

Dosarul nr. 3r-126/22
2-21054795-01-3r-15042022

Instanța de fond: Judecătoria Orhei, sediul Central (jud. V. Pîslariuc)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

DECIZIE

22 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând recursurile depuse de Consiliul local Negureni și Primăria comunei Negureni ,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Negureni și Primăriei comunei Negureni, persoane terțe Zmuncila Vitalie, Captari Sergiu, Russu Victor, Vrajitoru Alexei și Societatea cu Răspundere Limitată „Eurotop Plus”, cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 14 aprilie 2021, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Negureni și Primăriei comunei Negureni, persoane terțe Zmuncila Vitalie, Captari Sergiu, Russu Victor, Vrajitoru Alexei și Societatea cu Răspundere Limitată „Eurotop Plus”, cu privire la anularea actului administrativ.

Prin hotărârea din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, s-a admis cererea de chemare în judecată și s-a anulat decizia nr. 1/10 din 25 ianuarie 2021 a Consiliului local Negureni „cu privire la expunerea la licitație pentru vânzare a bunurilor imobile (terenuri agricole)” (f.d. 61, 74-80).

La 13 octombrie 2021, Consiliul local Negureni a depus apel nemotivat împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă (f.d. 70).

Prin încheierea din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibil apelul depus de Consiliul local Negureni împotriva hotărârii din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central (f.d. 95-96).

La 22 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Primăria comunei Negureni a depus recurs împotriva încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 115-129).

În motivarea recursului a invocat că instanța de apel a concluzionat eronat că Consiliul local Negureni ar fi recepționat hotărârea motivată din 7 octombrie a Judecătoriei Orhei, sediul Central, fapt care ar fi fost confirmat prin avizul de recepție.

Recurentul a menționat că conform avizului de recepție DS3505051544AS, la rubrica destinatar sunt indicați doar Primăria și Consiliul, fără a fi specificate cărei localități aparțin. Mai mult, conform rubricii nominalizate, se atestă că una și aceeași scrisoare a fost expediată la doi destinatari distincți, iar cele două semnături aplicate pe avizul de recepție nu au fost efectuate de reprezentantul Consiliului local Negureni și Primăria comunei Negureni, care au calitate de părți în litigiul respectiv.

Prin răspunsul nr. P-64/22 din 3 martie 2022 al Întreprinderii de Stat „Poșta Moldovei”, s-a informat că scrisoarea DS3505051544AS ar fi fost livrată la 25 noiembrie 2021 secretarei Primăriei, fapt ce se prezumă confirmat prin extrasul din registrul F.8 cu semnătura de primire.

În această ordine de idei, recurentul a explicat că Primăria comunei Negureni nu dispune de secretară, iar semnătura din registrul F8 nu a fost realizată de reprezentanții Consiliului local Negureni și Primăriei comunei Negureni, fiind și diferită de cele aplicate pe avizul de recepție.

Prin urmare, recurentul a conchis că Consiliul local Negureni, Primăria comunei Negureni, cât și reprezentanții lor nu au primit până în prezent hotărârea motivată din 7 octombrie 2021a Judecătoriei Orhei, sediul Central.

Primăria comunei Negureni solicită casarea încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu remiterea cauzei la rejudecare în alt complet de judecată.

Conform articolului 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 2 februarie 2022, însă date că actul judecătoresc a fost notificat Primăriei comunei Negureni lipsesc.

Primăria comunei Negureni s-a conformat prevederilor legale și, în termen, a depus recurs împotriva încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Examinând recursul, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl declară inadmisibil, din următoarele considerente.

Conform art. 243 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie de de inadmisibilitate a recursului.

În corespundere cu art. 241 alin. (3) alin. (3) din Codul administrativ, pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Conform art. 236 alin. (2) din Codul administrativ, apelul se declară inadmisibil în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerințelor stabilite la art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (1) și apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

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.**

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că obiectul cererii de recurs depuse de Primăria comunei Negureni îl constituie examinarea legalității încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Așadar, prin încheierea recurată s-a examinat admisibilitatea apelului Consiliul Local Negureni sub aspectul motivelor invocate de acesta privind încălcarea drepturilor sale.

În recursul declarat, Primăria comunei Negureni, autoritate publică distinctă, după cum a menționat însuși recurenta în cererea sa de recurs (fila dosarului 115), invocă încălcarea drepturilor procedurale atât ale Consiliului local Negureni, cât și ale Primăriei.

Astfel, în acest sens, instanța de recurs constată, pe de o parte, inadmisibilitatea cererii de recurs în partea ce ține de încălcarea drepturilor procedurale ale Consiliului local Negureni, dată fiind imposibilitatea **exercitării** efective a unui control de legalitate inițiat de către o altă autoritate publică decât autoritatea pretins vătămată, în speță Consiliul local Negureni, iar, pe de altă parte, inadmisibilitatea cererii de recurs în partea ce ține de încălcarea drepturilor procedurale ale Primăriei comunei Negureni, deoarece încheierea recurată nu se referă la aceasta. Or, după cum s-a arătat supra, admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Așadar, se atestă că Curtea de Apel Chișinău a examinat admisibilitatea cererii de apel depuse nemijlocit de Consiliul local Negureni, dar nu de Primăria comunei Negureni Chișinău.

Respectiv, se conchide că Primăria comunei Negureni nu era în drept să declare recurs asupra încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarat inadmisibil apelul Consiliului local Negureni.

În acest context, completul reține că o asemenea soluție este compatibilă cu standardele Curții Europene a Drepturilor Omului, care a relatat în practica sa constantă faptul că, dreptul de acces la un tribunal nu este un drept absolut (cauza Golder vs the United Kingdom §-36 din 21 februarie 1975), ci unul care poate implica anumite limitări din partea statelor contractante (Ashingdane vs the United Kingdom, 28 mai 1985). De asemenea, Curtea Europeană a subliniat că dispozițiile legale referitoare la formalitățile și limitele de timp care trebuie

îndeplinite pentru a introduce o acțiune sunt menite să asigure buna administrare a justiției și respectarea, în special, a principiului securității juridice (Gheorghiu v. Republica Moldova, 2 iulie 2019, § 27).

În circumstanțele menționate, completul specializat în 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 Primăria comunei Negureni.

La 21 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Consiliul local Negureni a depus recurs împotriva încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 105-114).

În motivarea recursului a invocat că instanța de apel a concluzionat eronat că Consiliul local Negureni ar fi recepționat hotărârea motivată din 7 octombrie a Judecătoriei Orhei, sediul Central, fapt care ar fi fost confirmat prin avizul de recepție.

Recurentul a menționat că conform avizului de recepție DS3505051544AS, la rubrica destinatar este indicat doar Primăria și Consiliul, fără a fi specificate cărei localități aparțin. Mai mult, conform rubricii nominalizate, se atestă că una și aceeași scrisoare a fost expediată la doi destinatari distincți, iar cele două semnături aplicate pe avizul de recepție nu au fost efectuate de reprezentantul Consiliului local Negureni și Primăria comunei Negureni, care au calitate de părți în litigiul respectiv.

Prin răspunsul nr. P-64/22 din 3 martie 2022 al Întreprinderii de Stat „Poșta Moldovei”, s-a informat că scrisoarea DS3505051544AS ar fi fost livrată la 25 noiembrie 2021 secretarei Primăriei, fapt ce se prezumă confirmat prin extrasul din registrul F.8 cu semnătura de primire.

În această ordine de idei, recurentul a explicat că Primăria comunei Negureni nu dispune de secretară, iar semnătura din registrul F8 nu a fost realizată de reprezentanții Consiliului local Negureni și Primăriei comunei Negureni, fiind și diferită de cele aplicate pe avizul de recepție.

Prin urmare, recurentul a conchis că Consiliul local Negureni, Primăria comunei Negureni, cât și reprezentanții lor nu au primit până în prezent hotărârea motivată din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central.

Consiliul local Negureni solicită casarea încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu remiterea cauzei la rejudecare în alt complet de judecată.

Încheierea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 2 februarie 2022 și a fost notificată Consiliului local Negureni la 4 martie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție (f.d. 98).

