

DECIZIE

14 februarie 2024

mun. Chișinău

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Aliona Miron

Diana Stănilă

Ion Malanciuc

examinând recursul declarat de Primăria satului Cojușna, raionul Strășeni, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”,

împotriva încheierii din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea depusă de Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni,

c o n s t a t ă:

La 21 aprilie 2023, Primăria sat. Cojușna și Consiliul sătesc Cojușna au sesizat Judecătoria Strășeni, sediul Central, cu acțiunea în contencios administrativ îndreptată împotriva Consiliului raional Strășeni, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți” și a pct. 21 și 23 din Decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/10 din 21.03.23 „Cu privire la alocarea mijloacelor financiare din bugetul raional”.

Prin încheierea din 02 mai 2023 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, prezenta acțiune a fost transmisă spre examinare conform competenței Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 15 iunie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost suspendată examinarea cauzei și transmisă cauza pentru soluționarea conflictului de competență.

Prin încheierea din 09 august 2023 a Curții Supreme de Justiție, s-a constatat competența Judecătoriei Strășeni, sediul Central la examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria sat. Cojușna și Consiliul sat. Cojușna împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea pct. 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 din decizia Consiliului raional

Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți” și pct. 21 și 23 din Decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/10 din 21.03.23 „Cu privire la alocarea mijloacelor financiare din bugetul raional”.

S-a constatat competența Completului specializat în materie de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău la examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria sat. Cojușna și Consiliul sat. Cojușna împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”.

Cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria sat. Cojușna și Consiliul sat. Cojușna împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți” și a pct. 21 și 23 din Decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/10 din 21.03.23 „Cu privire la alocarea mijloacelor financiare din bugetul raional”, a fost remisă Judecătoriei Strășeni, sediul central, pentru ulterioara separare a pretențiilor.

Prin încheierea din 21 august 2023 a Judecătoriei Strășeni, sediul Central, s-a dispus separarea pretențiilor din acțiunea în contencios administrativ la cererea Primăriei și Consiliului Cojușna, rml. Strășeni împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la contestarea actelor administrative și anume: pretențiile ce țin de anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți” s-au separat și s-a transmis cauză în această parte instanței competente - Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 18 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a solicitat autorității publice pârâte prezentarea referinței asupra acțiunii în contencios administrativ, însă în termenul stabilit Consiliului raional Strășeni nu a reacționat.

Prin încheierea din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în control normativ depusă de Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”, a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că reclamanții nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

La 11 decembrie 2023, Primăria satului Cojușna, raionul Strășeni, a depus recurs împotriva încheierii din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului și casarea încheierii contestate, cu trimiterea cauzei la rejudecare.

În motivarea recursului, a invocat că conform prevederilor art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Astfel, instanța de apel, a omis faptul că dreptul vătămat al Primăriei și Consiliului sătesc Cojușna, este dreptul de proprietate, și anume în privința căruia i

s-a adus o atingere prin emiterea Deciziei Consiliului raional Strășeni, fără careva coordonare, de creare a unui serviciu social nou pe terenul care aparține conform Extrasului din Registrul Bunurilor Imobile, cu drept de proprietate satului Cojușna, r-nul Strășeni.

Consideră recurentul că, prin emiterea încheierii de inadmisibilitate din 23 noiembrie 2023, Curtea de apel Chișinău le-a îngădit dreptul la acces liber la justiție, dreptul la un tribunal, precum și a încălcat principiul egalității părților (în sensul prezentării probelor doveditoare a dreptului lezat).

De asemenea a menționat că, pe cauza înaintată de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional Strășeni, sunt invocate pretenții cu privire la transparența în procesul decizional, această autoritate nu poate invoca careva lezare a dreptului de proprietate, deoarece nu ea este autoritatea lezată în acest drept și nu ea este proprietarul.

A susținut recurentul că în prezenta cauză, atât Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cât și Primăria și Consiliul Sătesc Cojușna, au dreptul a contesta actul emis de către Consiliul raional Strășeni.

Potrivit art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curții de apel.

Conform art. 241 alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

La caz, instanța de recurs constată că încheierea din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost notificată recurentului la data de 28 noiembrie 2023, astfel recursul depus la 11 decembrie 2023, în termen.

În conformitate cu art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

La 03 ianuarie 2024, Curtea Supremă de Justiție, a notificat intimatului, prin intermediul poștei electronice, copia recursului depus de Primăria satului Cojușna, raionul Strășeni. Însă, referințe nu au fost depuse.

Completul Curții Supreme de Justiție a decis examinarea cererii de recurs fără înștiințarea participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Studiind materialele dosarului, completul Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie prin care respinge recursul.

Completul de judecată menționează că în speță, obiectul recursului vizează legalitatea încheierii din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni împotriva Consiliului raional Strășeni cu privire la anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”, a fost declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ (f.d.98-104).

Din motivarea actului judecătoresc ce constituie obiectul prezentului recurs, se desprinde că, reclamantii acțiunii, Primăria și Consiliul Cojușna, r-nul Strășeni, prin acțiunea înaintată, solicitând anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”, nu au demonstrat respectarea întrunirii standardului de dispunere a dreptului acordat prin lege, de revendicare a încălcării, identificate concret și îndreptate direct spre acest subiect al încălcării a unui drept subiectiv, prin activitatea administrativă a pârâtului, în sensul prevederii legale înserate la art. 17 coroborat cu prevederea art. 189 alin. (3) din Codul administrativ.

Articolul 189 alin. (1) din Codul administrativ prevede expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Prin urmare, unul din elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

În conformitate cu art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Articolul 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Sub acest aspect completul relevă că prevederile articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

Instanța de recurs menționează, că sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane, ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

Astfel, pentru a pune pe rol o acțiune în contenciosul administrativ, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiții de formă și conținut, precum ar fi: respectarea competenței jurisdicționale, existența capacității procesuale, revendicarea unui drept încălcat, etc.

Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În conformitate cu art. 207 alin. (1) al Codului administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

La caz, reclamantul, Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni, solicitând anularea pct. 2 și 3 din decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”, nu a indicat, prin prisma art. 17 din Codul administrativ, care drepturi sau interese legitime ale sale au fost încălcate.

Potrivit art. 63 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006, (1) De organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu. Potrivit art. 64 al Legii nominalizate (1) Controlului obligatoriu sînt supuse următoarele acte ale autorităților administrației publice locale: a) deciziile consiliilor locale de nivelurile întâi și al doilea; (1¹) Actele menționate la alin.(1) vor fi supuse controlului obligatoriu de către Cancelaria de Stat prin intermediul Registrului de stat al actelor locale.

De asemenea, potrivit art. 68 al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006, (1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

Prin urmare, raportînd cadrul legal la circumstanțele faptice ale litigiului dedus judecării, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că obiect al prezentului litigiu îl constituie

decizia Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”.

La data de 21 aprilie 2023, Primăria sat. Cojușna și Consiliul sătesc Cojușna au sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat anularea deciziei Consiliului raional Strășeni nr. 1/19 din 21.03.23 „Cu privire la crearea Serviciului social Centru de plasament pentru copii separați de părinți”.

Respectiv, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că reclamantul acțiunii este Primăria sat. Cojușna și Consiliul sătesc Cojușna, care însă, deținând statut de autoritate publică, nu au demonstrat respectarea întrunirii standardului de dispunere a dreptului acordat prin lege, de revendicare a încălcării unui drept subiectiv, în sensul prevederii legale înserate la art. 17 coroborat cu prevederea art. 189 alin. (3) din Codul administrativ. Or, autoritatea recurentă nu a motivat în privința cărui bun concret, ce-i aparține, i se aduc atingeri dreptului de proprietate. Or, simpla ipoteză că odată ce Centrul de amplasament pentru copii se va afla pe teritoriul s.Cojușna, rezultă că va fi înființat într-un imobil aparținând autorității locale și acest lucru se va face acordul ei, este una neîntemeiată.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Totodată, completul de judecată reține că, în conformitate cu prevederile art. 36 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție respinge argumentul recurentului precum că, prin încheierea recurată i-a fost încălcat dreptul de acces liber la justiție. Or, potrivit jurisprudenței constante a Curții Constituționale (HCC nr. 14 din 15 noiembrie 2012, § 76, și DCC nr. 43 din 8 iulie 2016, § 26), stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție.

Mai mult, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut că dreptul de acces la justiție, garantat de articolul 6 § 1 din Convenție, nu este un drept absolut, ci unul care poate suferi limitări, inclusiv de ordin procedural, în special, prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de discreție, atât timp cât nu este afectată esența dreptului. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim și să existe o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit (a se vedea cazurile *Ashingdane v. Regatul Unit*, 28 mai 1985, § 57; *Związek Nauczycielstwa Polskiego v. Polonia*, 21 septembrie 2004, § 29; *Szwagrun-Baurycza v. Polonia*, 24 octombrie 2006, § 49). Dacă restricția este compatibilă cu aceste principii, nu va avea loc nicio încălcare a articolului 6 din Convenție (*Z și alții v Regatul Unit*, 10 mai 2001, §§ 92-93; *Momčilović v. Croația*, 26 martie 2015, §§ 55-57). 7

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de recurent sunt neîntemeiate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Primăria satului Cojușna, raionul Strășeni și a menține încheierea din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție,

decide:

Se respinge recursul depus de către Primăria satului Cojușna, raionul Strășeni.

Se menține încheierea din 23 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Primăria și Consiliul Cojușna, raionul Strășeni împotriva Consiliului raional Strășeni.

Decizia este irevocabilă.

Președintele completului,

judecătorul

Aliona Miron

judecătorii

Diana Stănilă

Ion Malanciuc