

Dosarul nr.3ra-120/22  
2-20053019-01-3ra-10022022

Prima instanță: Judecătoria Criuleni, sediul Central (jud: Al. Motricală)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, Gr. Dașchevici, V. Negru)

## Î N C H E I E R E

11 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Criuleni, terți Secția Situații Excepționale Criuleni a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și Vera Anii cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și menținută hotărârea din 4 februarie 2021 a Judecătoria Criuleni, sediul Central,

### c o n s t a t ă :

La 18 mai 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Președintelui raionului Criuleni cu privire la anularea dispoziției nr. 12-AB din 14 ianuarie 2020 a Președintelui raionului Criuleni cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare (f.d. 4-7).

În motivarea acțiunii a indicat că, în conformitate cu prevederile art.64 a Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a efectuat controlul de legalitate a Dispoziției nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare” și a constatat că decizia și dispoziția vizată a fost adoptată contrar prevederilor legale. Întru realizarea atribuțiilor sale la data de 13 februarie 2020, Oficiul a înaintat Președintelui notificarea (cererea prealabilă) nr.1304/OT4-126, prin care a solicitat abrogarea dispoziției menționate. În limita termenului de prescripție, Președintele nu a examinat notificarea (cererea prealabilă) și nu s-a expus asupra acesteia.

Ca urmare a exercitării controlului asupra actului indicat, consideră că Dispoziția nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 a fost emisă cu depășirea competenței, iar alocarea mijloacelor bănești din fondul de rezervă contravine prevederilor pct.5 al Regulamentului-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora aprobat prin Hotărârea

Guvernului nr.1427 din 22 decembrie 2004, care stabilesc în ce situații pot fi utilizate mijloacele fondului de rezervă.

Prin urmare, Oficiul teritorial Chișinău a considerat că, punctul 1.2 din Dispoziția Președintelui raionului Criuleni nr.12-AB din 14 ianuarie 2020, „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare” a fost emisă cu depășirea competenței, iar alocarea mijloacelor bănești din fondul de rezervă contravine prevederilor legale precitate.

A solicitat reclamantul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea Dispoziției Președintelui raionului Criuleni nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare”.

Prin încheierea protocolară din 17 decembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central au fost atrași în calitate de terți Secția Situații Excepționale Criuleni a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și Vera Anii. (f.d.74 verso)

Prin hotărârea din 4 februarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central a fost respinsă ca fiind neîntemeiată acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Președintelui raionului Criuleni, terți Secția Situații Excepționale Criuleni a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și Vera Anii cu privire la anularea actului administrativ – Dispoziției Președintelui raionului Criuleni, nr. 12-AB din 14 ianuarie 2020 cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare. (f.d.90)

La 8 februarie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 4 februarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central. (f.d.92-98)

Iar, la 12 martie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 4 februarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central. (f.d.106-109)

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii 4 februarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central.

Prin decizia din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și a fost menținută hotărârea din 4 februarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central. (f.d.163-173)

Pentru a decide astfel, completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău verificând temeinicia și legalitatea hotărârii primei instanței, a constatat că soluția adoptată de instanța de fond este justă, iar în fortificarea acestei concluzii aplicând prevederile art. art. 3, 10 alin. (1), 11, 16 alin.(1) și (2), 17, 18, 19, 20, 21 alin.(2) și (3), 31, 32, 119, 225 din Cod administrativ, art. art.3 alin.(2), 53 alin.(1), 68 alin.(1), (3), (4) al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, precum și prevederile art.19 alin.(1) și (2) din Legea privind finanțele publice locale, a conchis că Oficiul Teritorial Chișinău ale Cancelariei de Stat este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura prealabilă, iar actul administrativ - dispoziția nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare”, nu este exceptat de la controlul judiciar.

Prin decizia nr.12.6 din 25 martie 2005 Consiliul raional Criuleni în baza prevederilor Legii privind finanțele publice locale nr.397-XV din 16 octombrie 2003 și Regulamentului-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1427 din 22 decembrie 2004, a aprobat Regulamentul privind constituirea fondurilor de rezervă al Consiliului raional Criuleni și utilizarea mijloacelor acestuia, stabilind în pct.12 că mijloacele financiare se alocă din fondul de rezervă în baza deciziei Consiliului raional ori a dispoziției Președintelui raionului și a documentelor justificative prezentate (f.d.46).

Completul specializat al instanței de apel a reținut că, potrivit deciziei nr.04.04 din 29 septembrie 2015, modificată prin decizia nr.20.23 din 25 octombrie 2018, Consiliul raional Criuleni în baza prevederilor art.43, 53 din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28 decembrie 2006, având în vedere necesitățile apărute în perioada dintre ședințele Consiliului raional, a împuternicit președintele raionului Criuleni după consultarea președinților fracțiunilor, cu dreptul de a direcționa mijloace financiare din bugetul raional în temeiul dispoziției, cu aprobarea ulterioară a rectificărilor respective a bugetului la următoarea ședință a consiliului raional. (f.d.35, 36)

Reieșind din normele legale menționate supra în raport cu materialele cauzei, completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a reținut că, instanța de fond întemeiat a ajuns la concluzia că, Președintele raionului Criuleni la emiterea dispoziției nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare” și-a exercitat dreptul discreționar în conformitate cu normele legale, iar argumentul apelantului precum, că dispoziția contestată a fost aprobată cu încălcarea competenței poartă un caracter eronat, urmând a fi respinsă.

Totodată, Colegiul a remarcat că conform pct.5 din Regulamentul privind constituirea fondului de rezervă al Consiliului raional Criuleni, s-a stabilit că mijloacele fondului de rezervă pot fi utilizate pentru: g) acordarea ajutorului financiar sau material serviciului de pompieri și salvatori pentru îmbunătățirea bazei tehnico-materiale, conform prevederilor legale; h) alte cheltuieli cu caracter imprevizibil și necesități de urgență, care, în conformitate cu legislația, țin de competența autorităților publice raionale (f.d.47-48)

Prin decizia nr.05-04 din 17 februarie 2012 Consiliul raional Criuleni a completat lit.h) pct.5 din Regulamentul privind constituirea fondurilor de rezervă al Consiliului raional Criuleni, indicând că sub noțiunea de alte cheltuieli cu caracter imprevizibil și necesități de urgență se vor defini inclusiv cheltuielile ce țin de acordarea ajutorului financiar unic pentru acoperirea cheltuielilor de participare a sportivilor de performanță din raion la competiții, persoanelor care necesită de urgență intervenții chirurgicale și tratament costisitor, pentru acoperirea parțială a cheltuielilor funeralii, acordarea ajutorului material unic ce nu va depăși un salariu mediu pe economie, sau după caz în mărimea propusă de consilierii raionali cu prilejul jubileelor, activitate rodnică și îndelungată în domeniul de activitate, cu prilejul ieșirii la pensie pentru limită de vârstă a persoanelor ce au contribuit la dezvoltarea social economică a raionului, susținerea financiară a persoanelor care au avut de suferit în urma incendiilor, susținerea tinerilor talente din raion în promovarea tradițiilor și obiceiurilor și participării acestora la festivaluri raionale. (f.d.49, 37-39)

Referitor la argumentul invocat de apelant, precum că atât Regulamentul privind constituirea fondurilor de rezervă al Consiliului raional Criuleni și utilizarea mijloacelor acestuia, aprobat prin decizia nr.12.6 din 25 martie 2005 Consiliul raional Criuleni, cât și deciziei nr.04.04 din 29 septembrie 2015, modificată prin decizia nr.20.23 din 25 octombrie 2018, nu pot fi puse la baza hotărârii din motiv că nu corespund cadrului normativ, Completul specializat al instanței de apel la considerat ca fiind neîntemeiat, or, atât timp cât actele sunt în vigoare, iar decizia nr.20.23 din 25 octombrie 2018 este publicată și în Registrul de stat al actelor locale, acestea urmează a fi aplicate.

Mai mult cu atât Completul specializat al instanței de apel a menționat că, atât Regulamentul privind constituirea fondurilor de rezervă al Consiliului raional Criuleni și utilizarea mijloacelor acestuia, aprobat prin decizia nr.12.6 din 25 martie 2005 a Consiliului raional Criuleni, cât și deciziei nr.04.04 din 29 septembrie 2015, modificată prin decizia nr.20.23 din 25 octombrie 2018, potrivit normelor legale în vigoare la data emiterii acestora urmau obligatoriu să fie supuse controlului de legalitate de către Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat, însă la materialele cauzei apelantul nu a prezentat careva probe în acest sens și anume să notifice autoritatea locală emitentă despre ilegalitatea actului, or, după caz să sesizeze instanța de contencios administrativ.

Astfel reieșind din cele menționate Completul specializat al instanței de apel a reținut că prima instanță a stabilit cu certitudine că, Președintele raionului Criuleni a emis Dispoziția nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare” consultând în prealabil președinții fracțiunilor Consiliului raional Criuleni, care la data de 11 ianuarie 2020 au acceptat alocarea sumei de 13125 de lei Aparatului Președintelui raionului din Fondul de rezervă al bugetului raional pe anul 2020 și anume: 3475 de lei pentru achiziționarea a 200 litri de combustibil, pentru asigurarea temporară a rezervei pentru transportul special al Secției Excepționale Criuleni pentru intervenții în situații excepționale pe timp de iarnă și suma de 9650 de lei (un salariu de bază) d-nei Vera Anii, ajutor financiar unic pentru activitate rodnică și îndelungată în cadrul Direcției Finanțe, în legătură cu încetarea raporturilor de serviciu (f.d.26-27). Iar, prin Decizia nr.4.25 din 05 iunie 2020 Consiliul raional Criuleni a aprobat Dispoziția Președintelui raionului Criuleni nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 „Cu privire la autorizarea alocării mijloacelor financiare”. (f.d.31)

Astfel, dispoziția nr.12-AB din 14 ianuarie 2020 contestată este emisă de autoritatea publică abilitată și este conformă exigențelor legale, motiv pentru care în speță nu se întrunesc temeiurile legale pentru anularea acesteia.

În acest context, Completul specializat al instanței de apel a reținut că, încălcările revendicate de apelantă, nu își găsesc confirmare prin prisma cadrului normativ în vigoare la data desfășurării activității administrative, sunt neîntemeiate, iar instanța de fond întemeiat le-a respins ca fiind lipsite de suport juridic.

Astfel, Completul specializat al instanței de apel a conchis că, prima instanță corect a aplicat normele de drept care se referă speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate aspectele probelor, iar hotărârea contestată este legală și întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor și intereselor legale a participanților la proces.

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel, prin intermediul oficiului poștal, la 12 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat, iar la 1 decembrie 2021 motivarea recursului împotriva deciziei din 2

noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată depuse de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. (f.d.174, 184-189)

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de fapt și de drept anterior expuse, recurentul a invocat că nu este de acord cu decizia contestată, deoarece instanțele ierarhic inferioare la adoptarea acestora nu au constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, au aplicat eronat normele de drept material.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 2 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat prin intermediul oficiului poștal la 12 noiembrie 2021. Decizia motivată din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost expediată participanților la proces la 13 decembrie 2021 (f.d.180), fiind notificat Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 16 decembrie 2021, fapt ce se atestă prin avizul de recepție a scrisorii recomandate, anexat la materialele cauzei (f.d.181).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 11 februarie 2022, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, într-un termen rezonabil, Curtea Supremă de Justiție, prin intermediul oficiului poștal, a expediat în adresa intimatului Președintelui raionului Criuleni, precum și persoanelor terțe Secția Situații Excepționale Criuleni a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și Vera Anii, copia recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, creând astfel participanților la proces condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței. (f.d.192)

Prin referința depusă prin intermediul oficiului poștal, la data de 1 martie 2022 (f.d.198), Președintele raionului Criuleni a solicitat respingerea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și menținerea deciziei din 2 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar Secția Situații Excepționale Criuleni a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență și Vera Anii, deși la 16 februarie 2021, au recepționat copia recursului, fapt confirmat prin avizul de recepție anexate la materialele cauzei (f.d.193/195), aceștia nu și-au valorificat dreptul procedural respectiv și nu au depus referință, prin care să-și expună opinia referitor la recursul depus.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru

examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) 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 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că, admisibilitatea/ inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențială că, sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) 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 specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru