

Dosarul nr. 3ra-389/22  
2-20048969-01-3ra-13042022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: V.Chisilița)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V.Clima, E.Palanciuc)

## Î N C H E I E R E

25 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nicolae Craiu  
Nina Vascan

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

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului comunei Bubuieci, terț Anatolie Lupașcu cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

### c o n s t a t ă :

La data de 11 mai 2020 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului comunei Bubuieci cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, la data de 31 ianuarie 2020, Primarul comunei Bubuieci a emis dispoziția nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al com.Bubuieci”.

Reclamantul a menționat că, în conformitate cu prevederile art. 64 din Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul de legalitate și a constatat că dispoziția vizată a fost adoptată contrar prevederilor legale.

Astfel, la data de 27 februarie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat Primarului comunei Bubuieci notificarea nr. 1304/OT4-175, prin care a solicitat abrogarea dispoziției menționate.

Reclamantul a relevat că, prin răspunsul Primarului comunei Bubuieci nr. 211 din 25 martie 2020, a fost informat că notificarea a fost respinsă.

Reclamantul a invocat că, dispoziția Primarului comunei Bubuieci nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al com.Bubuieci”, a fost adoptată contrar normelor imperative și procedurale. Or, în dispozițiile nr. 123 din 16 decembrie 2019 și nr. 4 din 27 ianuarie 2020, de convocare a ultimelor două ședințe consecutive ale Consiliului local Bubuieci, chestiunea privind numirea viceprimarului nu se regăsește.

De asemenea, reclamantul a menționat că, examinând procesul-verbal al ședințelor Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 și din 27 ianuarie 2020, s-a constatat că Primarul comunei Bubuieci, contrar prevederilor legale, a propus introducerea pe ordinea de zi a chestiunii privind numirea viceprimarului în lipsa proiectului de decizie și avizului sau raportului Comisiei de specialitate a Consiliului local Bubuieci și, după caz, a raportului sau avizului Primăriei comunei Bubuieci.

Mai mult, reclamantul a relevat că, ședința Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 a fost convocată contrar normelor stabilite la art. 16 al Legii nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, prin faptul că, dispoziția de convocare a acestei ședințe a intrat în vigoare la data de 18 decembrie 2019, când a fost publicată în Registrul actelor locale, cu mai puțin de 3 zile de la data desfășurării ședinței.

Reclamantul a menționat că, conform Registrului de stat al actelor locale, dispoziția nr. 123 din 16 decembrie 2019 „Cu privire la convocarea ședinței extraordinare a Consiliului comunei Bubuieci”, prin care s-a convocat ședința Consiliului local Bubuieci pentru data de 19 decembrie 2019, a fost publicată la data de 18 decembrie 2019, astfel, nu a fost respectat termenul de convocare a ședinței extraordinare cel puțin cu 3 zile înainte de ședința extraordinară.

Reclamantul a solicitat anularea dispoziției Primarului comunei Bubuieci nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al comunei Bubuieci”.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 14 mai 2020 în proces a fost atras terțul, Anatolie Lupașcu.

Prin hotărârea din 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului comunei Bubuieci, terț Anatolie Lupașcu cu privire la contestarea dispoziției Primarului comunei Bubuieci nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al comunei Bubuieci, a fost respinsă (f.d.68; 89-96).

Invocând ilegalitatea și netemeinicia hotărârii 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, la data de 19 aprilie 2021, prin intermediul oficiului poștal Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a contestat-o cu apel, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii. Totodată, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat repunerea în termen a apelului pe motiv că, a recepționat dispozitivul hotărârii 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, la data de 09 aprilie 2020 (f.d. 73-74).

Conform Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 49 din 31 martie 2021 privind declararea stării de urgență, s-a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 01 aprilie - 30 mai 2021.

Prin Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 15 din 28 aprilie 2021 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr.43 din 30 martie 2021 și a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021 s-a declarat neconstituțională Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență nr.49 din 31 martie 2021.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel la data de 19 aprilie 2021, în interiorul termenului stării de urgență.

Hotărârea motivată din 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost notificată apelantului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, prin intermediul poștei electronice, la data de 26 august 2021, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică, anexat la materialele cauzei (f.d.97).

La data de 15 septembrie 2021 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea apelului (f.d.106108).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 03 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.137; 138-146).

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a invocat art. 31 alin.(1) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care stipulează că, viceprimarii sunt aleși, la propunerea primarului, prin decizia consiliului, adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. În cazul în care proiectul de decizie privind alegerea în funcția de viceprimar a candidaturii propuse este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliu sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive, primarul numește viceprimarul prin dispoziție, care se aduce la cunoștința consiliului.

În acest context, instanța de apel a relevat că, din norma de drept menționată rezultă că, legiuitorul național a stabilit două modalități de numire în funcție a viceprimarului, și anume: fie prin decizia consiliului local, fie prin dispoziția primarului. În cazul în care, viceprimarul este numit în funcție prin dispoziția primarului, urmează a fi respectată condiția că, proiectul de decizie privind eliberarea din funcția de viceprimar este exclus de pe ordinea de zi la 2 ședințe consecutive de către consiliu, sau nu întrunește numărul necesar de voturi la 2 ședințe consecutive.

Astfel, instanța de apel a conchis că, dispoziția Primarului comunei Bubuieci nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al com.Bubuieci”, a fost emisă cu respectarea dispozițiilor legale, în condițiile în care, prin materialele procedurii administrative se confirmă că, proiectul de decizie cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar, nu a întrunit numărul necesar de voturi în ședințele Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 și din 30 ianuarie 2020.

De asemenea, instanța de apel a menționat că, în cererea de chemare în judecată, dar și în cererea de apel, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat că, la emiterea dispoziției contestate, a fost încălcată procedura stabilită de lege, însă, aceste

argumente au un caracter declarativ. Or, art. 16 alin. (3) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală prevede că, convocarea consiliului local se face cu cel puțin 5 zile înainte de ședința ordinară și cu cel puțin 3 zile înainte de ședința extraordinară. Iar, potrivit art. 18 din aceeași Lege, ședința consiliului se desfășoară conform ordinii de zi propuse de primar sau de consilierii care, în condițiile art.16, au cerut convocarea lui. Modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul ședinței și se efectuează cu votul majorității consilierilor prezenți, respectând-se prevederile art. 22 alin. (1) din Legea nominalizată.

Prin urmare, instanța de apel a relevat că, în speța dedusă judecării, nu au fost admise abateri de la procedura convocării ședințelor extraordinare ale Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 și 30 ianuarie 2020.

Or, conform actelor cauzei, chestiunea cu privire la alegerea viceprimarului com. Bubuieci a fost inclusă în ordinea de zi a ședințelor Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 și 30 ianuarie 2020. Ordinea de zi a fost aprobată cu majoritatea voturilor consilierilor, la ședințe fiind prezentat proiectul deciziei, supus dezbaterii, iar ca rezultat acesta nu a fost adoptat.

La data de 28 decembrie 2021, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea să fie admisă integral (f.d.149-150).

Ulterior, la data de 12 aprilie 2022, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea recursului (f.d.160-163).

În susținerea recursului recurentul a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o ilegală și neîntemeiată prin faptul că, au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, probele fiind apreciate eronat.

Recurentul a relevat că, examinând procesul-verbal al ședințelor Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 și din 27 ianuarie 2020, a constatat că Primarul comunei Bubuieci, contrar prevederilor legale, a propus introducerea pe ordinea de zi a chestiunii privind numirea viceprimarului în lipsa proiectului de decizie și avizului sau raportului Comisiei de specialitate a Consiliului local Bubuieci și, după caz, a raportului sau avizului Primăriei comunei Bubuieci.

De asemenea, recurentul a relevat că, ședința Consiliului local Bubuieci din 19 decembrie 2019 a fost convocată contrar normelor stabilite la art. 16 Legii privind administrația publică locală, prin faptul că, dispoziția de convocare a acestei ședințe a intrat în vigoare la data de 18 decembrie 2019, când a fost publicată în Registrul actelor locale, cu mai puțin de 3 zile de la data desfășurării ședinței.

Astfel, recurentul a invocat că, la emiterea dispoziției contestate, Primarul comunei Bubuieci nu a respectat procedura, care îi permite numirea viceprimarului. Or, dispoziția nr. 8-p din 31 ianuarie 2020 „Cu privire la numirea lui Anatolie Lupașcu în funcția de viceprimar al com.Bubuieci” este ilegală și urmează a fi anulată.

La data de 15 aprilie 2022 în adresa intimatului Primarului comunei Bubuieci și terțului Anatolie Lupașcu a fost expediată copia recursului depus de Oficiul Teritorial

Chișinău al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.164).

Prin referințele depuse la data de 19 mai 2022, Primarul comunei Bubuieci și terțul Anatolie Lupașcu și au solicitat respingerea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat (f.d. 171-177).

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

Iar, conform art. 245 Cod 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 data de 15 decembrie 2021 (f.d. 137; 138-146).

La data de 28 decembrie 2021, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.149-150).

Decizia motivată din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la data de 11 martie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție nr. DS8006392262AS, anexat la materialele cauzei (f.d.157).

Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.41 din 24 februarie 2022 a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 24 februarie - 24 aprilie 2022.

La data de 02 martie 2022 a fost emisă Dispoziția nr. 5 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova în conformitate cu art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137, art. 696), art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2022, nr. 52-2, art. 63-1), pct. 6, 7, 8 și 9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001.

Luând în considerare faptul că prin prisma pct. 5.2.1 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr.5 din data de 02 martie 2022, termenele de exercitare a căilor de atac aflate în curs la data instituirii stării de urgență se întrerup, urmând a curge noi termene, de aceeași durată, de la data încetării stării de urgență, termenul de declarare a recursului motivat pentru Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, după întrerupere, a început a curge la data de 04 aprilie 2022, termenul limită fiind data de 03 mai 2022, zi de marți.

La data de 12 aprilie 2022, prin intermediul oficiului postal, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus motivarea recursului (f.d.160-163).

Astfel, recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva deciziei din 15 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, este în termen.

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) 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 cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs

pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul 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

dispune:

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

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Nina Vascan