Consiliul local Negureni s-a conformat prevederilor legale și în termen a depus recurs împotriva încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece în cererea de recurs argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Examinând recursul, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră neîntemeiat și pasibil de a fi respins, din următoarele considerente.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie de respingere a recursului.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, instanța de recurs constată că prin hotărârea din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat și s-a anulat decizia nr. 1/10 din 25 ianuarie 2021 a Consiliului local Negureni „cu privire la expunerea la licitație pentru vânzare a bunurilor imobile (terenuri agricole)” (f.d. 61, 74-80).

La 13 octombrie 2021, Consiliul local Negureni a depus apel nemotivat împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care cererea de chemare în judecată să fie respinsă (f.d. 70).

Potrivit avizului de recepție DS3505051544AS, Consiliul local Negureni a recepționat hotărârea motivată la 25 noiembrie 2021 (f.d. 87).

Prin încheierea din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibil apelul depus de Consiliul local Negureni împotriva hotărârii din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central (f.d. 95-96).

Consiliul local Negureni a criticat soluția instanței de apel, indicând că până în prezent nu a primit hotărârea motivată a instanței de fond.

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural, ori în corespundere cu art. 236, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ, apelul se declară inadmisibil în special când motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului stabilit la art. 232, alin. (2).

În conformitate cu articolul 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată.

Importanța termenelor de procedură este dictată de faptul că ele determină regimul temporar optimal pentru realizarea justiției și pe de o parte, mobilizează cercetarea cauzei, pe de altă parte contracarează urgentarea nejustificată a realizării drepturilor și obligațiilor procesuale, reprezentând instrumentul prevenirii uzării de către participanții la proces cu rea-credință de drepturile lor procedurale. Neexecutarea dispozițiilor normelor de drept material determină aplicarea sancțiunilor procedurale, cu survenirea efectelor negative.

Instanța de recurs menționează că termenul de procedură instituit de legiuitor pentru depunerea apelului motivat este prevăzut de o normă imperativă. Așa, art. 232, alin. (2) din Codul administrativ stipulează că începutul curgerii termenului de depunere a apelului motivat este determinat doar de un singur eveniment – data notificării hotărârii motivate.

Conform art. 97, alin. (1) din Codul administrativ, notificarea este comunicarea, dispusă de autoritatea publică, a unui înscris în forma stabilită de

cod. (2) Notificarea se face în cazurile prevăzute de lege sau prin dispoziția autorității publice. (3) Autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată.

În conformitate cu art. 109 din Codul administrativ, un înscris poate fi notificat prin poștă cu scrisoare recomandată, cu aviz de recepție. Pentru probarea notificării este suficient avizul de recepție.

Din materialele dosarului rezultă că hotărârea Judecătorei Orhei, sediul Central a fost pronunțată la 7 octombrie 2021.

La 22 noiembrie 2021, instanța de fond a expediat participanților la proces hotărârea motivată (f.d. 81)

Potrivit avizului de recepție anexat la fila dosarului 87, Consiliul local Negureni a recepționat hotărârea motivată a instanței de fond la 25 noiembrie 2021.

Conform art. 63, alin. (1) din Codul administrativ, calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art. 259-266 din Codul civil (în redacția actuală a Codului civil art. 383-390).

La rândul său, art. 385 din Codul civil prescrie la alin. (1) că, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, atunci ziua survenirii evenimentului sau momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului.

Coroborând normele legale precitate, se constată că, în condițiile speței începutul curgerii termenului de depunere a motivării apelului este ziua imediat următoare datei calendaristice notificării hotărârii motivate, adică ziua de 26 noiembrie 2021, iar ultima zi este data de 25 decembrie 2021. Însă având în vedere că 25 decembrie 2021 a fost zi de sâmbătă, iar data de 26 decembrie 2021- zi de duminică, ultima zi de prezentare a motivării apelului se constată a fi data de 27 decembrie 2021, ca următoarea zi lucrătoare.

Însă, distinct acestor circumstanțe, Consiliul local Negureni nu a prezentat Curții de Apel Chișinău motivarea apelului. Astfel, este în afara oricărui dubiu că Consiliul local Negureni nu a depus motivarea apelului în termenul legal prevăzut la art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, deși, de la momentul notificării hotărârii motivate a dispus de timp suficient și rezonabil pentru a face uz de acest drept procedural și a depune motivarea apelului în interiorul termenului legal.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va respinge argumentul recurenților precum că semnătura de pe avizul de recepție nu corespunde cu semnătura din registrul F8, ori acest fapt nu a fost demonstrat de către Consiliul local Negureni prin probe concludente și pertinente, iar instanța judecătorească indiferent de gradul ierarhic nu este instituția abilitată să investigheze îndeplinirea obligațiilor de serviciu a lucrătorilor poștali, mizând pe faptul că toată corespondența expediată de către instanțele de judecată se înmânează destinatarilor în strictă conformitate cu legislația în vigoare

Argumentul Consiliului local Negureni precum că nu a depus motivarea apelului, deoarece nu a recepționat hotărârea motivată, este considerat de către instanța de recurs declarativ, ori din materialele dosarului rezultă cert că, la 25

noiembrie 2021, recurentul a recepționat hotărârea motivată din data de 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central.

În plus, instanța de recurs mai relevă că hotărârea motivată din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central a fost publicată pe pagina web a Judecătoriei Orhei, <https://jor.instante.justice.md/>, la data de 22 noiembrie 2021, astfel încât partea în proces a dispus de suficient timp pentru a se informa în legătură cu evoluția procesului și a acționa în vederea apărării intereselor sale juridice.

Totodată, se va reține că, în virtutea principiului bunei-credințe, partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege și să acționeze în vederea protejării intereselor sale juridice, or termenul de depunere a apelului, precum și a motivării apelului, este considerat un termen imperativ, absolut și peremptoriu, astfel că nerespectarea lui atrage după sine decăderea părții din dreptul de a mai exercita această cale de atac.

De altfel, obligația respectivă derivă și din prevederile art. 24 alin. (1) Cod administrativ, potrivit cărora participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să-și exercite drepturile și să-și îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procedurale ale altor participanți.

Prin urmare, argumentele invocate în cererea de recurs sunt neîntemeiate și nu constituie temei de anulare a încheierii recurate.

Din cele menționate mai sus, se atestă legalitatea încheierii din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarat inadmisibil apelul depus Consiliul local Negurenii împotriva hotărârii din 7 octombrie 2021 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, pe motiv că motivarea apelului nu a fost depusă în termenul legal.

În această ordine de idei se constată că soluția adoptată de instanța de apel prin încheierea recurată este compatibilă și cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul prevederilor art. 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale. Tot aici, instanța de recurs accentuează că potrivit legislației în vigoare, sancțiunile procedurale vizează atât actele de procedură ale instanței judecătorești, ale participanților la proces, cât și ale persoanelor legate de activitatea acestora și, în funcție de prevederile legii, constau în anularea actului procedural defectuos, în decăderea din drepturi pentru neîndeplinire în termen a actului de procedură, în obligația de a completa sau a reface actul îndeplinit cu nerespectarea legii, în restabilirea în drepturile încălcate, în aplicarea amenzii judecătorești, în alte măsuri prevăzute de lege.

Exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, cărora li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă. În context, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție amintește că art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează fiecărei persoane dreptul de a sesiza o instanță cu orice contestație referitoare la drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Instanța europeană a relatat însă, în practica sa constantă că, „dreptul la o instanță” nu este absolut.

În această privință, Curtea Europeană, în mai multe cauze de acest gen, nu exclude niciodată ipoteza că interesele unei bune administrări a justiției pot să justifice impunerea unui termen de exercitare a căii de atac [cauza Bacev vs fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei; Kemp vs Luxembourg; Diaz Ochoa vs Spania], în care înalta Curte a arătat că termenul fixat de legea internă este o restricție ce guvernează accesul la justiție.

Față de cele ce preced și având în vedere că încheierea instanței de apel este întemeiată și legală, iar criticile invocate de către recurenți sunt nejustificate, 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 respinge recursul și de a menține încheierea instanței de apel.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Recursul depus de Primăria comunei Negureni se declară inadmisibil.

Se respinge recursul depus de Consiliul local Negureni.

Se menține încheierea din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Negureni și Primăriei comunei Negureni, persoane terțe Zmuncila Vitalie, Captari Sergiu, Russu Victor, Vrajitoru Alexei și Societatea cu Răspundere Limitată „Eurotop Plus”, cu privire la anularea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu