

Dosarul nr. 3r-379/20

Prima instanță: Curtea de Apel Comrat – G. Colev, A. Curdov, Ș. Starciuc

## DECIZIE

23 decembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând recursul depus de către Primăria orașului Basarabeasca,  
în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată  
depusă de către Primăria orașului Basarabeasca împotriva Oficiului teritorial  
Hîncești al Cancelariei de Stat cu privire la contestarea actului administrativ,  
împotriva încheierii din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, prin care  
s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Primăria orașului Basarabeasca,

constată:

La 20 august 2020, Primăria orașului Basarabeasca, în numele căreia a acționat  
primarul orașului Valentin Cimpoș, a depus la Judecătoria Hîncești, sediul central,  
cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva  
Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat cu privire la contestarea actului  
administrativ, prin care a solicitat anularea integrală a:

- deciziei Consiliului orășenesc Basarabeasca nr. 3/2 din 02 iulie 2020 „Об  
утверждении Положений об административных советах муниципальных  
предприятий „Gospodăria comunal locativă”, „Aqua Basarabeasca” и состава  
административного совета предприятий”;

- deciziei Consiliului orășenesc Basarabeasca nr. 3/20 din 02 iulie 2020 „О  
выделении денежных средств в сумме 200 000 лей из средств выделенных на  
благоустройство города, ÎМ „Gospodăria comunal locativă” (f.d. 2-7).

Prin încheierea din 17 septembrie 2020 a Judecătoriei Hîncești, sediul Ialoveni,  
s-a transmis cauza pentru examinare instanței competente – judecătorului specializat  
în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Judecătoriei Cimișlia  
(f.d. 32-33).

Prin încheierea din 14 octombrie 2020 a Judecătoriei Cimișlia, sediul central,  
cauza s-a transmis după competență Curții de Apel Comrat (f.d. 36-37).

Prin încheierea din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat s-a declarat  
inadmisibilă acțiunea depusă de către Primăria orașului Basarabeasca, în temeiul  
art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, din motiv că reclamanta nu poate

revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 (f.d. 42-43 recto-verso).

La 26 noiembrie 2020, Primăria orașului Basarabeasca a depus la Curtea de Apel Comrat recurs motivat împotriva încheierii din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat (f.d. 49-53).

Argumentele recursului, în esență, se rezumă la faptul că prima instanță, ignorând prevederile art. 1, 6, 20, 23, art. 66 alin. (2) și 83 din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, a privat primarul ca autoritate executivă locală de un drept legal – de a contesta deciziile Consiliului orașenesc Basarabeasca care le consideră ilegale.

Succesiv, recurenta a opinat că, adoptând Codul administrativ, legiuitorul a modificat condițiile și procedura de adresare în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ, astfel, încât prevederile acestuia nefiind aplicabile în cazul acțiunilor depuse de către primar în temeiul art. 20 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006.

La fel, prima instanță de apel nu a întreprins careva măsuri pentru a acorda recurentului termen întru lichidarea neajunsurilor, în conformitate cu art. 211 alin. (1)-(2) și art. 212 alin. (1) din Codul administrativ.

În această consecvență, Curtea de Apel Comrat a îngădit dreptul legal al recurtenței de acces liber la justiție și examinarea acțiunii în procedura contenciosului administrativ.

Recurenta Primăria orașului Basarabeasca a solicitat prin cererea de recurs anularea integrală a încheierii din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat și restituirea cauzei spre examinare conform competenței.

În corespundere cu articolul 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.

Conform articolului 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.

Instanța de recurs consideră că Primăria orașului Basarabeasca s-a conformat prevederilor legale și a respectat termenele instituite de legiuitor la articolul 242 din Codul administrativ pentru demararea căii de atac în ordine de recurs, deoarece încheierea recurată a Curții de Apel Comrat datează cu 14 noiembrie 2020, iar recursul motivat a fost depus la 26 noiembrie 2020.

Prin prisma articolului 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

Potrivit articolului 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.

Examinând recursul depus, prin prisma argumentelor invocate de recurentă și a materialelor din dosar, coroborate cu normele de drept procedural pertinente speței, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios

administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a-l respinge, cu menținerea încheierii instanței de apel, din motivele ce succed.

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

Articolul 21 alin. (1) din Codul administrativ stipulează că autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Potrivit art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În corespundere cu art. 194 din Codul administrativ, (1) în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

(2) În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Din materialele și lucrările dosarului rezultă că, înaintînd prezenta acțiune în contencios administrativ, reclamanta Primăria orașului Basarabeasca a solicitat anularea integrală a:

- deciziei Consiliului orașenesc Basarabeasca nr. 3/2 din 02 iulie 2020 „Об утверждении Положений об административных советах муниципальных предприятий „Gospodăria comunal locativă”, „Aqua Basarabeasca” и состава административного совета предприятий”;

- deciziei Consiliului orașenesc Basarabeasca nr. 3/20 din 02 iulie 2020 „О выделении денежных средств в сумме 200 000 лей из средств выделенных на благоустройство города, ÎМ „Gospodăria comunal locativă” (f.d. 2-7).

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, Curtea de Apel Comrat prin încheierea din 14 noiembrie 2020 a declarat acțiunea inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, din motiv că reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ (f.d. 42-43 recto-verso).

Efectuînd controlul judiciar al încheierii din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural.

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

Conform 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.

Articolul 17 din Codul administrativ definește dreptul vătămat ca orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Subsidiar, în sensul 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.

Potrivit art. 6 din Codul administrativ, (1) procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.

Ținând cont de faptul că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile art. 20 din Codul administrativ, care prevăd că 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.

La rândul său, art. 189 alin. (1) statuează că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Aderent, alineatul (3) al aceluiași articol stipulează că, în cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

În condițiile din speță, potențiala reclamantă a depus o acțiune în contestare, conform art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, care prevede că o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual.

Articolul 39 din Codul administrativ garantează la alin. (2) că 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.

Din coroborarea normelor legale precitate rezultă că unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în contencios administrativ constă în apărarea unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane. Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamanta trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul

administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Deci, prevederile art. 17 din Codul administrativ se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material. Anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridico-publică. Acest argument impune și raționamentul că dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 Cod administrativ.

Raportând la caz cadrul legal enunțat și reieșind din calitatea participanților la proces și constatările sus-menționate, Colegiul denotă că prima instanță întemeiat a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii formulate de către Primăria orașului Basarabeasca împotriva Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat cu privire la contestarea actului administrativ.

La caz, însă, nu se atestă vătămarea unui drept subiectiv al reclamantei prin activitatea Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat. Or, din coroborarea dispozițiilor art. 17 și 39 alin. (2) din Codul administrativ rezultă înafara oricărui dubiu că din susținerile formulate în acțiune trebuie să rezulte revendicarea dreptului propriu, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece textul art. 17, art. 39 și 189 din Cod administrativ operează cu expres cu noțiunile de „drept vătămat” și de „încălcare a unui drept al său”, care se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile ipotetice, iluzorii, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Astfel, în speță, reclamanta nu a indicat un drept concret care a fost lezat prin activitatea administrativă și nici nu a prezentat dovezi plauzibile și convingătoare ale existenței încălcării unui pretins drept.

Mai mult ca atât, prin prisma art. 189 alin. (3) din Codul administrativ, autoritatea publică este în drept să înainteze acțiune în contencios administrativ doar în cazurile expres prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ.

În condițiile din speță, reclamanta nu a revendicat prin acțiunea înaintată vreun drept care ar rezulta dintr-un contract administrativ încheiat între participanții la proces.

De asemenea, Primăria orașului Basarabeasca nici nu a decelat care normă legală îi acordă dreptul să înainteze prezenta acțiune în contencios administrativ împotriva Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat. Or, art. 66 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 stipulează expres că, în cazul în care consideră că decizia consiliului local este ilegală, primarul, președintele raionului sau secretarul poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat efectuarea unui control al legalității.

Așa, din norma art. 66 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 rezultă cert că, în cazul suspiciunii legalității unei decizii a consiliului local, primarul și aparatul acestuia sunt în drept să sesizeze oficiul teritorial al Cancelariei de Stat pentru declanșarea procedurii de efectuare a controlului de legalitate a actului administrativ, dar nicidecum să depună o acțiune în contencios administrativ împotriva acestei autorități.

În această ordine de idei, Colegiul consideră că prima instanță corect a constatat că acțiunea formulată de către Primăria orașului Basarabeasca și înaintată împotriva Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat este inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Conjunctura concluziilor trase de instanța de recurs și expuse supra profilează netemeinicia recursului și necesitatea respingerii acestuia, cu menținerea încheierii primei instanțe.

Conform articolelor 193, 194, 241 și 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de către Primăria orașului Basarabeasca.

Se menține încheierea din 14 noiembrie 2020 a Curții de Apel Comrat, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Primăria orașului Basarabeasca împotriva Oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat cu privire la contestarea actului administrativ.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh