

Dosar nr. 3ra-1211/22 (2-22058217-01-3ra-22112022)

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău, judecători: Gh. Mîra, A. Bostan, G. Dașchevici

Î N C H E I E R E

24 aprilie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Diana Stănilă

Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de Primarul satului Mihailovca, raionul Cimișlia, Alexandru Sturza,

în cauza de contencios administrativ înaintată de Primarul satului Mihailovca, raionul Cimișlia împotriva Comisiei Electorale Centrale, terț Consiliul satului Mihailovca, raionul Cimișlia privind contestarea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ,

împotriva hotărârii din 15 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea de chemare în judecată s-a respins ca neîntemeiată,

c o n s t a t ă :

La 22 aprilie 2022, Primarul satului Mihailovca, r. Cimișlia, a depus la Curtea de Apel Chișinău, cerere de chemare în judecată împotriva Comisiei Electorale Centrale și a Consiliului satului Mihailovca, r. Cimișlia, prin care a solicitat anularea Hotărârii nr. 438 din 21 aprilie 2022, stabilirea datei noilor alegeri pentru o nouă componență a Consiliului local Mihailovca.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin hotărârea instanței de judecată din 13 noiembrie 2019, a fost validat mandatul de primar al sat. Mihailovca pe un termen de 4 ani. La 13 decembrie 2021, a emis Dispoziția nr. 90-d cu privire la convocarea ședinței consiliului local Mihailovca, cu ordinea de zi propusă și publicată în Registrul Actelor Locale. La ședința respectivă nu s-a adoptat nicio decizie, fapt confirmat prin informația din Registrul Actelor Locale.

La 22 martie 2022, a convocat repetat ședința ordinară cu ordinea propusă în dispoziția nr. 15-d din 22 martie 2022.

Prin Dispoziția nr. 45-c din 07 martie 2022, secretarei Consiliului local Mihailovca i s-a acordat concediu anual de odihnă, începând cu data de 09 martie 2022. Din motive de sănătate, dna Axenti Liuba (secretara Consiliului local Mihailovca), în perioada 14 martie 2022 – 15 aprilie 2022, s-a aflat în concediu medical, fiind internată în spital, fapt confirmat prin certificatul de concediu medical.

Potrivit reclamantului, la începutul mandatului, Consiliul local Mihailovca nu a asigurat eficient activitatea consiliului, prin emiterea unei decizii de asigurare a

interimatului funcției de secretar, în caz de concediu, boală sau alte motive de absență a secretarului consiliului, îngrorând prevederile art. 38 alin. (5) al Legii 436-2006 privind administrația publică locală, care prevede expres că pe durata concediului sau a unei lipse îndelungate a secretarului pe motive întemeiate, consiliul local poate împuternici un alt funcționar din cadrul primăriei să îndeplinească toate atribuțiile secretarului sau unele din ele.

Astfel, în cadrul Primăriei activează 4 funcționari publici: Cotruță Elena, care se află în concediu de maternitate; Botnaru Alexandru, specialist în reglementarea proprietății, care a refuzat (în scris), motivând că nu cunoaște legislația în vigoare de îndeplinire a atribuțiilor secretarului consiliului, nu posedă cunoștințe în utilizarea calculatorului, dar și din motive de sănătate; Albul Ala, la fel a refuzat asigurarea cu îndeplinirea atribuțiilor de secretar din aceleași motive.

Reclamantul a atras atenția asupra faptului că în Registrul Actelor Locale, publicarea deciziilor Consiliului local Mihailovca, ultima înscriere a fost la 05 octombrie 2021, fapt despre care Comisia Electorală Centrală nu a menționat în hotărâre, ori a omis de a se expune pe marginea acestei situații. Comisia Electorală Centrală a motivat că Consiliul local Mihailovca a adoptat decizii la ședințele convocate pentru data de 14 martie 2022 și 22 martie 2022.

Potrivit reclamantului, asemenea decizii nu există, or acestea nu au fost prezentate pentru a fi publicate în Registrul Actelor Locale. A mai indicat că la data de 14 martie 2022 și 22 martie 2022 secretarul Consiliului local Mihailovca se afla în concediu medical, iar un alt secretar nu a fost desemnat.

Reclamantul nu este de acord cu motivarea Comisiei Electorale Centrale, precum că deciziile din data de 14 martie 2022 au fost semnate și contrasemnate de către președintele ședinței, ilegalitate admisă de către președintele ședinței, având în vedere că acesta nu poate să contrasemneze deciziile în locul secretarului consiliului, ceea ce constituie o depășire a atribuțiilor, în asemenea situație.

Prin încheierea din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia (f.d. 26-29).

La 08 iunie 2022, Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia a depus recurs împotriva încheierii din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând repunerea în termen a recursului, admiterea acestuia, anularea încheierii recurate, cu remiterea cauzei spre examinare în fond Curții de Apel Chișinău (f.d. 32-33).

Prin decizia din 29 iunie 2022 a Curții Supreme de Justiție, s-a admis recursul depus de Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia și s-a anulat încheierea din 10 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în același complet de judecată (f.d. 50-54).

Prin hotărârea din 15 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia (f.d. 84-88).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că prin hotărârea Comisiei Electorale Centrale nr. 438 „cu privire la notificarea domnului Sturza Alexandru, primar al satului Mihailovca, raionul Cimișlia”, s-a respins notificarea nr. 269 din 06 aprilie 2022 privind întrunirea condițiilor pentru dizolvarea de drept a consiliului local în condițiile art. 25 alin. (3) din Legea 436/2006 privind administrația publică

locală, depusă de către domnul Sturza Alexandru, primar al satului Mihailovca, raionul Cimișlia.

Instanța de apel a notat că, conform actelor anexate și cum a constatat și pârâțul, la solicitarea unui grup de 7 consilieri, din cei 13 aleși, au fost convocate ședințe ale consiliului pentru datele de 14 și 22 martie 2022, iar potrivit proceselor-verbale ale acestor ședințe, consiliul local Mihailovca a adoptat 7 decizii, după cum urmează: a) la ședința din 14 martie 2022, au fost examinate 3 proiecte de decizii, dintre care două au fost adoptate cu votul a 8 consilieri, iar una cu votul a 9 consilieri; b) la ședința din 22 martie au fost examinate 4 proiecte de decizii, dintre care două decizii au fost adoptate cu votul a 10 consilieri, o decizie cu votul a 9 consilieri și o decizie cu votul a 11 consilieri.

Totodată, din actele prezentate s-a constatat că deciziile Consiliul sătesc Mihailovca, adoptate la ședința din 14 martie 2022, au fost semnate de președintele ședinței și contrasemnate de un consilier, iar deciziile adoptate în cadrul ședințelor din 22 martie și 04 aprilie 2022 au fost semnate doar de președintele ședinței, pe motiv că secretarul Consiliului sătesc Mihailovca se afla în acea perioadă în concediu în baza dispoziției primarului nr. 45-c din 07 martie 2022.

Conform art. 1 din Legea nr. 436/2066, consiliul local este autoritatea deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale, iar primarul este autoritatea reprezentativă a populației și autoritatea executivă a consiliului local. Astfel, atât primarului în parte, cât și primăriei le revine rolul de asistare în vederea exercitării atribuțiilor funcționale ale ambelor structuri ale puterii locale.

Instanța de apel a notat că Consiliul local Mihailovca s-a întrunit în ședințe deliberative în perioada invocată de reclamant și a adoptat acte administrative, onorându-și astfel obligațiunile privind termenul desfășurării ședințelor și adoptării deciziilor. Însă, reclamantul invocă lipsa acestor decizii pe motive de procedură (ex. nepublicarea acestora în Registrul de stat al actelor locale ori nesemnarea de către secretar) care nu dovedește imposibilitatea consiliului local de a adopta decizii, fiind astfel necesară dizolvarea de drept a consiliului local.

În acest sens, instanța de apel a invocat art. 39 alin. (1) lit. h¹) din Legea nr. 436/2006, potrivit căruia secretarul îndeplinește, sub autoritatea primarului, următoarele atribuții de bază: „asigură includerea actelor autorității administrației publice locale în Registrul de stat al actelor locale”. Motiv pentru care nu poate fi reținut argumentul reclamantului potrivit căruia asemenea decizii nu există, deoarece acestea nu au fost prezentate pentru a fi publicate în registru, de vreme ce legea expres stabilește această prerogativă unui funcționar care exercită atribuția dată sub autoritatea primarului.

Instanța de apel a reținut argumentul indicat de pârât potrivit căruia dizolvarea de drept a consiliului local presupune în esență o ingerință în drepturile electorale ale persoanelor care, urmare a alegerilor locale, au obținut mandatul de consilier. Orice limitare a dreptului electoral trebuie să întrunească condițiile testului de proporționalitate.

La 06 octombrie 2022, Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia, Alexandru Sturza, a depus recurs, iar la 12 decembrie 2022, a prezentat motivarea recursului împotriva hotărârii din 15 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii sale de chemare în judecată.

În motivarea cererii de recurs Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia, Alexandru Sturza, a invocat că instanța de apel a admis ca probe înscrise ce nu conțin toate elementele prescriptibile, conform art. 139 alin. (2) din Codul de procedură civilă, mai mult ca atât înscrisele sunt semnate și de persoane neîmputernicite.

De asemenea instanța de apel nu s-a expus cu privire la conflictul de interese al consilierului care exercită și funcția de secretar al consiliului.

Un alt aspect, care nu a făcut obiectul examinării de către instanța de apel, este competența Comisiei Electorale Centrale de a stabili legalitatea actelor emise de primar și survenirea de drept a dizolvării consiliului în temeiul art. 25 alin. (1) lit. c) al Legii privind administrația publică locală nr. 436/2006.

Instanța de apel nu a verificat dacă pârâtul a respectat limitele legale ale dreptului discreționar, nefiind indicată nicio normă legală ce împuternicește Comisia Electorală Centrală cu atribuții de a decide referitor la întrunirea de drept a condițiilor de dizolvare, constatarea acestui fapt, precum și de a da apreciere acțiunilor primarului care nu intră în sfera sa de competență.

În susținerea recursului a mai invocat că, instanța de apel eronat a concluzionat despre netemeinicia acțiunii, reținând în special că constatările și concluziile date potrivit hotărârii sunt rezultatul examinării superficiale a litigiului dedus judecății și interpretării eronate a probatoriului administrat, precum și interpretării în mod eronat a prevederilor legii materiale aplicabile, ceea ce atestă admisibilitatea recursului, întru verificarea legalității actelor judecătorești recurate și adoptarea unei noi hotărâri.

La 12 decembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs Comisiei Electorale Centrale și Consiliului s. Mihailovca (f.d. 105).

La 20 decembrie 2022, Comisia Electorală Centrală a depus referință asupra cererii de recurs, solicitând declararea acesteia ca fiind inadmisibilă (f.d. 114-117).

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia "Procedura contenciosului administrativ" din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă care stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169-171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea temeiurilor admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul 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.

Instanța de recurs constată că hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 15 septembrie 2022, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin poșta electronică la 28 septembrie 2022 (f.d. 89), iar decizia motivată le-a fost comunicată la 17 noiembrie 2022 (f.d. 90).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la 06 octombrie 2022 (f.d. 91), precum și a motivării recursului la 12 decembrie 2022 (f.d. 97-101), este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia, Alexandru Sturza, completul de judecată îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul 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 din același cod, 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 de judecată 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, instanța de recurs reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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 decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs 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 de judecată 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 de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia, Alexandru Sturza.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Primarul s. Mihailovca, r. Cimișlia, Alexandru Sturza, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc