

Dosarul nr. 3ra-971/22  
2-21078222-01-3ra-20092022

Prima instanță: Judecătoria Anenii Noi sediul central (jud. N. Ghedrovici)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

## ÎNCHEIERE

26 octombrie 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 local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Primarului satului Puhăceni raionul Anenii Noi, Veaceslav Plămădeală împotriva Consiliului local Puhăceni raionul Anenii Noi cu privire la anularea actului administrativ

împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi și menținută hotărârea din 8 decembrie 2021 a Judecătoriei Anenii Noi sediul central

constată:

La 26 mai 2021, Primarul satului Puhăceni raionul Anenii Noi, Veaceslav Plămădeală a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Puhăceni raionul Anenii Noi cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că la 16 aprilie 2021, Consiliul local Puhăceni a adoptat decizia nr. 03/19 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte, prin care a fost decis: 1. Contractele, devizele de cheltuieli, facturile și toate cheltuielile planificate a surselor financiare publice, în valoare mai mare de 5 000 de lei și a acțiunilor întreprinse în această direcție, atât pentru primărie cât și pentru instituțiile subordonate acesteia, înainte de a fi semnate și efectuate, să fie examinate și aprobate prin decizia Consiliului local; 2. Responsabil de îndeplinirea prezentei decizii se numește primarul localității, Plămădeală Veaceslav.

A evidențiat reclamantul că actul administrativ menționat a fost plasat în Registrul Actelor Locale la 26 aprilie 2021, conform art. 20 alin. (7) din Legea nr. 436/2016 privind administrația publică locală.

La fel, a precizat că decizia nr. 03/19 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte, nu i-a fost adusă la cunoștință contra semnăturii.

A considerat că prin actul administrativ enunțat i-au fost limitate atribuțiile conferite prin lege, menționând că competențele principale ale autorităților publice locale în domeniul finanțelor publice sunt stabilite prin Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

Având în vedere prevederile art. 6 alin. (1), 14 alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 21 alin. (1), (5), 31 alin. (4), 77, 78 din Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale, a accentuat că autoritățile administrației publice locale (consiliile locale și raionale și primarii) sunt abilitate cu competență generală, iar prin prisma competențelor specifice, acestea sunt autorități deliberative (consiliile) și autorități executive (primarii).

Din prevederile art. 112 din Constituția Republicii Moldova și art. 1 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, poate fi conturat statutul distinct al autorităților administrației publice locale. Astfel, consiliile locale au statut de autorități reprezentative, deliberative și decizionale, iar primarii - statut de autorități reprezentative, administrative și decizionale.

A remarcat că consiliul local, precum și primarul se bucură de autonomie locală, astfel își exercită autonomia prin prisma competențelor stabilite de lege.

A considerat reclamantul că emiterea deciziei nr. 03/19 din 16 aprilie 2021 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte, atentează direct la funcția administrativă a primarului în vederea executării atribuțiilor conferite prin lege.

Astfel, orice limitare a autonomiei publice locale nu poate fi operată decât printr-o reglementare de rang constituțional sau organic, nicidecum printr-un act administrativ emis de Consiliul local Puhăceni.

De asemenea, a afirmat că puterea executivă a primarului derivă din puterea alegătorilor, nu din cea a consiliului local, în sens direct adoptarea deciziei menționate limitează primarul în exercitarea atribuțiilor conferite de lege prin votul direct al populației locale.

A subliniat că Consiliul local Puhăceni a încălcat și dispozițiile art. 4 alin. (4) și art. 6 alin. (1) din Carta europeană a autonomiei locale, care prevăd dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

Așadar, prin decizia nr. 03/19 din 16 aprilie 2021 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte, au fost încălcate prevederile menționate, Consiliul local Puhăceni prin activitatea administrativă a comis o încălcare a drepturilor stabilite de lege în sensul art. 17 Cod administrativ.

A mai notat că, anterior, prin decizia nr. 01/6 din 26 ianuarie 2021, Consiliul local Puhăceni a încercat limitarea atribuțiilor primarului satului Puhăceni, însă actul administrativ a fost notificat de Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat prin notificarea nr. 1304/OT3 din-100 din 17 februarie 2021.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 17, 189, 196, 204, 206, 209, 211-212 Cod administrativ, art. 1, 4-5, 14, 166, 167, 206 CPC.

A solicitat anularea deciziei nr. 03/19 din 16 aprilie 2021 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte.

Prin hotărârea din 8 decembrie 2021 a Judecătorei Anenii Noi sediul central, a fost admisă cererea de chemare în judecată a Primarului satului Puhăceni raionul Anenii Noi, Veaceslav Plămădeală.

A fost anulată decizia nr. 03/19 din 16 aprilie 2021 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte, emisă de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi.

La 9 decembrie 2021, prin intermediul poștei electronice, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 23 februarie 2022, prin intermediul poștei electronice, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi și menținută hotărârea din 8 decembrie 2021 a Judecătorei Anenii Noi sediul central.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare, reieșind din prevederile art. 6 alin. (1), 29 alin. (1) lit. f) și alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația public locală, art. 31 alin. (4) și 77 alin. (1) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, au ajuns la concluzia că prin decizia Consiliului local Puhăceni nr. 03/19 din 16 aprilie 2021, a fost admisă limitarea Primarului sat. Puhăceni, în atribuțiile conferite prin lege, în special, Legea nr. 436 - XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația public locală, Legea nr. 397 din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale și Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014, fapt ce reprezintă o încălcare a normelor legale enunțate.

Or, atât consiliul local, precum și primarul se bucură de autonomie locală, astfel își exercită autonomia prin prisma competențelor stabilite de lege.

Prima instanță și instanța de apel au conchis cu privire la necesitatea admiterii acțiunii înaintate și anulării deciziei nr. 03/19 din 16 aprilie 2021 cu privire la aprobarea contractelor, devizelor de cheltuieli, facturilor și altor acte,

deoarece sintagma precum că „Contractele, devizele de cheltuieli, facturile și toate cheltuielile planificate a surselor financiare publice, în valoare mai mare de 5 000 de lei și a acțiunilor întreprinse în această direcție, atât pentru primărie cât și pentru instituțiile subordonate acesteia, înainte de a fi semnate și efectuate, să fie examinate și aprobate prin decizia Consiliului Local”, constituie o încălcare a competenței legale a primarului, în vederea executării atribuțiilor conferite prin lege, de a soluționa și de a gestiona în numele și în interesul colectivității locale pe care le reprezintă, treburile publice.

La 27 iunie 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată ca nefondată.

La 21 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată ca nefondată.

În motivarea recursului a invocat dezacordul cu actele judecătorești recurate, considerându-le pasibile de a fi casate.

Astfel, a remarcat că eroarea de drept comisă de către instanțele de judecată ierarhic inferioare se adevărește prin faptul că controlul judecătoresc al actului administrativ nu l-au efectuat prin prisma exercitării dreptului discreționar, ignorând în mod cert criteriile imperative după care se ghidează instanța. Mai curând, instanțele inferioare s-au expus asupra oportunității actului administrativ, anulându-l pe motive formale.

A menționat că, în speță, verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Astfel, prima instanță și instanța de apel erau obligate să ofere un răspuns convingător cu privire la fiecare criteriu în parte, pentru a stabili cu certitudine dacă consiliul local în mod arbitrar ar fi emis actul administrativ, criterii care în ansamblu, formează dreptul discreționar al autorității publice.

Curtea de Apel Chișinău și Judecătoria Anenii Noi au ignorat prevederile art. 40 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 cu privire la administrația publică locală care reprezintă și temeiul legal al exercitării dreptului discreționar la emiterea actului administrativ contestat.

A evidențiat că instanțele de judecată ierarhic inferioare au admis o confuzie și o interpretare eronată cu privire la caracterul autonom al consiliului local și

primarului, pe de-o parte, iar pe de altă parte, în materie de finanțe, executarea bugetului public local, deoarece autonomia primarului nu este una absolută și total independentă față de consiliul local, ci mai curând consiliul local și primarul conlucrează reciproc în vederea soluționării problemelor de interes public.

La fel, instanțele inferioare au comis o confuzie între primar și primărie, deoarece primăria ca entitate juridică are atribuții distincte față de persoana primarului, fapt confirmat prin art. 40 alin. (2) din Legea nr. 436/2006.

Faptul că funcția de primar nu este o funcție absolută și independentă față de consiliul local se demonstrează prin următoarele norme imperative: art. 29 alin. (1) lit. a), 30 alin. (1), 40 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 cu privire la administrația publică locală. Prin urmare, este indubitabil faptul că primăria este o structură funcțională cu atribuții expres prevăzute de lege.

A considerat că decizia recurată nu se bazează pe nicio probă prin care s-ar demonstra dreptul vătămat, fapt contrar art. 219 Cod administrativ, ci se limitează la afirmații declarative și formale precum că „s-a admis limitarea primarului”, fiind înșirate în mod formal o serie de prevederi legale pretins încălcate și nu conține absolut niciun argument referitor la exercitarea dreptului discreționar și dacă acest drept discreționar nu ar întruni criteriile prevăzute la art. 225 alin. (2) Cod administrativ.

Totodată, a afirmat că controlul judecătoresc exercitat de către Curtea de Apel Chișinău este vădit contrar art. 219 și 225 Cod administrativ, însușindu-și considerentele instanței de fond, fără însă să ofere un răspuns concis și să combată argumentele Consiliului local Puhăceni.

La 22 septembrie 2022, în adresa Primarului satului Puhăceni raionul Anenii Noi, Veaceslav Plămădeală a fost expediată copia recursului depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 110).

Tot la 22 septembrie 2022, copia recursului depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, a fost expediată și la adresa electronică a Primarului satului Puhăceni raionul Anenii Noi, Veaceslav Plămădeală și avocatului Denis Potereanu, ceea ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la actele cauzei (f. d. 111).

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului, intimatul nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

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 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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 22 iunie 2022, în ședință publică (f. d. 94).

Din materialele dosarului rezultă că la 27 iunie 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 99-101).

Se mai constată că copia deciziei motivate din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului Consiliului local Puhăceni raionul Anenii Noi, avocatului Andrei Grigorița, prin intermediul poștei electronice, la 15 septembrie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la actele cauzei (f. d. 102).

Este cert și faptul că la 21 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 105-108).

Astfel, recursul depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița împotriva deciziei din 22 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița, 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) 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 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) Cod 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 local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de Consiliul local Puhăceni raionul Anenii Noi, reprezentat de avocatul Andrei Grigorița se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu