

Dosarul nr. 3ra-526/22
2-21032508-01-3ra-11052022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. M. Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, Gh. Mâra, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

6 iulie 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
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău,
în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial
Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți
Societatea cu Răspundere Limitată „TCI-PRIM” și Întreprinderea Municipală
„Primtrans” cu privire la contestarea actului administrativ,
împotriva deciziei din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La data de 2 martie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a
înaintat acțiune în instanța de judecată împotriva Consiliului mun. Chișinău, terț
Societatea cu Răspundere Limitată „TCI-PRIM”, solicitând anularea deciziei nr.
23/5 din 23 decembrie 2020 „Cu privire la abrogarea deciziei nr. 9/20-1 din 16
ianuarie 2019 și modificarea deciziei nr. 3/32-12 din 19 mai 2015”.

În motivarea acțiunii a menționat că decizia contestată contravine prevederilor
legale și este pasibilă anulării. Or, în conformitate cu art. 30 alin. (2) din Codul
administrativ, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze
situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în
condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

Consiliul mun. Chișinău nu a ținut cont de faptul că, în baza deciziilor
abrogate, au fost deja încheiate raporturi juridice definitive, făcând referire la
prevederile art. 1, 2, 4, 5, 7 ale Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind
transparența în procesul decizional.

A arătat că decizia nr. 2/35 din 23 decembrie 2020 afectează direct interesele
Societății cu Răspundere Limitată „TCI-PRIM”, iar Consiliul mun. Chișinău nu era
în drept să o adopte, fără organizarea consultărilor publice cu atragerea obligatorie

în procesul de consultare a părților interesate, și anume a Societății cu Răspundere Limitată „TCI-PRIM”.

În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe dispozițiile art. 68 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 1,2,4,5,7 ale Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, art. 2, 7, 189, 203 lit. c), 205 alin. (1), 214 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 14 mai 2021 Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a atras în proces în calitate de terț Întreprinderea Municipală „Primtrans” (f.d. 123, vol. I).

Prin hotărârea din 26 mai 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului mun. Chișinău, terți Societatea cu Răspundere Limitată „TCI-PRIM” și Întreprinderea Municipală „Primtrans” cu privire la contestarea actului administrativ.

S-a anulat decizia nr. 23/5 din 23 decembrie 2020 a Consiliului mun. Chișinău „Cu privire la abrogarea deciziei nr. 9/20-1 din 16 ianuarie 2019 și modificarea deciziei nr. 3/32-12 din 19 mai 2015” (f.d.157, vol. I).

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la 8 iunie 2021, Consiliul municipal Chișinău a contestat-o cu apel, completat cu motivarea apelului la 25 august 2021 (f.d. 186-193), solicitând admiterea apelului declarat, casarea integrală a hotărârii și pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă integral (f.d. 180, vol. I).

La 23 iunie 2021, Întreprinderea Municipală „Primtrans” a depus apel împotriva hotărârii instanței de fond, completat la 26 august 2021 cu motivarea apelului, solicitând admiterea apelului declarat, casarea integrală a hotărârii și pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie respinsă integral (f.d.183).

Prin decizia din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, au fost respinse cererile de apel declarate de Consiliul municipiului Chișinău și Întreprinderea Municipală „Primtrans” și menținută hotărârea din 26 mai 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind întemeiată și legală soluția primei instanțe, având în vedere că, la caz, sunt aplicabile prevederile Codului administrativ privitoare la procedura de adoptare a actului administrativ individual defavorabil, motivare, structură, drept discreționar etc., norme ignorate de pârât la emiterea actului administrativ contestat.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, instanța de control judiciar s-a aliniat concluziei fondului, care a conchis că, la emiterea actului administrativ contestat, autoritatea publică pârâtă nu a luat în considerație toate circumstanțele relevante speței și nu și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, încălcare materializată prin faptul că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite de lege, poartă un caracter neproportional scopului urmărit, fapt ce denotă și ilegalitatea lui în fond.

Astfel, contrar argumentelor apelantului, Curtea de Apel a concluzionat că, prin emiterea deciziei contestate, autoritatea publică a ignorat principiul securității raporturilor juridice, or acesta este unul dintre aspectele fundamentale ale

preeminenței dreptului, care cere, între altele, ca atunci când instanțele dau o apreciere finală unei chestiuni, constatarea lor să nu mai poată fi pusă în discuție.

Sub acest aspect, instanța de apel a remarcat că, la emiterea deciziei contestate, Consiliul municipal Chișinău nu a ținut cont de faptul că, prin deciziile anterioare, au fost încheiate raporturi juridice definitive, care au fost executate în sensul formulat, consumându-se efectele juridice ca urmare a emiterii acestora.

Prin urmare, anularea unui act administrativ individual, care a obținut puterea lucrului decis și a generat efecte juridice prin înregistrarea dreptului de proprietate a Societății cu Răspundere Limitată „TCI-Prim” asupra terenului situat în mun. Chișinău, șos. Hâncești, nr.140/1, este inechitabilă și disproporțională față de scopul urmărit (f.d. 118, vol. I).

La 19 aprilie 2022, Consiliul municipal Chișinău a declarat recurs motivat împotriva deciziei din 2 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 27, vol. II).

În susținerea recursului, a invocat dezacordul său cu soluția instanței de apel, considerând-o eronată, emisă cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept material și procesual. Totodată nu au fost elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea justă a fondului cauzei.

Reiterând motivele de fapt și de drept invocate în apel privitoare la tardivitatea acțiunii și nevătămarea, prin activitate administrativă, a unui drept al reclamantului în sensul art. 17 Cod administrativ, învederează instanței că, în actul judecătoresc recurat, nu a fost elucidată poziția clară a reclamantului privind decizia anulată prin actul administrativ contestat tot de acesta, iar instanța de apel, cât și instanța de fond s-au bazat doar pe argumentele persoanei terțe privitoare la examinarea litigiului anterior.

În opinia recurentei, autoritatea publică locală a acționat întru respectarea legislației în vigoare, precum și în scopul satisfacerii intereselor generale ale municipalității.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat să fie respinsă drept inadmisibilă/neîntemeiată.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel, pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu 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. 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 2 februarie 2022, la dosar lipsind date privind notificarea dispozitivului deciziei, însă decizia integrală a fost comunicată recurentului în data de 30 martie 2022, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție anexat la dosar (f.d. 35, vol. II). Astfel, recursul motivat depus la 19 aprilie 2022 este în termen.

La 11 mai 2022, în adresa intimaților a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă ultimii nu și-au valorificat acest drept procedural.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul municipal Chișinău, 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 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 Consiliul municipal Chișinău.

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 Consiliul municipal Chișinău se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu