

ROMÂNIA



CURTEA DE APEL BUCUREȘTI



CABINETUL PREȘEDINTELUI

Nr. 2/18869/C din data de 19 decembrie 2016

Splaiul Independenței nr. 5, sectorul 4
E-mail: infocabuc@just.ro; relaticab@just.ro
Web: <http://www.cab1864.eu>;
<http://noulportal.just.ro/>
Tel: (+4-021) 319.51.80;
Fax: (+4-021) 319.16.49
Operator de date cu caracter personal nr. 2933

*Către**Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție*

Colegiul de Conducere al Curții de Apel București, în conformitate cu prevederile art. 514 din Noul Cod de Procedură Civilă, formulează prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În materie de civilă, cu privire la tipul hotărârii judecătorești, modul de executare și căile de atac ce pot fi exercitate împotriva hotărârilor judecătorești pronunțate în cauze care au ca obiect validarea sau invalidarea alegerii primarilor, pronunțate în temeiul dispozițiilor art. 58 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

În practica instanțelor din raza Curții de Apel București, interpretarea și aplicarea prevederilor art. 58 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală nu se realizează unitar, instanțele pronunțându-se diferit asupra cererilor având ca temei aceste dispoziții legale, unele dintre ele soluționând asemenea cereri prin încheiere, altele prin sentință.

Hotărârea astfel pronunțată, în accepțiunea unor instanțe, este executorie, iar pentru altele nu este executorie.

De asemenea, unele instanțe consideră hotărârile pronunțate ca fiind definitive, respectiv nesupuse niciunei căi de atac, iar altele le consideră atacabile cu apel.

Cât privește termenul de exercitare a căii de atac, unele instanțe au apreciat ca fiind atacabile cu apel, în termen de 5 zile de la pronunțare pentru cei prezenți și de la comunicare pentru cei absenți, respectiv în termen de 30 de zile de la pronunțare sau comunicare.

Aceste soluții au conturat existența unei practici neunitare în raza Curții de Apel București și au condus la pronunțarea unor hotărâri diferite, în funcție de opinia adoptată.

Astfel, analizând soluțiile pronunțate de instanțele din raza Curții de Apel București, se constată următoarele:

1. În ce privește tipul hotărârii judecătorești

1. Tribunalul București – Secția a IV-a civilă, Judecătoria Sectorului 1 București, Judecătoria Sectorului 4 București, Judecătoria Sectorului 5 București, Judecătoria Urziceni, Judecătoria Slobozia, Judecătoria Cornetu, Judecătoria Buftea, Judecătoria Roșiorii de Vede, Judecătoria Zimnicea și unele complete de la Judecătoria Sectorului 2 București s-au pronunțat asupra cererilor de validare a primarilor prin încheiere, motivat de faptul că sunt incidente dispozițiile referitoare la procedura necontencioasă, art. 533 Noul Cod procedură civilă, respectiv art. 336 din vechiul Cod de procedură civilă, ambele texte de drept stabilind că instanța se pronunță prin încheiere.

2. Judecătoria Sectorului 3 București, Judecătoria Călărași, Judecătoria Lehliu Gară, Judecătoria Oltenița, Judecătoria Giurgiu, Judecătoria Bolintin Vale, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Videle, Judecătoria Zimnicea, Judecătoria Alexandria și unele complete de la Judecătoria Sectorului 2 București s-au pronunțat asupra cererilor de validare primar prin sentință.

Principalul argument în acest sens a fost reprezentat de faptul că Legea nr. 215/2001 nu conține nicio dispoziție specială privind tipul actului prin care instanța se dezinvestește de soluționarea cererii de validare a primarului, astfel că devine aplicabilă regula generală, respectiv instanța pronunță o sentință, potrivit art. 424 din Noul Cod de procedură civilă.

S-a mai argumentat că, față de exprimarea folosită de legiuitor în cuprinsul art. 59 alin. 2 din Legea nr. 215/2001, respectiv „de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești”, legiuitorul a avut în vedere pronunțarea unei sentințe și nu a unei încheieri specifice materiei necontencioase.

Un alt argumentat a fost dedus din interpretarea art. 122 alin. 1 și 2 din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților publice locale, pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, care prevede că: *„(1) Judecarea de către instanță a întâmpinărilor, contestațiilor și a oricăror altor cereri prevăzute de prezenta lege se face potrivit regulilor stabilite de lege pentru ordonanța președințială, cu participarea obligatorie a procurorului. (2) Împotriva hotărârilor definitive, pronunțate de instanțele judecătorești potrivit prezentei legi, nu există cale de atac”.*

Astfel, au fost luate în considerare aceste dispoziții care fac trimitere la ordonanța președințială, în care instanța se pronunță prin sentință, coroborat cu faptul că Legea nr. 115/2001 reglementează regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale, consilii locale, consilii județene, primari și președinți ai consiliilor județene, deducând astfel un obiect comun de reglementare, ceea ce ar conduce la o similitudine în ceea ce privește tipul hotărârii pronunțate.

3. Judecătoria Sectorului 2 București a pronunțat hotărâri în cereri având ca obiect validare primar fără a nominaliza denumirea acestora, mulțumindu-se a scrie doar „hotărâre”.

II. În ce privește modul de executare a hotărârilor pronunțate

1. Tribunalul București – Secția a IV-a civilă, Judecătoria Sectorului 1 București, Judecătoria Sectorului 3 București, Judecătoria Sectorului 4 București, Judecătoria Sectorului 5 București, Judecătoria Călărași, Judecătoria Lehliu Gară, Judecătoria Urziceni, Judecătoria Slobozia, Judecătoria Roșiorii de Vede, Judecătoria Videle și unele complete de la Judecătoria Sectorului 2 București, respectiv de la Judecătoria Zimnicea, au consemnat în mod explicit că hotărârile pronunțate în cererile având ca obiect validare primar sunt executorii, independent de faptul că acestea au fost denumite încheieri, sentințe sau doar hotărâre, argumentul primordial decurgând din dispozițiile care reglementează procedura necontencioasă și care menționează explicit în art. 534 Noul Cod de procedură civilă faptul că soluția primei instanțe este executorie, respectiv din reglementarea ordonanței președințiale, pentru instanțele care au considerat că aceste dispoziții speciale sunt aplicabile.

2. Alte instanțe, precum Judecătoria Călărași, Judecătoria Oltenița, Judecătoria Cornetu, Judecătoria Bolintin Vale, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Slobozia, unele complete de la Judecătoria Sectorului 2 București, respectiv de la Judecătoria Zimnicea nu au consemnat nimic în legătură cu modul de executare a hotărârii pronunțate, respectiv dacă sunt sau nu executorii.

Aceasta nu au considerat util a face vreo mențiune, de vreme ce au soluționat în baza dispozițiilor speciale care reglementează procedura necontencioasă, respectiv ordonanță președințială, fie au pronunțat soluții apreciate ca fiind fără cale de atac – și prin urmare definitive și executorii.

III. Cu referire la calea de atac împotriva hotărârii primei instanțe

1. Tribunalul București – Secția a IV-a civilă, Tribunalul Ilfov, Tribunalul Teleorman, Judecătoria Sectorului 1 București, Judecătoria Sectorului 4 București, Judecătoria Sectorului 5 București, Judecătoria Călărași, Judecătoria Lehliu Gară, Judecătoria Urziceni, Judecătoria Slobozia, Judecătoria Roșiorii de Vede, Judecătoria Turnu Măgurele, Judecătoria Videle, Judecătoria Zimnicea, Judecătoria Alexandria au apreciat că hotărârea primei instanțe se atacă cu apel în 5 zile de la pronunțare sau comunicare, în 30 zile de la pronunțare sau comunicare, respectiv de la data la care s-a luat cunoștință de hotărâre, dar nu mai târziu de un an de la data pronunțării.

Aceste instanțe au apreciat că hotărârile pronunțate se atacă cu apel potrivit dispozițiilor reglementate la procedura necontencioasă, respectiv cele privind ordonanța președințială sau dispozițiile prevăzute de art. 31¹ din Legea nr. 215/2001, ori au apreciat că sunt incidente dispozițiile de drept comun. Termenul de declarare a căii de atac de 5 zile a fost preluat de la ordonanța președințială, în alte cazuri apreciindu-se că este termenul general de 30 zile, în lipsa unei dispoziții speciale contrare.

În ce privește momentul de la care curge acest termen pentru exercitarea căii de atac s-a considerat în unele cazuri că este cel prevăzut la procedura necontencioasă, în alte cazuri că este cel reglementat pentru ordonanța președințială sau au fost considerate incidente dispozițiile de drept comun. În alte cazuri au fost pronunțate și hotărâri în care s-a făcut o combinație între dispozițiile legale, menționându-se un termen de declarare a căii de atac de 30 de zile de la pronunțare.

2. Alte instanțe, precum Judecătoria Sectorului 3 București, Judecătoria Călărași, Judecătoria Oltenița, Judecătoria Cornetu, Judecătoria Buftea, Judecătoria Giurgiu, Judecătoria Bolintin Vale au considerat că hotărârea primei instanțe nu este supusă niciunei căi de atac, respectiv că este definitivă, fără a justifica în vreun fel considerentele pentru care au apreciat în acest fel.

3. Au fost identificate și hotărâri în care instanța nu a consemnat nimic în legătură cu calea de atac, în această situație fiind identificate hotărâri pronunțate de Judecătoria Sectorului 2 București.

Apreciem că punctele de vedere potrivit cu care hotărârile primei instanțe date în cererile având ca obiect validare primar sunt încheieri, susceptibile de a fi atacate cu apel în 30 zile de la pronunțare, pentru cei care au fost prezenți la ultima ședință de judecată, și de la comunicare, pentru cei care au lipsit, sunt în acord cu litera și spiritul legii.

Astfel, Colegiul are în vedere dispozițiile art. 58 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală: „(1) Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătorei în a cărei rază teritorială se află comuna sau orașul, de către un judecător desemnat de președintele judecătorei, după îndeplinirea prevederilor art. 38 alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 334/2006, cu modificările și completările ulterioare. (2) Invalidarea alegerii primarului se poate pronunța în cazurile prevăzute la art. 31 alin. (4)”.

Dispozițiile art. 31 alin. (4) din lege, la care textul face trimitere, au următoarea redactare: „(4) Comisia de validare va propune invalidarea alegerii unui consilier numai în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea consilierului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale”.

Întrucât municipiul București are un anumit specific, determinat de modul său de organizare pe sectoare, Colegiul are în vedere și dispozițiile art. 79 din același act normativ, potrivit cu care: „(1) Sectoarele municipiului București au câte un primar și un viceprimar, iar municipiul București are un primar general și 2 viceprimari. (2) Validarea alegerii primarului general al municipiului București se face de președintele Tribunalului București, în condițiile prezentei legi”.

Se constată că textele de lege evocate nu stabilesc procedura de judecată a cererilor privind validarea mandatelor de primar, prevăzând doar instanța competentă să soluționeze cauzele cu un asemenea obiect, precum și faptul că acestea se judecă în camera de consiliu.

Dispozițiile art. 58 din Legea nr. 215/2001 au făcut obiectul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională pronunțându-se prin decizia nr.1026/2008 în sensul respingerii, ca inadmisibilă, a excepției de neconstituționalitate. În decizia amintită se reține că în motivarea excepției autorul acesteia arată că dispozițiile art. 58 din Legea nr. 215/2001 contravin prevederilor art. 16, art. 21, art. 24 și art. 53 din Constituție, deoarece "legiuitorul nu a stabilit în niciun text de lege care este calea de atac ce poate fi exercitată împotriva sentinței de validare (a mandatului de primar) și nici nu prevede care ar fi această cale de atac". Datorită acestei lacune legislative, "practicienii au creat interpretări din cele mai diverse în ceea ce privește calea de atac, instanța competentă, constituirea completului și procedura ce trebuie aplicată". Totodată, susține că interpretarea textului de lege de către instanțele de judecată determină o limitare a liberului acces la justiție și o îngădire a dreptului de petiționare, fără să existe o dispoziție legală în acest sens.

Analizând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că aceasta este inadmisibilă, întrucât autorul excepției își fundamentează critica de neconstituționalitate pe o pretinsă lacună legislativă, care, în opinia sa, generează diverse interpretări în rândul practicienilor și a instanțelor de judecată,

fiind astfel încălcate principiul egalității în drepturi, accesul liber la justiție, dreptul la apărare și dreptul de petiționare. Or, potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992, în exercitarea controlului de constituționalitate, Curtea nu poate modifica sau completa prevederile supuse controlului. Instanța de contencios constituțional a statuat constant în jurisprudența sa în materie, că nu poate da o altă formulare textelor de lege pe care le-ar considera nesatisfăcător redactate, nu își poate asuma rolul de a crea, de a abroga sau de a modifica o normă juridică spre a îndeplini rolul de „legislator pozitiv” și nici nu se poate substitui legiuitorului pentru adăugarea unor noi prevederi celor instituite. Mai mult, Curtea a constatat că, în realitate, autorul excepției critică modalitățile diferite în care instanțele de judecată interpretează și aplică textul de lege criticat, ceea ce nu poate constitui însă obiect al controlului de constituționalitate.

De asemenea, prin decizia nr. 756/2011, Curtea Constituțională, investită cu soluționarea excepției de neconstituționalitate a prevederilor art. 58 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, a respins, ca neîntemeiată, această excepție, constatând că autorul excepției nu critică lipsa reglementării exprese a căii de atac împotriva hotărârii de validare sau invalidare a alegerii primarului, ci își fundamentează critica de neconstituționalitate pe diversele interpretări ale instanțelor de judecată, care au respins cererile de intervenție în nume propriu și au validat alegerea primarului, fiind astfel încălcat accesul liber la justiție, în opinia autorului excepției. Or, Curtea a constatat că aceste susțineri reprezintă aspecte care țin de modalitățile în care instanțele de judecată interpretează și aplică textul de lege criticat, ceea ce nu poate constitui însă obiect al controlului de constituționalitate.

Dispoziții în legătură cu validarea mandatelor regăsim și în Legea nr. 115/19 mai 2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Într-adevăr, acest act normativ - Legea nr. 115/19 mai 2015 - reglementează, astfel cum dispune și în art. 1, „regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale - consilii locale, consilii județene, primari și președinți ai consiliilor județene”.

Numai că, în legătură cu validarea mandatelor, acest act normativ face trimitere expresă la dispozițiile Legii nr. 215/2001, dispozițiile art. 103 alin. 5 fiind elocvente în acest sens: „(5) Un exemplar al procesului-verbal pentru consiliul local, pentru consiliul județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București, împreună cu întâmpinările, contestațiile și procesele-verbale primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare, formând câte un dosar, sigilat și semnat de președinte și de membrii biroului electoral de circumscripție, se înaintează consiliului local, respectiv consiliului județean sau, după caz, Consiliului General al Municipiului București, în vederea validării mandatelor, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare. Pentru primar, dosarul format potrivit prezentului alineat se

înaintea, sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne, în cel mult 48 de ore, la judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, iar, în cazul primarului general al municipiului București, la Tribunalul București, în vederea validării mandatelor, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare”.

Ca urmare, se constată că, raportat la dispozițiile Legii nr. 115/2015, de trimitere la Legea nr. 215/2001, nu pot fi avute în vedere reglementările cuprinse în art. 122 din actul normativ anterior menționat care dispune în sensul că: „(1) Judecarea de către instanță a întâmpinărilor, contestațiilor și a oricăror altor cereri prevăzute de prezenta lege se face potrivit regulilor stabilite de lege pentru ordonanța președințială, cu participarea obligatorie a procurorului. (2) Împotriva hotărârilor definitive, pronunțate de instanțele judecătorești potrivit prezentei legi, nu există cale de atac”, respectiv art. 123 din același act care prevede că: „(1) Termenele pe zile, prevăzute de prezenta lege, se calculează din ziua când încep să curgă până, inclusiv, în ziua în care se împlinesc, chiar dacă acestea nu sunt zile lucrătoare. (2) Termenele pe ore prevăzute de prezenta lege încep să curgă de la ora 0,00 a zilei următoare”.

Plecând de la premisa că cererile de validare a mandatului de primar sunt cereri pentru soluționarea cărora este nevoie de intervenția instanței, fără însă a se urmări stabilirea unui drept potrivit față de o altă persoană, se apreciază că procedura de soluționare a acestor categorii de cereri este cea prevăzută de art. 527 și următoarele Noul Cod procedură civilă, care reglementează „Procedura necontencioasă judiciară”.

În acest sens, se au în vedere dispozițiile art. 527 Noul Cod procedură civilă, potrivit cu care cererile pentru soluționarea cărora este nevoie de intervenția instanței, fără însă a se urmări stabilirea unui drept potrivit față de o altă persoană, precum sunt cele privitoare la darea autorizațiilor judecătorești sau la luarea unor măsuri legale de supraveghere, ocrotire ori asigurare, sunt supuse dispozițiilor prezentei cărți.

Se constată că art. 58 din Legea nr. 215/2001 face trimitere la art. 31 alin. 4 din același act normativ cu referire la cazurile în care poate fi invalidată alegerea unui primar, însă nu și la dispozițiile ulterioare cuprinse în art. 31¹ din actul normativ invocat, chiar dacă acesta prevede o procedură de soluționare a unor cereri de validare: „(1) Hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor poate fi atacată de cei interesați la instanța de contencios administrativ în termen de 5 zile de la adoptare sau, în cazul celor absenți de la ședință, de la comunicare. (2) Instanța de contencios administrativ se pronunță în cel mult 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă”. Această procedură poate fi aplicată doar în cazurile speciale avute în vedere de legiuitor, respectiv a validării sau invalidării mandatelor consilierilor locali, nefiind incidentă cererilor având ca obiect validare primar.

Cât privește tipul hotărârii judecătorești adoptate ca urmare a soluționării unei cereri având ca obiect validare primar, sunt avute în vedere dispozițiile art. 533 Noul Cod de procedură civilă, potrivit cu care: „*Instanța se pronunță prin încheiere*, în raport de toate împrejurările de fapt și de drept ale cauzei, chiar dacă nu au fost invocate în cerere sau pe parcursul procedurii”, respectiv art. 534 Noul Cod de procedură civilă, care dispune în sensul că: „*Încheierea prin care se încuviințează cererea este executorie. (2) Încheierea prevăzută la alin. (1) este supusă numai apelului, cu excepția celei pronunțate de un complet al Înaltei Curți de Casație și Justiție, care este definitivă*”.

Așa fiind, instanța se va pronunța, potrivit art. 533 – 534 Cod procedură civilă, prin încheiere și nu prin sentință, de vreme ce pentru astfel de cereri care se judecă în procedură necontencioasă există dispoziție specială cu privire la tipul hotărârii judecătorești.

Totodată, așa cum dispune art. 534 Noul Cod de procedură civilă, încheierea prin care este admisă cererea de validare este executorie.

Cât privește calea de atac și termenul în care poate fi exercitată aceasta, respectiv momentul de la care se calculează termenul de declarare a căii de atac, urmează a se avea în vedere dispozițiile speciale înscrise în art. 534 Noul Cod de procedură civilă mai sus-citat, precum și faptul că acestea cad în competența de primă instanță judecătorească, respectiv Tribunalului București, și niciodată în competența Înaltei Curți de Casație și Justiție, pentru a fi incidentă dispoziția de excepție prevăzută la art. 534 alin. 2 Noul Cod de procedură civilă.

În același sens, trebuie avut în vedere că legea specială - Legea nr. 215/2001 - nu prevede o dispoziție prin care să se interzică exercitarea unei căi de atac împotriva hotărârilor pronunțate în această materie.

Prin urmare, instanța se va pronunța printr-o încheiere supusă numai apelului, conform dreptului comun.

Faptul că hotărârile prin care se validează sau invalidează alegerea primarului sunt supuse unei căi de atac rezultă din însăși dispoziția legii speciale, respectiv art. 59 din Legea nr. 215/2001, care prevede că: „(1) Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului se aduce la cunoștință prefectului și se prezintă în ședința de constituire a consiliului local sau, după caz, într-o ședință extraordinară, de către un judecător desemnat de președintele judecătorei. (2) În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii”.

Într-adevăr, acest articol de drept face referire la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești; or, trebuie avut în vedere că acesta a fost

edictat sub incidența vechiului Cod de procedură civilă, unde, în art. 336 care reglementa calea de atac în procedura necontencioasă, se prevedea că încheierea prin care se încuviințează cererea este executorie și este supusă recursului, ceea ce atrăgea rămânerea irevocabilă a hotărârii după expirarea termenului de exercitare a recursului sau după soluționarea cererii de recurs.

Cât privește termenul de apel și momentul de la care acesta curge, Cartea a III-a care reglementează procedura necontencioasă judiciară din Noul Cod de procedură civilă prevede dispoziții doar în privința momentului de la care se calculează termenul de apel, nu și în ceea ce privește durata acestuia.

Astfel, potrivit art. 534 alin. 3 Noul Cod de procedură civilă, termenul de apel va curge de la pronunțare, pentru cei care au fost prezenți la ultima ședință de judecată, și de la comunicare, pentru cei care au lipsit.

Totodată, art. 534 alin. 4 Noul Cod de procedură civilă dispune în sensul că termenul de apel, pentru orice persoană interesată, chiar dacă nu a fost citată la soluționarea cererii, curge de la data la care a luat cunoștință de încheiere, dar nu mai târziu de un an de la data pronunțării.

Cum dispozițiile art. 527-535 Noul Cod de procedură civilă referitoare la procedura necontencioasă se completează, potrivit art. 536 din același Cod, cu dispozițiile de procedură contencioasă, termenul de apel este de 30 zile, astfel cum stă scris în art. 468 alin. 1 Noul Cod de procedură civilă și curge de la momentele arătate mai sus.

Pentru aceste motive, solicităm admiterea recursului în interesul legii și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a dispozițiilor prevederilor art. 58 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală.

COLEGIUL DE CONDUCERE AL CURȚII DE APEL BUCUREȘTI:



ROMÂNIA
MINISTERUL PUBLIC
PARCUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
SECȚIA JUDICIARĂ
SERVICIUL JUDICIAR CIVIL

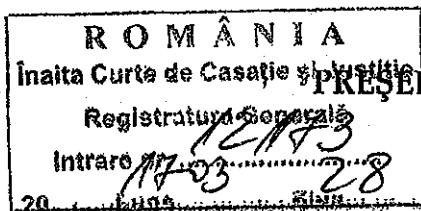
Nr. 9192/3161/III-5/2016

138/C/145/III-5/2017

din 28 martie 2017

Doamnei

judecător Iulia Cristina TARCEA



PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

Stimată doamnă președinte,

Urmare adresei dumneavoastră nr. 20 din 12 ianuarie 2017 prin care ne-ați transmis, pentru formularea unui punct de vedere, sesizarea de recurs în interesul legii formulată de Colegiul de Conducere al Curții de Apel București (dosarul nr. 28/2016), vă înaintăm *recursul în interesul legii* declarat din oficiu, în conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, referitor la problema de drept privind „Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 58 și art. 59 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale, republicată, modificată și completată în referire la tipul hotărârii care se pronunță, în procedura de validare a alegerii primarului, calea de atac căreia îi este supusă hotărârea pronunțată și termenul de exercitare a acesteia”.

În temeiul dispozițiilor art. 515 Cod procedură civilă, au fost anexate recursului în interesul legii, pentru exemplificare, copiile hotărârilor judecătorești menționate în conținutul acestuia.

Cu deosebită considerație,



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Nr. 9192/3161/III-5/2016

Nr. 138/C/145/III-5/2017

27 martie 2017

Către

PREȘEDINTELE ÎNALTEI CURȚI DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

În conformitate cu prevederile art. 514 din Codul de procedură civilă, formulez prezentul

RECURS ÎN INTERESUL LEGII

În practica judiciară s-a constatat că nu există un punct de vedere unitar cu privire la următoarele probleme de drept:

„Interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 58 și art. 59 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale, republicată, modificată și completată în referire la tipul hotărârii care se pronunță, în procedura de validare a alegerii primarului, calea de atac căreia îi este supusă hotărârea pronunțată și termenul de exercitare a acesteia”.

Urmare verificării din oficiu a jurisprudenței precum și în considerarea sesizării de recurs în interesul legii formulată de Colegiul de Conducere al Curții de Apel București care formează obiectul dosarului nr. 28/2016 al Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul competent să judece recursul în interesul legii, cu termen pentru depunerea raportului la 14 aprilie 2017 și termen de judecată la 15 mai 2017 (transmisă Ministerului Public pentru formularea unui punct de vedere), s-a constatat caracterul neunitar al jurisprudenței sub aspectele menționate anterior, astfel:



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

I. Cu privire la tipul hotărârii pe care instanța o pronunță în procedura de validare a alegerii primarului, au existat două orientări:

I.1. Unele instanțe au soluționat aceste cauze prin sentințe (Anexa I.1).

I.2. Alte instanțe s-au pronunțat prin încheieri.

În motivarea unora dintre hotărârile judecătorești analizate¹ s-a arătat expres că procedura de validare a alegerii primarului, este necontencioasă și, în acest sens, s-a făcut trimitere la dispozițiile art. 527 și urm. din Codul de procedură civilă (Anexa I.2).

II. Referitor la calea de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărârilor pronunțate în procedura prevăzută de art. 58 din Legea nr. 215/2001, republicată, în practica judiciară, s-au cristalizat două orientări.

II.1. Într-o primă orientare, s-a considerat că hotărârile pronunțate în această procedură pot fi atacate cu apel.

Într-unele dintre hotărâri² s-a arătat că dispozițiile art. 58 din Legea nr. 215/2001 republicată se completează cu prevederile art. 534 alin. (2) din Codul de procedură civilă, având în vedere caracterul necontencios al cererii și faptul că legea specială nu prevede o altă cale de atac (Anexa II.1).

II.2. Dimpotrivă, alte instanțe au considerat că hotărârile pronunțate în aceeași procedură nu sunt supuse niciunei căi de atac, acest aspect rezultând, în general, din partea dispozitivă a hotărârilor examinate în care se menționează „fără cale de atac”, ori, după caz, este menționat caracterul definitiv al acestora.

Într-o motivare³ s-a arătat că art. 58 din Legea nr. 215/2001, republicată nu prevede nicio cale de atac, tocmai în considerarea caracterului urgent al cauzei.

¹ Ex.: Încheierea nr. 1560 din 24 iunie 2016 pronunțată de Judecătoria Reșița în dosarele conexe nr. 2626/290/2016 și nr. 2611/290/2016, definitivă prin neapelare; încheierea nr. 1551 din 24 iunie 2016 pronunțată de aceeași instanță în dosarul nr. 2627/290/2016, definitivă prin neapelare; încheierea nr. 425 din 24 iunie 2016 pronunțată de Judecătoria Câmpulung Moldovenesc în dosarul nr. 1410/206/2016, definitivă prin neapelare; încheierea din 23 iunie 2016 pronunțată de Judecătoria Balș în dosarul nr. 1207/184/2016, definitivă prin neapelare; încheierea nr. 5889 din 15 iunie 2016 pronunțată de Judecătoria Slatina în dosarul nr. 5771/311/2016, definitivă prin neapelare; încheierea din 15 iunie 2016 pronunțată de Judecătoria Băilești în dosarul nr. 1862/183/2016, definitivă prin neapelare;

² Tribunalul Ilfov – Secția I Civilă, decizia nr. 982/R din 23 iunie 2016 pronunțată în dosarul nr. 8339/94/2016, decizia civilă nr. 976/A din 23 iunie 2016 pronunțată în dosarul nr. 8328/94/2016, decizia nr. 979 din 23 iunie 2016 pronunțată în dosarul nr. 8334/94/2016, decizia nr. 983/A din 23 iunie 2016 pronunțată în dosarul nr. 8332/94/2016;

³ Decizia nr. 5/R/C din 16 octombrie 2008 pronunțată de Tribunalul Argeș – Secția Civilă în dosarul nr. 5898/280/2008.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În situația în care legiuitorul ar fi dorit să prevadă o cale de atac, ar fi menționat în mod expres acest lucru.

În lipsa unei prevederi exprese, în procedura de validare a alegerii primarului există un singur grad de jurisdicție, fără a se putea stabili o cale de atac prin analogie (*Anexa II.2*).

III. Instanțele care au considerat că hotărârile pronunțate în procedura prevăzută de art. 58 din Legea nr. 215/2001, republicată sunt supuse apelului, au stabilit, însă, în mod neunitar **termenul pentru exercitarea acestei căi de atac**, astfel:

III.1. Unele instanțe au indicat în dispozitivul hotărârilor pronunțate **termenul de apel de 30 de zile**, ca termen de drept comun în materie civilă, în procesele începute sub imperiul Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, acest termen fiind aplicabil și în procedura necontencioasă, în lipsa unor reglementări speciale, derogatorii.

În dispozitivele unora dintre hotărârile analizate s-au făcut și distincțiile din art. 534 alin. (3) și (4) din Codul de procedură civilă (*Anexa III.1*).

III.2. Alte instanțe au indicat **termenul de apel, de 5 zile**, prevăzut de art. 1000 alin. (1) din Codul de procedură civilă pentru materia ordonanței președințiale, textul fiind considerat aplicabil față de prevederile art. 122 alin. (1) din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004, privind statutul aleșilor locali (*Anexa III.2*).

Apreciez ca fiind în litera și spiritul legii opiniile exprimate la pct. I.2, II.1 și III.1, pentru următoarele motive:

§ 1. Potrivit art. 58 din Legea nr. 215/2001 privind administrația publică locală, republicată, modificată și completată:

Deși procesul în care s-a pronunțat această decizie a fost anterior Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, considerentele acestei hotărâri judecătorești prin care soluția în sensul inadmisibilității căii de atac este motivată prin lipsa reglementării speciale exprese se mențin în condițiile în care art. 58 din Legea nr. 215/2001 nu a fost modificat urmare intrării în vigoare a Codului de procedură civilă (2010), astfel încât raportul dintre legea specială și legea generală se analizează în termeni și condiții identice;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

„(1) Validarea alegerii primarului se face în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau orașul, de către un judecător desemnat de președintele judecătoriei, după îndeplinirea prevederilor art. 38 alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 334/2006, cu modificările și completările ulterioare.

(2) Invalidarea alegerii primarului se poate pronunța în cazurile prevăzute la art. 31 alin. (4)”.
După cum se poate observa, textul de lege evocat nu stabilește procedura de judecată a cererilor privind validarea mandatelor de primar, prevăzând doar instanța competentă și faptul că pricina se judecă în cameră de consiliu.⁴

⁴ Dispozițiile art. 38 alin. (1) și alin. (1¹) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, în redactarea avută în forma publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 632 din 21 iulie 2006, astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 98/2008, contemporană actualei redactări a dispozițiilor art. 58 din Legea nr. 215/2001, urmare modificării acestui din urmă text prin art. 1 pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66/2008, stabileau că:

„(1) În termenul de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarul oficial este obligat să depună la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale pentru fiecare partid, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor români aparținând minorităților naționale sau candidat independent.

(1¹) După expirarea termenului prevăzut la alin. (1) Autoritatea Electorală Permanentă asigură aducerea la cunoștință a listei partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale și a candidaților independenți care au depus rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale, pe măsură ce acestea sunt depuse, prin publicări succesive în Monitorul Oficial al României, partea I.”

În prezent, soluția normativă se regăsește în art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 334/2006, privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 446 din 23 iunie 2015, cu modificările și completările ulterioare, având următorul conținut:

„(1) În termen de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarii financiari coordonatori sunt obligați să depună la Autoritatea Electorală Permanentă rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale și ale candidaților independenți, precum și cuantumul datoriilor înregistrate ca urmare a campaniei electorale, însoțite de declarațiile prevăzute la art. 28 alin. (9).

(2) Autoritatea Electorală Permanentă asigură aducerea la cunoștință publică a listei partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale și a candidaților independenți care au depus rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale, pe măsură ce acestea sunt depuse, prin publicări succesive în Monitorul Oficial al României, Partea I.”

Art. 28 alin. (9) din Legea nr. 334/2006, republicată, modificat și completată, la care face trimitere art. 47 alin. (1) din aceeași lege privește declarațiile prin care candidații în alegeri indică sursele de contribuție la campania electorală, provenite din donații primite de la persoanele fizice, din venituri proprii sau din împrumuturi de la persoane fizice sau contractate cu instituții de credit, depuse în conturile prevăzute de alin. (1) al aceluiași articol.

Relevante sunt și dispozițiile art. 47 alin. (5) din Legea nr. 334/2006, republicată (2015) în care se arată că:

„Candidaților declarați aleși nu li se pot valida mandatele dacă raportul detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale pentru fiecare partid politic sau candidat independent nu a fost depus în condițiile legii.”

Din coroborarea dispozițiilor art. 58 alin. (2) și art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificată și completată, invalidarea alegerii primarului se poate pronunța și atunci când se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Condițiile de eligibilitate ca primar sunt cele prevăzute de art. 37 din Constituție, art. 4 și art. 6 alin. (2) lit. a) și b) din Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Identificarea tipului hotărârii care se pronunță în astfel de cauze, precum și a căii de atac ce poate fi exercitată împotriva hotărârilor pronunțate în astfel de spețe, presupune, în prealabil, lămurirea caracterului contencios sau necontencios al procedurii în care această cerere se soluționează.

Desfășurarea lucrărilor în *camera de consiliu* nu reprezintă un criteriu, esențial, de distincție a actului grațios, față de cel contencios, argumentul nefiind unul solid câtă vreme există și jurisdicții contencioase care se desfășoară în camera de consiliu⁵.

Mai mult, actuala redactare a dispozițiilor art. 58 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 datează dintr-o perioadă în care Codul de procedură civilă (1865) se afla încă, în vigoare și care, în materia necontencioasă, nu prevedea judecata în camera de consiliu, decât în faza recursului.⁶

Bineînțeles că și în acea perioadă exista posibilitatea ca, printr-o lege specială care institua o procedură necontencioasă, să se prevadă în mod expres soluționarea cererii în primă instanță, în cameră de consiliu, prin excepție de la regula publicității consfințită în această privință de Codul de procedură civilă (1865), însă acest unic aspect procedural, vizând un element formal și exterior al judecății, luat în considerare *ut singuli*, nu este în sine definitoriu pentru stabilirea naturii necontencioase a cererii.

administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Frauda electorală se constată de Biroul Electoral Central atunci când, din probele administrate rezultă că votarea și stabilirea rezultatului alegerilor au avut loc prin fraude de natură a modifica atribuirea mandatelor în circumscripția electorală respectivă [art. 39 alin. (1) lit. h) teza I din Legea nr. 115/2015].

În acest caz, Biroul Electoral Central dispune repetarea scrutinului, care are loc în termen de cel mult două săptămâni de la constatarea fraudei [art. 39 alin. (1) lit. h) teza a II-a din Legea nr. 115/2015].

⁵ E. Herovanu, „Principiile procedurii judiciare”, Institutul de Arte Grafice „Lupta”, M. Stroilă, București, p. 342 – 343, apud. M. Jebelean în „Camera de consiliu în dreptul procesual civil român”, Universul Juridic, București, 2016, p. 75;

⁶ Acest aspect a determinat sub imperiul fostei reglementări procesual civile apariția unei jurisprudențe neunitare în privința soluționării cererilor necontencioase în cameră de consiliu sau în ședință publică.

Prin decizia nr. 15 din 18 februarie 2008 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Secțiunile Unite, publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 866 din 22 decembrie 2008 s-a stabilit că dispozițiile art. 121 alin. (1) din Codul de procedură civilă (1865) se interpretează în sensul că sunt aplicabile și la judecata în primă instanță a cererilor privitoare la procedurile necontencioase, cu excepția cazurilor când legea dispune altfel.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

De altfel, acest unic criteriu nu este esențial nici în viziunea Codului de procedură civilă (2010) pentru delimitarea materiei contencioase, de cea necontencioasă, de vreme ce, în concepția noii reglementări procesual civile de drept comun, și în procedura contencioasă, cercetarea procesului ar urma să aibă loc în camera de consiliu⁷ și, cu amendamentul convenit, determinat de aplicarea art. XII din Legea nr. 2/2013 și art. I alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2016 care a prorogat punerea în aplicare a camerei de consiliu de drept comun până la 1 ianuarie 2019, ea operează chiar și în materii contencioase, în baza unor dispoziții speciale care trimit la camera de consiliu.⁸

§ 2. De aceea, natura necontencioasă a cererii va fi stabilită prin raportare la trăsăturile materiale, intrinseci, ale procedurii necontencioase, ce o diferențiază de procedura contencioasă.

Aceste caracteristici ce își găsesc expresia normativă în art. 527 din Codul de procedură civilă (2010) pe baza cărora se determină domeniul de aplicare a procedurii necontencioase⁹ și aparțin concepției clasice asupra acestei proceduri, respectiv:

a) absența unui litigiu, a unui diferend de natură juridică – condiție negativă, subsumată cerinței ca cererea să nu urmărească stabilirea unui drept potrivit față de o altă persoană

și

b) impunerea prin lege a unui control din partea judecătorului asupra unor acte sau operațiuni producătoare de efecte juridice, precum cele indicate exemplificativ în text (*imperium magistratus*) – condiție pozitivă subsumată doctrinar conceptului de „tutelă judecătorească”¹⁰.

⁷ În acest sens, I. Deleanu, „*Tratat de procedură civilă*”, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2013, n. 136, p. 421;

⁸ M. Jebeleanu, op. cit., p. 31;

⁹ Textul reia aproximativ identic reglementarea din art. 331 din Codul de procedură civilă (1865);

¹⁰ M. Tăbărcă, „*Drept procesual civil*”, vol. II, Editura Universul Juridic, București, 2013, n. 4, p. 624; I. Deleanu, „*Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole*”, vol. I, Editura Universul Juridic, București, 2013, comentariu art. 527, p. 718 – 719; I. Deleanu, „*Tratat de procedură civilă*”, op. cit., p. 423 text și nota 5 subsol; I. Leș, „*Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole*”, Editura CH Beck, București, 2013, n. 6, p. 786; G. Boroș, M. Stancu, „*Drept procesual civil*”, Editura Hamangiu, București, 2015, p. 749; M.A. Gavriș, în „*Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole*”, vol. II, coord. G. Boroș, Editura Hamangiu, București, 2013, comentariu art. 527, n. 1 p. 1, M. Jebeleanu, op. cit., p. 52, 62;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

§ 3. Față de aceste elemente definitorii ce țin de esența procedurii necontencioase, urmează să se identifice dacă procedura privind validarea primarului prevăzută de art. 58 din Legea nr. 215/2001, se circumscrie acestei tipologii.

Apreciez că *cererea privind validarea primarului*, prin particularitățile demersului judiciar în vederea rezolvării sale, are o natură necontencioasă, pentru următoarele motive:

(a) controlul din partea judecătorului desemnat de președintele instanței asupra condițiilor prevăzute de lege pentru validarea alegerii primarului este impus de lege;

(b) în această procedură, judecătorul desemnat nu tranșează asupra unui litigiu, nu rezolvă un diferend juridic, ci, pe baza dosarului ce i-a fost înaintat de biroul electoral de circumscripție¹¹, eventual, a actelor suplimentare a căror prezentare a fost dispusă de judecător, din oficiu și (sau) a lămuririlor date de persoanele care au fost ascultate, potrivit art. 532 alin. (2) din Codul de procedură civilă, verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege privitoare la:

(i) îndeplinirea condițiilor de eligibilitate, prevăzute de art. 37 din Constituție¹², art. 4 și 6 alin. (2) lit. a) și b) din Legea nr. 115/2015¹³ (ultimele dispoziții interpretate

¹¹ Potrivit art. 103 alin. (5) teza a II-a din Legea nr. 115/2015, pentru primar, dosarul este format dintr-un proces verbal privind toate operațiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatelor alegerilor și atribuirea mandatului, cu mențiunile prevăzute de alin. (1) și alin. (2) lit. a) – g), i) și j) ale aceluiași articol, întâmpinările, contestațiile și procesele – verbale primite de la birourile electorale ale secțiilor de votare. Acesta este sigilat și semnat de președintele și de membrii biroului electoral de circumscripție și se înaintează, sub paza personalului structurilor Ministerului Afacerilor Interne, în cel mult 48 de ore la judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, iar în cazul primarului general al municipiului București, la Tribunalul București, în vederea validării mandatului;

¹² Potrivit art. 37 din Constituție „Dreptul de a fi ales”:

„(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 16 alin. (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3).

(2) Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în (...) organele administrației publice locale (...).”

¹³ Potrivit art. 4 din Legea nr. 115/2015:

„(1) Au dreptul de a fi aleși (...) primari cetățenii cu drept de vot care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituția României, republicată.

(2) Pot candida numai persoanele care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ – teritoriale în care urmează să fie alese.

(3) La sectoarele municipiului București pot candida și pot fi alese persoanele care au domiciliul în municipiul București, indiferent de sector.”

Art. 6 alin. (2) lit. a) și b) din Legea nr. 115/2015 stabilește că:

„(2) Nu pot fi aleși:

a) cetățenii care fac parte din categoriile prevăzute de art. 40 alin. (3) din Constituția României, republicată;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

per a contrario); verificarea condițiilor de eligibilitate la un moment cât mai apropiat de data validării nu este suplinită de verificările anterioare pe care birourile electorale de circumscripție le-au făcut cu prilejul înregistrării candidaturii, potrivit art. 52 alin. (1) și (2) din Legea nr. 115/2015;

(ii) depunerea la Autoritatea Electorală Permanentă a raportului detaliat privind veniturile și cheltuielile electorale, prevăzut de art. 47 alin. (1) și (2) din Legea nr. 334/2006 rep. (2015) [fost art. 38 alin. (1) și (1¹) din Legea nr. 334/2006 (2006), modificată și completată];¹⁴

(iii) împrejurarea că votarea și stabilirea rezultatului alegerilor nu s-a făcut prin fraudă electorală de natură a modifica atribuirea mandatului în circumscripția electorală; fraudă electorală trebuie să fi fost constatată anterior de Biroul Electoral Central [art. 58 alin. (2) rap. la art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, rep. și art. 39 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 115/2015].

A contrario, neîndeplinirea uneia sau mai multor condiții dintre cele expuse, atrage invalidarea alegerii primarului indicat ca fiind câștigător în procesul – verbal încheiat de biroul electoral de circumscripție potrivit art. 103 alin. (1) și (2) din Legea nr. 115/2015.

Se observă, așadar, că în cadrul procedurii de validare, rolul judecătorului desemnat se circumscrie verificării unor condiții de fond și de formă ale alegerii primarului, ceea ce dă expresie unui control juridic de legalitate, cu efecte constitutive, atât în cazul pronunțării unei soluții de validare, cât și în cazul invalidării.

Eventualele chestiuni litigioase, precum cele referitoare la votare și stabilirea rezultatului votării prin fraudă electorală nu sunt tranșate de judecătorul desemnat în procedura de validare, ci de către Biroul Electoral Central, hotărârea acestei

b) persoanele care fac parte din categoriile prevăzute la alin. (1), precum și persoanele cărora li s-a interzis, prin hotărâre judecătorească definitivă, exercitarea dreptului de a fi ales în autoritățile publice sau în orice alte funcții publice."

¹⁴ Față de prevederile art. 50 alin. (4) – „Trimiterea la alte acte normative” din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, potrivit cărora: „La modificarea, completarea și abrogarea dispoziției la care s-a făcut trimitere, în actul de modificare, completare sau abrogare trebuie avută în vedere situația normei de trimitere.”

De vreme ce invalidarea mandatelor pentru candidații aleși intervine ca sancțiune în condițiile art. 47 alin. (5) din Legea nr. 334/2006 rep. (2015), pentru nedeplinirea, potrivit legii a raportului detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale, rezultă că cerința privește doar depunerea raportării, nu și a declarației prevăzută de art. 28 alin. (9) din aceeași lege.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE

CABINET PROCUROR GENERAL

autorități fiind obligatorie pentru toate birourile electorale din țară, precum și pentru toate organismele cu atribuții în materie electorală, de la data aducerii la cunoștință în ședință publică, potrivit art. 39 alin. (3) și (4) din Legea nr. 115/2015.

§ 4. Caracterul necontencios al procedurii de validare rezultă și dintr-un aspect de ordin formal ce ține de modalitatea în care legea prevede investirea instanței.

Bunăoară, judecătorul desemnat nu este investit printr-o cerere, ci dosarul de validare este înaintat instanței în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală, de către biroul electoral de circumscripție în condițiile art. 103 alin. (5) teza a II-a din Legea nr. 115/2015.

În această situație, biroul electoral de circumscripție nu se înfățișează ca parte într-un litigiu, nu se află pe poziții antagonice cu persoana aleasă ca primar.

Or, tocmai absența litigiului este de esența procedurii necontencioase.

De fapt, biroul electoral de circumscripție prezintă instanței doar o dare de seamă cu privire la rezultatul alegerilor, depunând procesul-verbal prevăzut de art. 103 alin. (1) și (2) din Legea nr. 115/2015 care cuprinde operațiunile electorale, centralizarea voturilor, constatarea rezultatului alegerilor, expunerea pe scurt a întâmpinărilor și contestațiilor formulate și a hotărârilor pronunțate.

Revine judecătorului prevăzut de art. 58 din Legea nr. 215/2001 să efectueze controlul de legalitate sub aspectele arătate anterior, aceasta dispunând validarea primarului sau din contră, invalidarea acestuia, atunci când constată încălcarea uneia sau mai multor condiții prevăzute de lege.

§ 5. Caracterul necontencios al procedurii nu este afectat în ipoteza în care persoanele eventual citate sau care intervin ridică obiecții cu privire la îndeplinirea condițiilor legale de fond și/sau formă privitoare la validare.

În măsura în care judecătorul desemnat va găsi aceste obiecții întemeiate, va pronunța invalidarea alegerii primarului, caz în care, potrivit art. 59 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, la propunerea prefectului, Guvernul va organiza noi alegeri în maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânării definitive a hotărârii judecătorești.



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Într-o atare ipoteză, invalidarea se pronunță nu pentru motivul că cererea ar avea caracter contencios și, ca atare, obiectul său ar putea fi valorificat pe calea procedurii contencioase.

Fiind vorba despre o sesizare care se soluționează numai pe calea procedurii necontencioase, aceasta nu ar putea fi respinsă pe temeiul art. 531 din Codul de procedură civilă, ci pentru motive care țin de neîndeplinirea condițiilor legale pentru validarea alegerii primarului.¹⁵

§ 6. În altă ordine de idei, în redactarea formei actuale a dispozițiilor art. 58 din Legea nr. 215/2001 legiuitorul s-a îndepărtat de concepția avută inițial la redactarea textului în forma republicată a legii în Monitorul Oficial nr. 123/20 februarie 2007.

Astfel, conform art. 58 din Legea nr. 215/2001 în forma existentă în 2007, anterioară modificărilor ce i-au fost aduse succesiv prin Ordonanțele de urgență ale Guvernului nr. 20/2008 și nr. 66/2008, validarea mandatului primarului se făcea potrivit prevederilor art. 30 alin. (1) – (5) privind validarea alegerii consilierilor, care se aplicau în mod corespunzător.

Aceste dispoziții prevedeau că validarea se face de către judecătoria în raza căreia se află unitatea administrativ-teritorială, de către un judecător desemnat de președintele instanței, cererea se judeca în **ședință publică**, fără citarea părților, iar hotărârea era supusă căilor de atac prevăzute în cadrul **procedurii contencioase**.

Prin art. III pct.5 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 20/2008 conținutul art. 58 din Legea nr. 215/2001 a fost radical modificat, înlocuindu-se prevederea referitoare la judecarea cererii în **ședință publică** cu cea privind judecata în camera de consiliu și eliminându-se indicarea expresă a procedurii contencioase după care se judecau căile de atac.

Concomitent, validarea/invalidarea mandatelor consilierilor locali a fost dată în competența unei comisii de validare alcătuită din 3 – 5 consilieri, potrivit art. 31 alin. (2) – (4) din Legea nr. 215/2001 astfel cum a fost modificată prin Ordonanța de

¹⁵ În acest sens, M. Tăbărcă, op. cit., n. 25, p. 634 cu referire la proceduri esențialmente necontencioase precum încuviințarea adopției, înregistrarea partidelor politice;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

urgență a Guvernului nr. 20/2008; hotărârile acestei comisii pot fi atacate, potrivit art. 31¹ din lege¹⁶, de cei interesați la instanța de contencios administrativ.

Or, schimbarea de optică a legiuitorului, prin diferențierea procedurii de validare a alegerii primarului de cea a alegerii consilierilor locali și subsumarea parțială a acesteia din urmă unui contencios judecătoresc indică tocmai intenția de a conferi un caracter necontencios procedurii judiciare a validării primarului, aceasta presupunând verificarea aspectelor de legalitate, deja indicate.

§ 7. În partea dedicată expunerii orientărilor jurisprudențiale s-a observat și că unele instanțe de judecată au considerat că validarea alegerii primarului se soluționează după regulile stabilite de lege pentru ordonanța președințială.

Astfel, aceste instanțe au făcut aplicarea dispozițiilor art. 122 alin. (1) din Legea nr. 115/2015 potrivit căroră: *„Judecarea de către instanță a întâmpinărilor, contestațiilor și a oricăror altor cereri prevăzute de prezenta lege se face potrivit regulilor stabilite de lege pentru ordonanța președințială, cu participarea obligatorie a procurorului”*.

Apreciez că procedurii de validare a alegerii primarului nu-i sunt aplicabile regulile ordonanței președințiale întrucât aceasta nu este o contestație, întâmpinare sau cerere prevăzută de Legea nr. 115/2015, chiar dacă, acest act normativ, cu un evident caracter eclectic, după cum reiese din însăși titlul său, are ca obiect de reglementare, pe lângă alegerea autorităților administrației publice locale, și modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

În primul rând, se observă că dispozițiile art. 122 alin. (1) sunt plasate în Capitolul VI – *„Dispoziții tranzitorii și finale”* al Titlului I – *„Alegerea autorităților administrației publice locale”* și, prin formularea sa atotcuprinzătoare vizează contestațiile, întâmpinările și cererile de competență instanțelor judecătorești în legătură cu etapele procesului electoral reglementate în capitolele precedente ale aceluiași titlu, respectiv: organizarea, desfășurarea, stabilirea și constatarea rezultatelor alegerilor.

¹⁶ Text introdus în Legea nr. 215/2001 prin art. III pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 20/2008;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Or, procedura de validare a alegerii primarului se înfățișează ca o etapă distinctă, ulterioară stabilirii și constatării rezultatelor alegerilor, ce se desfășoară după închiderea procesului electoral propriu - zis.

În al doilea rând, procedura care face obiect al prezentei analize este reglementată printr-un act normativ distinct de Legea nr. 115/2015.

Faptul că Legea nr. 115/2015 conține în art. 137 și art. 138 din Titlul II dispoziții de modificare a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și de republicare a acesteia din urmă nu poate conduce la o concluzie contrară, întrucât, potrivit normelor de tehnică legislativă, conținute în art. 62 teza I din Legea nr. 24/2000, republicată, dispozițiile de modificare și de completare se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta.

Ar fi contrar tehnicii normative și logicii juridice să se raționeze în sensul că dispozițiile din actul normativ de bază se integrează actului normativ de modificare sau completare.

Față de aceste argumente circumscrise interpretării logice și sistematice, sintagma „prezenta lege” conținută de art. 122 alin. (1) din Titlul I al Legii nr. 115/2015 se înfățișează ca o reminescență a redactării textului similar dintr-un act normativ de sine – stătător care, anterior, a reglementat alegerea autorităților administrației publice locale.¹⁷

§ 8. Pe baza celor expuse anterior, s-a demonstrat că procedura de validare a alegerii primarului prevăzută de art. 58 din Legea nr. 215/2001 este o procedură necontencioasă, reglementată extrem de sumar de legea specială.

Întrucât legea specială nu cuprinde norme derogatorii de la dreptul procesual comun în materie necontencioasă și tace sub cele mai multe aspecte ale procedurii pe care o instituie, în privința sa vor deveni aplicabile, în completare, dispozițiile generale din cuprinsul Cărții a III-a a Codului de procedură civilă.¹⁸

¹⁷ Art. 121 alin. (1) din Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale: „Judecarea de către instanță a întâmpinărilor, contestațiilor și oricăror alte cereri prevăzute de prezenta lege se face potrivit regulilor stabilite de lege pentru ordonanța președințială, cu participarea obligatorie a procurorului.”

Legea nr. 67/2004 a fost abrogată prin art. 136 din Legea nr. 115/2015.

¹⁸ M. Tăbărcă, op. cit., n. 2, p. 624;



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

În acest sens sunt și dispozițiile art. 536 alin. (2) din Codul de procedură civilă arată că: „Materiile necontencioase cu privire la care legea prevede o procedură specială rămân supuse acelor dispoziții, care se vor completa cu cele ale prezentei cărți.”

§ 9. În consecință, tipul hotărârii pronunțate se va determina prin aplicarea dispozițiilor art. 533 din Codul de procedură civilă, potrivit cărora, în materie necontencioasă, instanța se pronunță prin „Încheiere”, în raport cu toate împrejurările de fapt și de drept ale cauzei, chiar dacă nu au fost invocate în cerere sau pe parcursul procedurii.

Această încheiere prezintă toate atributele unui act jurisdicțional și, potrivit art. 534 alin. (1) din Codul de procedură civilă, este executorie, ceea ce înseamnă că nici termenul de apel și nici apelul exercitat/declarat în termen nu suspendă în condițiile art. 468 alin. (5) din Codul de procedură civilă¹⁹ executarea încheierii prin care s-a validat alegerea primarului.

Însă, așa cum s-a observat în doctrină, textul nu trebuie interpretat în sensul că cele dispuse prin încheierea de încuviințare a cererii necontencioase ar fi susceptibile de executare silită, măsura luată nefiind dispusă împotriva unei persoane care să aibă calitatea de debitor.²⁰

Ca atare, neexistând o reglementare specială în cazul procedurii de validare alegerii primarului, apreciez că hotărârea pronunțată de către instanță de judecată nu poate fi decât încheiere.

§ 10. Încheierea pronunțată de judecătorul desemnat în procedura de validare poate fi atacată numai cu apel, conform art. 534 alin. (2) teza I Cod procedură civilă.

Așa cum a observat și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 756 din 7 iunie 2011²¹, în cazul primarilor, legiuitorul nu a prevăzut expres în Legea nr. 215/2001 o cale de atac împotriva hotărârii de validare sau invalidare a alegerii acestora, astfel cum este prevăzută aceasta în cazul alegerii președintelui consiliului local.

¹⁹ I. Leș, „Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole”, precit., n. 24, p. 788; I. Deleanu, „Noul Cod de procedură civilă. Comentarii pe articole”, precit., p. 724; M. Tăbărcă, op. cit., n. 27, p. 635; D. M. Gavriș, op. cit., p. 11 și n. 1, p. 12;

²⁰ D.M. Gavriș, op. cit., n. 1, p.12;

²¹ Publicată în Monitorul Oficial nr. 639 din 7 septembrie 2011



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

Față de natura necontencioasă a procedurii și în temeiul art. 536 alin. (2) din Codul de procedură civilă, devin aplicabile dispozițiile art. 534 alin. (2) teza I din cod potrivit cărora încheierea pronunțată în materie necontencioasă este supusă *"numai apelului"*.

În doctrină s-a arătat²² că *"dispozițiile generale"* sau *"comune"* în materia procedurii necontencioase nu numai că nu-și refuză adaptările sau reconsiderările prin reguli speciale, dar, prin definiție, chiar le implică. Or, se observă că atunci când legiuitorul a dorit instituirea unor reguli speciale, le-a prevăzut distinct²³, fie prin alăturarea sintagmei *fără cale de atac*, fie prin alăturarea sintagmei *hotărârea primei instanțe este definitivă*.

Consider că în această situație juridică nu sunt aplicabile dispozițiile art. 122 alin. (2) din Legea nr. 115/2015 care stabilesc că, *"(2) Împotriva hotărârilor definitive, pronunțate de instanțele judecătorești potrivit prezentei legi, nu există cale de atac."*, pentru argumentele prezentate în precedent, supra § 7. În plus, se observă că, dispozițiile art. 103 alin. (5) teza a II-a din Legea nr. 115/2015 prevăd în mod expres că validarea mandatelor se judecă potrivit Legii nr. 215/2001.

Totodată, alin. (2) al art. 59 din Legea nr. 215/2001 menționează că: *"În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii"*.

Față de prevederile art. 8 din Legea nr. 76/2012, după intrarea în vigoare a Codului de procedură civilă, referirea din cuprinsul acestui articol la hotărârea judecătorească *"definitivă și irevocabilă"* se înțelege ca fiind făcută la hotărârea judecătorească *"definitivă"*

Or, sintagma folosită de legiuitor în cuprinsul textului citat are semnificația epuizării căilor de atac, în prezent, apelul.

²² I. Deleanu, *"Tratat de procedură civilă"*, vol. II, Universul juridic, București 2013, p.431;

²³ Potrivit art. 122 alin 2 din Legea nr. 115/2015 s-a prevăzut expres că *"Împotriva hotărârilor definitive, pronunțate de instanțele judecătorești potrivit prezentei legi, nu există cale de atac."* De asemenea, art. 31¹ din Legea nr. 215/2001 menționează că: *"(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță în cel mult 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă."*



MINISTERUL PUBLIC
PARCHETUL DE PE LÂNGĂ ÎNALTA CURTE DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE
CABINET PROCUROR GENERAL

§ 11. Referitor la termenul de apel, în lipsa unor precizări exprese în cuprinsul legii speciale, apreciez că acesta este termenul de drept comun și anume de 30 de zile și curge de la pronunțare pentru cei care au fost prezenți la ultima ședință de judecată și de la comunicare pentru cei care au lipsit, conform art. 534 alin. (3) din Codul procedură civilă²⁴.

Pentru argumentele expuse în precedent, supra § 7, nu este aplicabil termenul de apel de 5 zile prevăzut de art. 1000 alin. (1) din Codul de procedură civilă pentru procedura ordonanței președințiale.

*

* *

În concluzie, apreciez că, în interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 58 alin. (1) și art. 59 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 – Legea administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare, procedura de validare a alegerii primarului este o procedură necontencioasă.

În consecință, judecătorul desemnat se pronunța prin încheiere care poate fi atacată cu apel în termen de 30 de zile în condițiile art. 534 alin. (3) și (4) din Codul de procedură civilă.

Pentru aceste motive, în temeiul dispozițiilor art. 517 din Codul de procedură civilă, solicit admiterea prezentului recurs în interesului legii și a recursului în interesul legii formulat de Colegiul de Conducere al Curții de Apel București și pronunțarea unei decizii prin care să se asigure interpretarea și aplicarea unitară a legii.

²⁴ D. M. Gavriș, op. cit., n. 3, p. 13; M. Tăbărcă, op. cit., n. 33, p. 637; I. Leș, „Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole”, precit., n. 3, p. 793; G. Boroi, M. Stancu, op. cit., p. 752;