

Dosarul nr. 3ra-787/22
2-22061998-01-3ra-03082022
Prima instanță: Curtea de Apel Comrat (jud. A.S. Mironov, L.I. Caraianu,
D.S. Fujenco)

ÎNCHEIERE

21 septembrie 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 recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei, în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare a Găgăuziei privind anularea parțială a actului administrativ normativ,
împotriva hotărârii din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Comrat

c o n s t a t ă:

La originea cauzei se află acțiunea în control normativ depusă la 4 mai 2022 de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Adunării Populare a Găgăuziei privind contestarea parțială a actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că, reieșind din activitatea sa funcțională, în conformitate cu prevederile art. 64 și 69 ale Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și pct. 8 (g) al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845/2009, efectuând controlul legalității actelor administrative adoptate de Adunarea Populară a Găgăuziei, a constatat ilegalitatea, în parte, a Hotărârii nr. 42-III/VII din 29 aprilie 2022 cu privire la aprobarea Regulamentului „Privind organizarea și desfășurarea acțiunii „Panglica Sfântului Gheorghe (de Gardă)” pe teritoriul UTA Găgăuzia”.

În hotărârea respectivă, și anume la pct. 1, pct. 6 și pct. 8 al secțiunii IV, se admite posibilitatea folosirii (purtării) pe teritoriul Găgăuziei a panglicii (banda bicoloră de culoarea neagră și oranj), ceea ce contravine legislației în vigoare a Republicii Moldova, motiv pentru care reclamantul s-a adresat nemijlocit instanței de contencios administrativ, în temeiul art. 163 lit a) Cod administrativ, solicitând anularea actului normativ în această parte.

În drept, a invocat suplimentar prevederile Legii 100/2017 cu privire la actele normative, Legii 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, Legii 436/2006 privind administrația publică locală, art. 1 din Legea 54/2003 cu privire la contracararea activității extremiste și art. 365⁵ din Codul contravențional, ce prevede că confecționarea, vânzarea, răspândirea, deținerea în vederea răspândirii și utilizarea în public a atributelor și simbolurilor general cunoscute ce sunt utilizate în contextul unor acțiuni de agresiune militară, crime de război sau crime împotriva umanității, precum și al propagandei sau glorificării acestor acțiuni, se sancționează cu amendă de la 90 la 180 de unități convenționale aplicată persoanei fizice sau cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 30 la 60 de ore, cu amendă de la 180 la 360 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere, cu amendă de la 360 la 600 de unități convenționale aplicată persoanei juridice.

Prin hotărârea din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Comrat, acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a fost admisă integral, anulându-se, ca fiind ilegală, Hotărârea nr. 42-III/VII din 29 aprilie 2022 cu privire la aprobarea Regulamentului „Privind organizarea și desfășurarea acțiunii „Panglica Sfântului Gheorghe (de Gardă)” pe teritoriul UTA Găgăuzia”, în partea denumirii și a pct. 1 al actului administrativ contestat a sintagmei „panglica Sfântului Gheorghe (de Gardă)”, în denumirea și pct. 1 al Regulamentului „Privind organizarea și desfășurarea acțiunii „Panglica Sfântului Gheorghe (de Gardă)” pe teritoriul UTA Găgăuzia” și pct. 6 din secțiunea IV a Regulamentului „Privind organizarea și desfășurarea acțiunii „Panglica Sfântului Gheorghe (de Gardă)” pe teritoriul UTA Găgăuzia” (f.d. 80-91).

Pentru a pronunța această hotărâre, instanța de fond, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind întemeiată acțiunea Oficiului Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, având în vedere că, la caz, sunt aplicabile prevederile art. 3 alin. (1) și (3) din Legea 100/2017 privind actele normative, ce statuează că actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene și să respecte principiile privind constituționalitatea, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, legalitatea și echilibrul între reglementările concurente ș.a.

Curtea de Apel Comrat a constatat că actul administrativ normativ contestat contravine Legii 100/2017 cu privire la actele normative, Legii 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei, Legii 436/2006 privind administrația publică locală, art. 1 din Legea 54/2003 cu privire la contracararea activității extremiste și art. 365⁵ din Codul contravențional.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, instanța de fond a statuat că actul administrativ normativ contestat a eșuat în promovarea testului de proporționalitate aplicat de instanță, sub toate aspectele.

La 22 iulie 2022, Adunarea Populară a Găgăuziei a declarat recurs împotriva hotărârii din 23 iunie 2022 a Curții de Apel Comrat, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii, drept neîntemeiată.

În susținerea recursului, a invocat dezacordul său cu soluția instanței de fond, considerând-o ilegală și neîntemeiată.

Consideră recurenta că instanța de fond nu a stabilit și nu a elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și că nu a fost prezentată nicio dovadă privind amenințarea reală de tulburări posibil a fi provocate prin demonstrația publică a Panglicii Sfântul Gheorghe.

Indică că limitarea unui pericol pur teoretic, ca măsură preventivă de apărare a democrației, nu poate fi recunoscută ca măsură rezonabilă de prevenire a tulburărilor publice. Acțiunea „Panglica Sfântul Gheorghe”, ca eveniment cultural, se desfășura anterior anual pe 9 mai pe întreg teritoriul Republicii Moldova și a fost mereu pașnică.

În drept, invocă dispozițiile Codului administrativ și art. 56, 429, 430, 432, 434, 436, 437, 445 alin. (1) lit. b) Cod procedură civilă.

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 Comrat a pronunțat dispozitivul hotărârii contestate la 23 iunie 2022, însă date privind notificarea acestuia lipsesc. Hotărârea integrală a fost notificată recurentei la 8 iulie 2022 (f.d. 92). Astfel, recursul motivat depus la 22 iulie 2022 este în termen.

La 3 august 2022, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă până la data examinării admisibilității prezentului recurs, la Curtea Supremă de Justiție nu a parvenit nicio referință asupra cererii de recurs înaintate.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Adunarea Populară a Găgăuziei, 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 nedevelopativ 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 Helters 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 Adunarea Populară a Găgăuziei.

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 către Adunarea Populară a Găgăuziei se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu