizat de a exercita activității menționate în decizia contestată și nu necesită a fi dublată prin emiterea unui act administrativ din partea autorității deliberative (pct.15 din Hotărârea Comisiei din 01.10.2020 - Hotărârile Comisiei extraordinare de sănătate publică a mun. Bălți sunt executorii pentru autoritățile administrației publice locale, pentru persoanele fizice și juridice din municipiu, indiferent de domeniul de activitate și forma juridică de organizare).

Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți”.

Prin hotărârea din 24 mai 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central a fost respinsă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Bălți, persoană terță Primarul mun. Bălți privind anularea deciziei nr. 2/2 din 10.03.2021 (f.d.54, 62-64).

La 02 iunie 2021, Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de apel împotriva hotărârii din 24 mai 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, solicitând casarea acesteia și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă.

Prin decizia din 10 februarie 2022 a Curții de Apel Bălți a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 24 mai 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul Central.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că obiectul material al prezentei acțiuni civile îl constituie verificarea legalității deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți”.

Instanța de apel a reținut că în temeiul art. 61 alin. (1)-(4) al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, precum și a celor din cadrul unității teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituției, al prezentei legi și al altor acte legislative.

Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi și a altor acte normative atât de către autoritățile administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea, cât și de către funcționarii acestora. Controlul administrativ include controlul legalității și controlul oportunității activității autorităților administrației publice locale. Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

Articolul 62 alin. (1) și (2) al aceleiași Legi statuează că controlul administrativ se întemeiază pe următoarele principii: a) exercitarea acestuia numai potrivit procedurilor și în cazurile prevăzute de legislația în vigoare; b) respectarea proporționalității între amploarea intervenției autorității de control și importanța intereselor pe care le protejează; c) neadmiterea limitării dreptului autorității administrației publice locale de a administra în mod autonom, în condițiile legii, afacerile ce țin de propria competență. Controlul administrativ vizează, în principal, legalitatea activității autorităților administrației publice locale.

În accepțiunea art. 63 alin. (1) al Legii nominalizate, de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este

responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Dispozițiile art. 64 alin. (1) lit. a) și alin. (1¹) al legii sus-indicate, controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale deciziile consiliilor locale de nivelurile întîi și al doilea. Actele menționate la alin.(1) vor fi supuse controlului obligatoriu de către Cancelaria de Stat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale.

Instanța de apel a conchis că adoptarea deciziei Consiliului mun. Bălți nr. 2/2 din 10.03.2021 „Cu privire la organizarea unor măsuri de prevenire și control a infecției COVID-19 pe teritoriul municipiului Bălți” a fost dictată ca efect al adoptării de către Comisia teritorială extraordinară de sănătate publică Bălți a Hotărârii nr. 17 din 01.10.2020, prin care în sarcina autorității publice locale – Primăria mun. Bălți s-a pus delegarea reprezentanților Primăriei municipiului Bălți în vederea participării în grupurile mobile constituite de către Comisia teritorială extraordinară de sănătate publică Bălți pentru efectuarea controlului executării hotărârilor Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică și ale Comisiei municipale extraordinare de sănătate publică Bălți.

Drept consecință, instanța de apel a reținut ca fiind întemeiată constatarea instanței ierarhic inferioară precum că scopul deciziei contestate a fost de a asigura realizarea și organizarea cât mai eficientă, de către primar, care reprezintă autoritatea executivă la nivelul Administrației Publice Locale, a activității de delegare zilnică a reprezentanților Primăriei mun. Bălți în grupurile mobile, asigurându-le cu mijloace de transport auto.

Concomitent, instanța de apel a menționat că, decizia Consiliului mun. Bălți nr.2/2 din 10.03.2021 nu conține careva dispoziții contrare Hotărârii Comisiei teritoriale extraordinare de sănătate publică Bălți din 01.10.2020, sau care ar pune în sarcina persoanelor fizice și/sau juridice careva obligații suplimentare, diferite sub aspect cantitativ și calitativ de cele dispuse de Comisia teritorială extraordinare de sănătate publică Bălți.

Urmare a celor expuse, după cum corect a reținut și instanța de fond, instanța de apel a concluzionat și în privința respectării, de către Consiliul mun. Bălți, a prevederilor art.16 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, potrivit căruia dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

În corespundere cu art. 137 Cod administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale

În speță, fiind apreciată conduita autorității publice emitente ale actului administrativ contestat de partea reclamantă, prevederile legale ce vizează obiectul litigiului, s-a stabilit că, autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, acționând în corespundere cu competențele acordate prin lege, și anume art. 14 alin. (1) și (3) din Legea nr. 436

din 28.12.2006 privind administrația publică locală și art. 12 pct. 3) din Legea privind supravegherea de stat a sănătății publice, precum și conform scopului acordat prin lege.

La data de 11 martie 2022, Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat prin intermediul adresei electronice a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 10 februarie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii (f.d.113-114).

Ulterior, la data de 06 aprilie 2022 Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat prin intermediul adresei electronice a prezentat motivarea recursului (f.d.120-127).

În susținerea recursului a invocat că, instanța de apel nu a dat apreciere argumentelor și probelor prezentate la materialele cauzei și anume instanța de apel nu a luat în considerare prevederile Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală în ceea ce privește competențele primarului și Primăriei.

Or, potrivit art.40 lit.e) din Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală, primăria supraveghează executarea măsurilor dispuse de primar atât în cadrul primăriei cât și în teritoriul administrat.

Conform art.29 alin.(1) lit.c) din Legea sus indicată, primarul numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, condice și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională.

Astfel, a concluzionat recurenta că primarul fiind autoritate executivă, având în subordine aparatul Primăriei mun.Bălți a executat timp de aproape 6 luni Hotărârea Comisiei extraordinare de sănătate publică a mun.Bălți, în temeiul pct.15 din Hotărârea nr.17 din 01 octombrie 2020, fără a fi împuternicit de Consiliul mun.Bălți, în cazul dat decizia autorității deliberative nu este necesară.

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.

Iar, conform art. 245 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 Bălți la 14 februarie 2022 a expediat în adresa participanților la proces copia dispozitivului din 10 februarie 2022, iar la 11 martie 2022 copia deciziei motivate din 10 februarie 2021 prin intermediul adresei electronice.

La data de 11 martie 2022, Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat prin intermediul adresei electronice a depus recurs nemotivat, iar la 06 aprilie 2022 a depus recurs motivat.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurenta s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat la 11 martie 2022, iar recursul motivat la 06 aprilie 2022, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 07 aprilie 2022 prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimațiilor Consiliului municipal Bălți, Primarul municipiului Bălți a fost expediată copia recursului depus de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, 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) 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 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) 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 Oficiul Teritorial Bălți 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 Bălți al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru