

Dosarul nr. 3ra-820/22
2-21114582-01-3ra-10082022

Prima instanță: Curtea de Apel Bălți (jud: S.Procopciuc, D.Stănilă, D.Corolevschi)

ÎNCHEIERE

19 octombrie 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 Consiliul municipal Bălți,
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 cu privire la anularea actului administrativ normativ ,
împotriva hotărârii din 21 aprilie 2022 a Curții de Apel Bălți,

c o n s t a ț ă :

La data de 27 iulie 2021 Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat s-a adresat
cu cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului mun.Bălți privind anularea
actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, potrivit atribuțiilor funcționale,
în ordinea art.64 a Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală și pct.8
lit.g) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Oficiilor teritoriale
ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845/ 2009, a supus
controlului de legalitate actele adoptate de Consiliul municipal Bălți, din cadrul
ședinței din 27.04.2021 plasate în RSAL, inclusiv decizia nr.5/2 din 27.04.2021 ”Cu
privire la modificarea și completarea deciziei Consiliului mun.Bălți nr.9/3 din
25.12.2007 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și utilizarea
Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți“.

A menționat reclamantul că prin prevederile acestui act administrativ autoritatea
deliberativă și reprezentativă (Consiliul municipal Bălți) a decis modificarea
Regulamentului privind constituirea și utilizarea Fondului de rezervă a Primăriei
municipiului Bălți, aprobat prin Decizia nr.9/3 din 25.12.2007.

Prin prevederile pct.1.1 din actul administrativ menționat supra a fost completat
capitolul III „Utilizarea și distribuirea mijloacelor Fondului de Rezervă al Primăriei”
la litera d) „Acordarea ajutorului financiar unic”, textul pct. 4 se substituie cu

continutul: „Plata în sumă de 20 000 de lei, oferită de către primarul municipiului Bălți în ziua înmânării regalelor cetățeanului de onoare. În cazul conferirii titlului postmortem plata se oferă membrilor familie”.

A indicat că subpct. 4.1 va avea textul „După decesul Cetățeanului de onoare cheltuielile pentru plata serviciilor funerare se restituie rudelor sau persoanelor care au preluat organizarea înmormântării, în sumă de 10 000 de lei.

Punctul 5 s-a completat cu subpct. 5.1 cu textul „Participanților la cel de-al doilea război mondial - câte 15 000 de lei, către 24 august - Ziua eliberării Republicii Moldova de sub ocupația fascistă”.

Conform art.37 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar -fiscale nr.181 din 25.07.2014 prin decizia bugetară anuală în cadrul bugetului local poate fi creat fondul de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au fost posibil de anticipat și, respectiv, de prevăzut în bugetul aprobat. Fondul de rezervă al autorității administrației publice locale se administrează în baza unui regulament aprobat de consiliul local.

Prin Hotărârea Guvernului nr.1427 din 22.12.2004 s-a aprobat Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora; s-a recomandat autorităților administrației publice locale să aducă propriile regulamente privind constituirea fondurilor de rezervă și utilizarea mijloacelor acestora în corespundere cu Regulamentul-tip susmenționat.

A notat că Regulamentul - tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora (în continuare - Regulamentul) determină modul de constituire, utilizare, evidență și control al fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale. Prevederile Regulamentului au acțiune asupra autorităților reprezentative și deliberative și a autorităților executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și al doilea.

Cuantumul fondului de rezervă se aprobă anual de către autoritatea reprezentativă și deliberativă a unității administrativ-teritoriale la aprobarea bugetului pentru anul următor, în mărime de cel mult 2% din volumul cheltuielilor bugetului ei, în conformitate cu prevederile articolului 19 din Legea nr.397 -XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale.

A indicat că Academia de Științe a Moldovei s-a expus în baza demersului înaintat de Comisia Parlamentară privind aplicarea normelor stabilite la alin.(2) art.29 și alin. (2) art.53 al Legii nr.436/2006.

Prin urmare, art.4 din Legea privind descentralizarea administrativă nr.435/2006 stabilește domeniile proprii de activitate a autorităților publice locale. Însă, alin.(3) a acestei norme consacră următoarele: Autoritățile publice locale de nivelul întâi și al doilea în limitele legii dispun de libertate deplină de acțiune în reglementarea și gestionarea oricărei chestiuni de interes local, care este exclusă competența lor și este atribuită unei alte autorități. Alte competențe proprii autorităților publice locale pot fi atribuite acestora numai prin lege.

Astfel, prin prisma normelor expuse rezultă că ajutor financiar unic poate fi acordat persoanelor socialmente vulnerabile și pentru sinistrați. Norma specială în

materie, care reglementează atribuțiile primarului sunt prevăzute în art.29 din Legea nr.436/2006 pot fi determinate primarului municipiului Bălți, doar prin lege, iar Consiliul municipal Bălți nu poate încredința atribuțiile prevăzute de lege pentru alte autorități.

A indicat că, la adoptarea actelor administrative conform art.21 din Cod administrativ, autoritățile publice competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Prin prisma normelor expuse rezultă că actul emis de autoritatea executivă este ilegal, fiind emis contrar prevederilor legii cu depășirea atribuțiilor funcționale.

Întru soluționarea conflictului pe cale extrajudiciară, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a înaintat în adresa Consiliului mun.Bălți cerința de revindicare a poziției prin notificarea nr.1304/OTi-534 din 28.05.2021, solicitând abrogarea în tot a actului menționat în speță, deoarece contravine legislației.

La 24.06.2021 a fost emisă dispoziția nr. 123 „Cu privire la convocarea ședinței a VIII-a ordinară a Consiliului municipal Bălți”, conform anexei la Dispoziție reclamantul a constatat că notificarea Oficiului teritorial Bălți înaintată și plasată în Registrul de Stat al Actelor Locale la 28.05.2021 sub nr.1304/OTi-534 nu a fost inclusă pentru examinare în ordinea de zi a ședinței din 30.06.2021.

În temeiul art.415¹ Codul Contravențional al RM nr.218/2008 pentru neincluderea pe ordinea de zi a ședinței consiliului local (raional) de către persoana responsabilă a notificării oficiului teritorial al Cancelariei de Stat prevăzute de art.326 alin. (5) Cod contravențional constituie o contravenție săvârșită de persoana responsabilă de includerea în ordinea de zi a ședinței.

Reieșind din cele menționate, Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a inițiat procedura contravențională prevăzută de art. 326¹ alin. (5) Cod Contravențional persoanei responsabile.

În drept, acțiunea s-a întemeiat în baza alin. (4) art.68 Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, art.189 alin(2), art.191 alin.(1), art. 192 alin.(1). art.196 alin.(1), art.206 alin.(1) lit.a) Cod administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018, al.2 art.33, art.166-167, 277-278 Cod de procedură civilă.

A solicitat Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat anularea în tot a deciziei Consiliului mun.Bălți nr.5/2 din 27.04.2021 ”Cu privire la modificarea și completarea deciziei Consiliului mun.Bălți nr.9/3 din 25.12.2007 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și utilizarea Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți”.

Prin încheierea din 28 iulie 2021 a Judecătoriei Bălți, sediul central acțiunea în contencios administrativ s-a transmis pentru examinarea instanței competente, Curtea de Apel Bălți.

Prin încheierea din 11 octombrie 2021 a Curții de Apel Bălți acțiunea în contencios administrativ s-a acceptat spre examinare.

Prin hotărârea din 21 aprilie 2022 a Curții de Apel Bălți s-a admis acțiunea. S-a anulat decizia Consiliului municipal Bălți nr.5/2 din 27.04.2021 ”Cu privire la modificarea și completarea deciziei Consiliului mun.Bălți nr.9/3 din 25.12.2007 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și utilizarea Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți”.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că decizia contestată nr.5/2 din 27.04.2021 Cu privire la modificarea și completarea deciziei Consiliului mun.Bălți nr.9/3 din 25.12.2007 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului privind constituirea și utilizarea Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți”, emisă de Consiliul mun.Bălți urmează a fi anulată în tot, ca fiind emisă contrar dispozițiilor legale și anume a prevederilor capitolului 3 lit.d) din Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1427 din 22.12.2004 (în vigoare 31.12.2004), cât și însăși a scopului fondului de rezervă a administrației publice locale.

În acest sens, instanța de apel a accentuat că punctul d) din capitolul 3 al Regulamentului-tip menționat (pe care s-a bazat adoptarea actului normativ contestat) supra oferă posibilitatea acordării ajutorului financiar unic persoanelor socialmente vulnerabile, dar nu cetățenilor de onoare.

Potrivit art.1 din Legea asistenței sociale nr.547 din 25.12.2003, următoarele noțiuni semnifică: persoană și familie defavorizată – persoană și familie socialmente vulnerabile, aflate în situații care împiedică activitatea normală a acestora din punct de vedere economic, educativ, social etc.

Pe când modificările și completările la Regulamentul privind constituirea și utilizarea Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți, introduse prin decizia nr.5/2 din 27.04.2021 nu vizează persoane socialmente vulnerabile, ceea ce confirmă temeinicia acțiunii înaintate de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat.

Instanța de apel a notat că, prin decizia Consiliului mun.Bălți nr.5/2 din 27.04.2021 s-au introdus modificări anume la litera d) din Regulamentul privind constituirea și utilizarea Fondului de Rezervă al Primăriei municipiului Bălți, deși Regulamentul-tip indică expres la litera d) că ajutorul financiar unic poate fi acordat persoanelor socialmente vulnerabile.

Conform art.14 alin. (1) și alin. (2) lit. c), d) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, stabilește că, Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice.

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrative nr. 435/12.12.2006, consiliul local realizează următoarele competențe: a) planificarea urbană și amenajarea teritoriului la nivel local, gestionarea spațiilor verzi de interes local; b) colectarea, asigurarea etapizată a condițiilor pentru colectare separată și transportarea deșeurilor, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora; c) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale; d) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale; e) transportul public local; f) amenajarea și întreținerea cimitirelor; g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale; h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică); i) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice; j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum

și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități; k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale; l) instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale; m) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației; n) organizarea serviciilor (posturilor) teritoriale de salvatori și pompieri; o) contribuirea, în condițiile legii, la protejarea patrimoniului cultural și a monumentelor de for public de pe teritoriul administrat; p) asigurarea accesului populației la serviciile de bibliotecă pe teritoriul administrat, în limita competențelor atribuite de Legea nr.160/2017 cu privire la bibliotecă.

Instanța de apel a concluzionat că autoritățile publice locale au dreptul să aprobe bugetul de rezervă, însă aceasta nu trebuie să excedă scopului atribuit prin lege. Or, scopul Regulamentului-tip este acordarea autorității publice a posibilității folosirii unor mijloace bănești pentru acoperirea financiară a unor cheltuieli cu caracter excepțional și imprevizibil. Prin urmare, scopul acordării mijloacelor bănești din fondul de rezervă urmează să cumuleze două condiții obligatorii: excepțional și imprevizibil. Pe când speța caracterul excepțional și imprevizibil al necesității acordării indemnizațiilor unice pentru persoanele cărora li se acordă statut de cățăean de onoare nu se denotă din circumstanțele cauzei.

Conform art. 28 alin. (1) Cod administrativ, procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. 88. Iar, potrivit art. 29 alin. (1) Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. Alin. (2) al aceluiași articol statuează că o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

Potrivit alin. (3) din articolul citat, măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

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.

Instanța de apel a relatat că decizia unde se manifestă puterea discreționară se referă la aspectele care, într-un cadru legal, conferă autorității publice o anumită libertate de decizie, acest lucru nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii, or, decizia luată în mod discreționar, trebuie să fie una optimă, să corespundă finalității actului, sensului legislației în vigoare, principiilor generale ale dreptului intern și internațional, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, deci să corespundă scopului urmărit, care alcătuiește esența „dreptului discreționar”, a cărui

realizare se efectuează cu respectarea principiilor legalității, oportunității și a echității.

La data de 26 aprilie 2022, Consiliul municipal Bălți a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 21 aprilie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii instanței de apel cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii (f.d.104-105).

Ulterior, la data de 29 iulie 2022 Consiliul municipal Bălți a prezentat motivarea recursului (f.d.109-115).

În susținerea recursului a invocat că prima instanță a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată și nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată.

A mai invocat recurentul că Regulamentul-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1427 din 22.12.2004 (în vigoare la 31.12.2004) are caracter de recomandare care rezultă din prevederile punctului 2 din Hotărârea Guvernului nr.1427 din 22.12.2004.

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.

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 a pronunțat hotărârea contestată la 21 aprilie 2022, Consiliul municipal Bălți a depus recurs nemotivat la 26 aprilie 2022. Decizia motivată din 21 aprilie 2022 a Curții de Apel Bălți a fost expediată prin intermediul poștei electronice Consiliului municipal Bălți la data de 25 iulie 2022 (f.d.108).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat la 26 aprilie 2022, iar recursul motivat la 29 iulie 2022, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul municipal Bălți, 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 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 implicite 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 Bălți.

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 Bălți se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru