

Dosarul nr. 3ra-145/23  
2-20094973-01-3ra-01022023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. A. Paniș)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici)

## ÎNCHEIERE

29 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Primăria orașului Durlești, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Asociației Obștești „Primăria Mea” împotriva Primăriei orașului Durlești cu privire la contestarea actelor administrative și obligarea emiterii actului administrativ,

împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Primăria orașului Durlești, cu menținerea hotărârii din 15 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care a fost admisă acțiunea,

constată:

La 06 august 2020, prin intermediul poștei electronice, AO „Primăria Mea” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei orașului Durlești cu privire la contestarea actelor administrative și obligarea emiterii actului administrativ.

În susținerea acțiunii, a indicat că la data de 16 decembrie 2019, AO „Primăria Mea” s-a adresat către Primăria or. Durlești, cu solicitarea (scrisoarea nr. 34) de a fi inclusă în lista generală a părților interesate pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional al Primăriei și Consiliului local din or. Durlești, în temeiul pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

A menționat că potrivit normei juridice nominalizate supra, persoana responsabilă de coordonarea procesului de consultare publică pregătește o listă generală a părților interesate, întocmită la inițiativa subdiviziunilor autorității publice, altor autorități publice sau la propunerea părților interesate, care vor fi

informate prioritar despre procesul decizional al autorității în cauză. Lista se actualizează semestrial, inclusiv cu indicarea părților interesate (numele și prenumele cetățenilor, denumirile asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, informația de contact a acestora), care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității publice.

Dat fiind faptul că, până în luna iunie 2020, AO „Primăria Mea” nu a recepționat răspuns la solicitarea (scrisoarea nr. 34 din 16 decembrie 2019) înaintată către autoritatea publică locală, dar nici nu a fost informată despre procesul decizional în calitate de persoană interesată, la data de 12 iunie 2020, a fost expediată, prin intermediul poștei electronice, o scrisoare repetată către Primăria or. Durlești cu solicitarea informării despre măsurile adoptate pe marginea scrisorii din 16 decembrie 2019 (scrisoarea nr. 30 din 12 iunie 2020).

Astfel, la data de 15 iunie 2020, Primăria or. Durlești a expediat la poșta electronică scrisoarea nr. 2539/19 din 31 decembrie 2019 (deși scrisoarea este datată cu 31 decembrie 2019, AO „Primăria Mea” nu a recepționat răspunsul în cauză decât la data de 15 iunie 2020), în care a fost indicat că, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, petiția adresată autorității publice, trebuie să fie motivată și însoțită de dovezi prevăzute de reglementările legale în vigoare. La fel, Primăria or. Durlești a precizat că în petiția adresată a fost omisă respectarea prevederilor legale privind conținutul petiției, din care considerent petiția adresată nu este motivată.

Nefiind de acord cu răspunsul expediat, la data de 19 iunie 2020, AO „Primăria Mea” a depus o nouă cerere (nr. 32 din 18 iunie 2020, nr. de înregistrare 2031/120), prin care a solicitat includerea în lista generală a părților interesate, pentru a fi informați despre procesul decizional al Primăriei și Consiliului or. Durlești.

A relatat că la data de 13 iulie 2020, a fost recepționat răspunsul nr. 1766/20 din 07 iulie 2020, expediat de către Primăria or. Durlești, prin care din nou a fost respinsă în mod abuziv solicitarea AO „Primăria Mea”, fiind indicate aceleași motive precum că aceasta nu este motivată, ținând cont de prevederile art. 16 din Legea nr. 837/1996 cu privire la asociațiile obștești.

În contextul celor descrise, a calificat răspunsul Primăriei or. Durlești nr. 1766/20 din 07 iulie 2020, ca fiind unul abuziv și contrar prevederilor legale.

A subliniat că potrivit legislației, pentru a fi incluși în lista generală a părților interesate, pentru a fi informați prioritar despre procesul decizional al Consiliului orașenesc al or. Durlești, în conformitate cu prevederile pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09 august 2016, persoanele interesate pot să solicite în scris informarea despre procesul decizional al autorității publice.

În scrisorile din 16 decembrie 2020 și 19 iunie 2020, AO „Primăria Mea” a indicat care este scopul activității sale potrivit Statutului Asociației și care este motivul solicitării includerii în lista părților interesate pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional al Primăriei or. Durlești mun. Chișinău.

Dreptul persoanelor fizice și juridice de a fi informați despre procesul decizional în cadrul autorității publice locale este un drept fundamental garantat atât la nivel național, cât și internațional, iar limitarea acestuia constituie o încălcare.

A opinat că autoritatea publică, în răspunsul său, a invocat abuziv normele Codului administrativ, or, potrivit art. 9 Cod administrativ, prin petiție se înțelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorități publice de către o persoană fizică sau juridică.

Prin răspunsul său nr. 1766/20 din 07 iulie 2020, Primăria or. Durlești nu a indicat care normă juridică a fost încălcată sau omisă și, respectiv, nici nu acordă termen pentru înlăturarea pretinselor neajunsuri, așa cum prevede legea într-o astfel de situație.

A ținut să precizeze că, potrivit pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, întocmirea de către autoritatea publică locală a listei persoanelor interesate se face la inițiativa autorității sau la solicitarea în scris a persoanelor fizice sau juridice, fiind necesare doar numele și prenumele cetățenilor, denumirile asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate, informația de contact a acestora.

Prin refuzul de a include AO „Primăria Mea” în lista generală a părților interesate, pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional, Primăria or. Durlești a încălcat prevederile art. 34 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, art. 6, 7, 11 din Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, pct. 7, 9, 10, 12 din Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 34 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, art. 6, 7, 11 din Legea nr. 239 din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, pct. 7, 9, 10, 12 din Hotărârea Guvernului nr. 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, art. 5, 7, 38, 166, 167, 237-241 CPC, art. 189, 191, 193, 196, 206, 224 Cod administrativ.

A solicitat admiterea acțiunii, anularea răspunsurilor Primăriei or. Durlești nr. 1766/20 din 07 iulie 2020 și nr. 2539/19 din 31 decembrie 2019, ca fiind emise contrar prevederilor legale, precum și obligarea Primăriei or. Durlești de a include AO „Primăria Mea” în lista generală a părților interesate, pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional al Primăriei și Consiliului local din or. Durlești, în temeiul pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

Prin hotărârea din 15 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea.

A fost anulat refuzul Primăriei or. Durlești nr. 1766/20 din 07 iulie 2020 și nr. 2539/19 din 31 decembrie 2019 și obligată Primăria or. Durlești să includă AO „Primăria Mea” în lipsa generală a părților interesate pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional al Primăriei și Consiliul local din or. Durlești.

La 17 februarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice, Primăria or. Durlești a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 15 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la 24 mai 2022, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, prin intermediul poștei

electronice, a prezentat motivarea apelului, prin care a solicitat admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere ca neîntemeiată a acțiunii.

Prin decizia din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Primăria or. Durlești, cu menținerea hotărârii din 15 februarie 2022 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Întru argumentarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au reținut că Primăria or. Durlești neîntemeiat a considerat că cererea adresată de către AO „Primăria Mea” nu a fost motivată și a nu a dat curs acesteia, or, cererea respectivă cuprindea motivele de fapt și de drept întru justificarea solicitărilor înaintate.

Totodată, au menționat instanțele de judecată că în lista generală a persoanelor interesate sunt incluse toate părțile interesate la inițiativa subdiviziunilor autorității publice, altor autorități publice sau la propunerea părților interesate care au solicitat în scris informarea despre procesul decizional al autorității publice.

În plus, instanțele de judecată inferioare au reperat pct. 9 din Regulamentul cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09 august 2016, potrivit căruia informarea privind procesul decizional se face pe calea informării generale, pentru un public larg nedefinit și pe calea informării direcționate, pentru părți interesate definite, incluse în lista prevăzută în pct. 7 din prezentul Regulament, sau alte părți interesate care au solicitat în scris informarea.

Așadar, dat fiind faptul că AO „Primăria Mea” a solicitat în scris Primăriei or. Durlești includerea acesteia în lista generală a părților interesate pentru a fi informată prioritar despre procesul decizional al autorității în cauză, asociația respectivă urmează a fi inclusă în lista generală a părților interesate și să fie informată despre procesul decizional al autorității în cauză.

La 28 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Primăria or. Durlești a depus recurs motivat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii de respingere ca neîntemeiată a acțiunii.

În motivarea recursului, a invocat că atât instanța de fond, cât și instanța de apel, nu au dat o apreciere deplină argumentelor invocate de către Primăria or. Durlești.

A notat că cererea înaintată de către AO „Primăria Mea” a fost adresată Primăriei or. Durlești care, conform competenței sale, este organul executiv al administrației publice locale, și nu organul decisiv.

Or, solicitarea de a fi inclus în lista generală ca parte interesată în procesul decizional urma a fi adresată exclusiv către Consiliul or. Durlești, având în vedere atribuțiile acestuia prevăzute în art. 14 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, iar obligarea Primăriei or. Durlești urma a fi exclusă.

Mai mult, Primăria or. Durlești nu este registratorul unei astfel de liste, având în vedere faptul că atribuțiile sale se rezumă doar la partea executive.

Suplimentar, a obiectat că instanța de fond a interpretat eronat aplicabilitatea Hotărârii Guvernului nr. 967 din 09 august 2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, deoarece art. 2 al hotărârii respective stabilește clar instituțiile publice care cad sub incidența acestui act.

În acest mod, administrația publică locală a or. Durlești, conform Legii nr. 436/2006 privind administrația publică locală, este o instituție publică de nivelului întâi, iar Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 se referă la instituții precum Cancelaria de Stat, ministerele și nicidecum autoritățile publice locale.

Sub un alt aspect, AO „Primăria Mea” nu a justificat care este motivul de a fi inclusă în lista generală în calitate de parte interesată, luând în considerare că ultima nu își desfășoară activitatea în or. Durlești, nu este înregistrată în Registrul Asociațiilor Obștești din cadrul Primăriei or. Durlești, nu deține bunuri mobile sau imobile înregistrate pe teritoriul or. Durlești.

La fel, AO „Primăria Mea” nu a prezentat scopurile și obiectivele prevăzute în statut, care ar indica impactul procesului decizional al autorității publice locale a or. Durlești.

Finalmente, a obiectat că AO „Primăria Mea” nu deține Decizia statut de utilitate publică, acordată de către comisia de certificare în modul stabilit de legislația în vigoare.

La 02 februarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat la adresa electronică a AO „Primăria Mea” copia cererii de recurs depuse de Primăria or. Durlești, fiindu-i explicat dreptul de a depune referință la recursul declarat (f. d. 121).

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului, AO „Primăria Mea” nu și-a valorificat dreptul său procedural de a depune referință la recursul înaintat.

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) 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.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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 27 septembrie 2022, în ședință publică (f. d. 105).

Din materialele dosarului rezultă că copia dispozitivului deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentei, prin intermediul poștei electronice, la 7 octombrie 2022, circumstanță ce se atestă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f. d. 116).

Cert este și faptul că la 28 octombrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Primăria or. Durlești a depus recurs motivat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 111-113).

Tot actele cauzei atestă că copia deciziei motivate din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentei, prin intermediul poștei electronice, la 24 ianuarie 2023, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele dosarului (f. d. 118).

Astfel, recursul depus de Primăria or. Durlești împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Primăria or. Durlești, 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 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 Primăria or. Durllești.

În conformitate cu art. 230 și 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

dispune:

Recursul depus de Primăria orașului Durllești se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu