

Dosarul nr. 3ra-1283/21  
2-20140189-01-3ra-13122021

Prima instanță: Judecătoria Drochia, sediul Central (jud. I. Rusu)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (A. Gheorghieș, D. Stănilă, D. Corolevschi)

## 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  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

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

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Pelinia cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 28 octombrie 2021 a Curții de Apel Bălți prin care s-a respins cererea de apel înaintată de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 21 ianuarie 2021 a Judecătoriei Drochia, sediul Central,

### c o n s t a t ă:

La 09 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului sătesc Pelinia privind anularea deciziei nr. 3/12 din 28 iulie 2020 a Consiliului sătesc Pelinia „Cu privire la aprobarea planurilor geometrice și lista bunurilor imobile proprietate publică xxx”.

În motivarea acțiunii a invocat că, la 28 iulie 2020, Consiliul sătesc Pelinia a aprobat decizia nr. 3/12 „Cu privire la aprobarea planurilor geometrice și lista bunurilor imobile proprietate publică xxx”.

La 10 septembrie 2020, reclamantul a notificat Consiliul sătesc Pelinia privind ilegalitatea deciziei nominalizate.

Reclamantul a comunicat că, în rezultatul exercitării controlului obligatoriu de legalitate, a fost identificat faptul că decizia în cauză contravine actelor normative în vigoare. Astfel, potrivit pct. 1 al părții dispozitive din decizia nr. 3/12, Consiliul sătesc aprobă planul geometric al bunului imobil cu numărul cadastral xxx, cu suprafața de 4,4 ha proprietatea administrației publice locale de domeniul privat, modul de folosință pentru construcții, destinate activității recreative și în pct. 2 aprobă lista bunurilor imobile proprietate publică a unității administrativ teritoriale Pelinia, întocmită în cadrul lucrărilor de delimitare. Decizia Consiliului sătesc Pelinia nr.3/12 din 28.07.2020 a fost publicată în Registrul actelor locale, fără anexele corespunzătoare, cu nota informativă care nu corespunde cerințelor anexei nr. 1 din

Legea nr. 100/2017 privind actele normative, fără procesul-verbal care dovedește că au avut loc consultări publice.

În baza celor menționate supra, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei nr. 3/12 din 28 iulie 2020 a Consiliului sătesc Pelinia „Cu privire la aprobarea planurilor geometrice și lista bunurilor imobile proprietate publică xxx”, ca fiind ilegală.

Prin hotărârea din 21 ianuarie 2021 a Judecătorei Drochia, sediul Central a fost respinsă acțiunea în contencios administrativ a Oficiului Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc Pelinia privind anularea deciziei nr. 3/12 din 28 iulie 2020 a Consiliului sătesc Pelinia „Cu privire la aprobarea planurilor geometrice și lista bunurilor imobile proprietate publică xxx” (f.d.35, 37-43).

La 17 februarie 2021, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de apel împotriva hotărârii din 21 ianuarie 2021 a Judecătorei Drochia, sediul Central, solicitând casarea acesteia și pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie admisă (f.d.45-47).

Prin decizia din 28 octombrie 2021 a Curții de Apel Bălți, a fost respinsă cererea de apel înaintată de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat și a fost menținută hotărârea din 21 ianuarie 2021 a Judecătorei Drochia, sediul Central.

În consolidarea soluției, instanțele au reținut că nerespectarea condițiilor invocate de reclamant privind plenitudinea și integritatea actului administrativ contestat în speță și inclus în Registru, condiționează doar sancțiunea legală în raport cu subiectul nemijlocit responsabil și nu atribuie necondiționat nulitatea sau ilegalitatea actului contestat.

La caz, instanța de apel a reținut și alegațiile instanței de fond în ce privește prevederile pct.17 al Regulamentului cu privire la evidența actelor supuse controlului administrativ de legalitate aprobat prin aceeași hotărâre de Guvern, care statuează că Oficiul Teritorial al Cancelariei de Stat inițiază măsurile de contestare și anulare a actului administrativ considerat ilegal în conformitate cu prevederile Codului administrativ și Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală.

Prevederile actelor normative enunțate determină obligativitatea adresării în instanța de judecată cu cereri motivate și întemeiate, reieșind din conținutul și nu doar forma actului contestat și/sau corectitudinii înregistrării lor în resursă informațională de stat ale actelor autorităților administrației publice.

Colegiul a respins argumentul apelantului precum că instanța de fond greșit ar fi reținut că legislația nu prevede un caracter obligatoriu privind prezentarea anexelor ca parte componentă a actului normativ. Or, art. 49 alin.(1) al Legii nr.100 din 22.12.2017, cu privire la actele normative învederează că actul normativ „poate” cuprinde anexe, care sânt elemente constitutive ale acestuia și care includ desene, exprimări cifrice, tabele, planuri sau altele asemenea. Anexele pot include de asemenea reglementări care trebuie aprobate de autoritatea publică competentă, precum statutele, regulamentele, instrucțiunile, regulile, metodologiile sau alte norme cu caracter predominant tehnic. Prin urmare, instanța inferioară just a remarcat lipsa unui caracter obligatoriu privind prezența anexelor ca parte componentă a actului normativ.

Instanța de apel a mai reținut că, la depunerea cererii de apel, apelantul a expus repetat argumentele invocate în cererea de chemare în judecată, cărora prima instanță

le-a dat aprecierea convenită, iar în opoziție, apelantul nu a prezentat argumente verosimile și admisibile în combaterea soluției adoptate de prima instanță.

În drept au evidențiat prevederile art. art.art. 68 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, art. 18 al Legii nr.100 din 22.12.2017, cu privire la actele normative, pct. 20 al hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentelor cu privire la Registrul de stat al actelor locale nr.672 din 28.08.2017.

La 30 noiembrie 2021, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 28 octombrie 2021 a Curții de Apel Bălți (f.d.92-93).

În susținerea cererii de recurs, Oficiul Teritorial Soroca a reiterat argumentele expuse la examinarea cauzei în fond și în apel.

Referitor la decizia atacată a menționat că instanța de apel s-a referit, în mod formal și declarativ la normele materiale, pe care le-a considerat aplicabile litigiului. A ajuns la concluzia de respingere a apelului fără a intra în esența litigiului, fără a elucida deplin circumstanțele importante pricinii.

A insistat asupra faptului că actele emise/adoptate de autoritățile administrației publice locale, sunt acte normative și Decizia Consiliului sătesc Pelinia nr.3/12 din 28.07.2020 „Cu privire la aprobarea planurilor geometrice și lista bunurilor imobile proprietate publică xxx”, a fost publicată în Registrul actelor locale, fără procesul-verbal ce ar proba faptul desfășurării consultațiilor publice.

Recurentul a informat că până în prezent, acest act nu a fost publicat în Registrul actelor locale, conform cerințelor stipulate în pct.25, alin.(5) și pct.28 al Regulamentului cu privire la modul de ținere a Registrului de stat al actelor locale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.672/2017.

Totodată a remarcat și faptul că nu abuzează de drepturile sale procedurale, însă își exercită atribuțiile conform legislației, apreciind ca irelevantă poziția Curții de Apel precum că nepublicarea în Registrul actelor locale a materialelor aferente actului administrativ contestat, nu constituie temei de anulare a acestuia, ceea ce contravine prevederilor art.49 alin.(2) din Legea 100/2017 cu privire la actele normative. Dacă prin legislație se prevede faptul că se plasează actele administrative cu materialele conexe, intimatul urma să se conformeze acestora, deoarece legea este imperativă.

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 Bălți a pronunțat decizia contestată la 28 octombrie 2021.

Actele cauzei nu atestă faptul când dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificat participanților al proces.

Decizia motivată a Curții de Apel Bălți a fost recepționată de recurent la 23 noiembrie 2021 (f.d.91), iar la 30 noiembrie 2021 a fost depus recurs motivat (f.d.92-93). Astfel, recursul depus la 30 noiembrie 2021 este în termen.

La 14 decembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Consiliului sătesc Pelinia copia recursului depus de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d. 97), însă nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul Teritorial Soroca 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) Cod 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 Cod 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 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). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul 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 către Oficiul Teritorial Soroca 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 Soroca al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron