

Dosarul nr. 3ra-61/23

2-20154836-01-3ra-23012023

Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul Central (jud: E.Balan)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: S.Procopciuc, D.Corolevschi, D.Stănilă)

## ÎNCHEIERE

01 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Irina Rotari și de  
avocatul acesteia Arina Țurcan-Donțu,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în  
judecată depusă de Rotari Irina împotriva Direcției Asistență Socială și Protecția  
Familiei Bălți, terț Cornovanu Vitalie cu privire la anularea deciziei nr.0117/799  
din 28 octombrie 2020,

împotriva deciziei din 06 octombrie 2022 a Curții de Apel Bălți,

#### c o n s t a t ă :

La data de 08 decembrie 2020 Rotari Irina a depus cerere de chemare în  
judecată împotriva Direcției Generale Asistență Socială și Protecția Familiei din  
cadrul Primăriei mun.Bălți privind anularea deciziei nr.0117/799 din 28.10.2020.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că la 4 noiembrie 2020 a  
recepționat scrisoarea nr.0117/799 din 28.10.2020 prin care Direcția Generală  
Asistență Socială și Protecție a Familiei mun.Bălți, a informat-o că s-a decis  
abrogarea decizia Direcției Generale Asistență Socială și Protecție a Familiei  
mun.Bălți, autoritatea tutelară locală și teritorială nr.0117/588 din 10.08.2020  
emisă de Șeful Direcției Generale Asistență Socială și Protecție a Familiei  
mun.Bălți cu privire la restabilirea programului de întrevederi a lui Vitalie  
Cornovanu cu copiii minori XXXXX și XXXXX; restabilirea termenilor de  
participare la educația și instruirea copiilor în felul următor: o dată pe săptămână,  
în zilele de sâmbătă de la orele 10:00 până la orele 18:00, în prezența mamei  
biologice, până la reconcilierea psihologică definitivă a copiilor.

A invocat că la 06 noiembrie 2020, ca mamă a copiilor Cornovanu Sofia și  
Cornovanu Ilie a depus prin intermediul serviciului poștal către Direcția Generală  
Asistență Socială și Protecție a Familiei mun.Bălți cerere prealabilă prin care a  
solicitat anularea deciziei Direcției Generale Asistență Socială și Protecție a  
Familiei mun.Bălți din 10.08.2020 cu privire la restabilirea termenilor de  
participare la educația și instruirea copiilor.

Reclamanta a apreciat decizia Direcției Generale Asistență Socială și Protecție a Familiei mun.Bălți din 28.10.2020, ca fiind contrară legii, fiind afectată din punct de vedere procedural, adoptată cu încălcarea procedurii stabilite. Totodată, reclamanta Rotari Irina a invocat ilegalitatea materială, de fond a deciziei, aceasta fiind lipsită de temeinicie.

A notat că la emiterea actului contestat autoritatea publică emitentă, a încălcat și obligația care vizează comunicarea actelor și stabilește că corespondența în cadrul procedurii administrative dintre participanți și autoritate publică necesită dovada comunicării, care se anexează obligatoriu la dosarul administrativ, precum și dreptul reclamantei să fie audiată în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

A relatat că dânsa nu a fost informată cu referire la inițierea procedurii administrative cu referire la decizia contestată și nici nu a fost informată despre dreptul de a prezenta probe în apărarea sa.

A declarat reclamanta că autoritatea publică emitentă a admis următoarele încălcări: actul administrativ individual nu corespunde structurii prevăzute de art.120 Cod administrativ prin faptul că actul nu este motivat și lipsește informația privind căile de atac; nerespectarea termenilor prevăzuți la art.60 Cod administrativ pentru finalizarea procedurii administrative; autoritatea publică emitentă a încălcat și obligația stabilită în art.96-114 Cod administrativ care vizează comunicarea actelor; autoritatea publică emitentă, a încălcat prevederile art.94-95 Cod administrativ referitor la dreptul reclamantei de a fi audiată în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

A susținut că nu este împotriva ca copiii să aibă întrevederi cu tatăl și nu creează impedimente în acest sens, însă aceștea nu doresc să participe la întrevederile cu ultimul. Totodată, prin actul administrativ contestat dânsa a fost obligată să fie prezentă la întrevederile copiilor cu tatăl. Astfel, autoritatea emitentă nu a ținut cont de faptul că ea este victima violenței în familie și că prin obligațiile instituite prin acest act administrativ apar premise de revictimizare a ei.

A solicitat Rotari Irina suspendarea deciziei Direcției Generale Asistență Socială și Protecție a Familiei mun.Bălți nr.0117/799 din 28.10.2020 cu privire la stabilirea termenilor de participarea la educația și instruirea copiilor; anularea deciziei nr.0117/799 din 28.10.2020.

Prin încheierea protocolară a Judecătoriei Bălți sediul central din 23 decembrie 2020 s-a atras în proces în calitate de terț Cornovanu Vitalie.

Prin încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 24 decembrie 2020 s-a respins demersul reclamantei privind suspendarea actului administrativ.

Prin decizia Curții de Apel Bălți din 22 martie 2021 s-a respins recursul declarat de Rotari Irina, s-a menținut încheierea Judecătoriei Bălți, sediul central din 24 decembrie 2020.

Prin hotărârea Judecătoriei Bălți, sediul central din 27 mai 2021 acțiunea s-a respins.

La 7 iunie 2021 Rotari Irina a înaintat cerere de apel nemotivat împotriva hotărârii Judecătoriei Bălți, sediul central din 27 mai 2022, solicitând casarea acesteia.

La 24 iunie 2021 avocatul Țurcan-Donțu Arina, reprezentanta Irinei Rotari a depus apel împotriva hotărârii Judecătoriei Bălți, sediul central din 27 mai 2021, solicitând casarea acesteia, emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă integral.

Prin decizia din 06 octombrie 2022 a Curții de Apel Bălți s-a respins apelul declarat de Rotari Irina împotriva hotărârii Judecătorei Bălți, sediul central din 27 mai 2022.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că prin decizia Direcției Generale Asistență Socială și Protecția Familiei din cadrul Primăriei mun.Bălți nr.0117/936 din 18.01.2021, în urma examinării adresărilor lui Vitalie Cornovanu nr.C-2139/23 din 09.12.2020, nr.0117/936 din 15.12.2020, nr.0117/973 din 28.12.2020 privind revizuirea programului de întrevederi nr.0117/799 din 28.10.2020 a tatălui biologic cu minorii XXXXX și XXXXX, s-au stabilit pentru Cornovanu Vitalie, Cornovanu Andrei, Cornovanu Larisa termeni temporari de participare la educația și instruirea minorilor XXXXX, XXXXX în felul următor: în fiecare zi de sâmbătă de la orele 09:30 până la orele 12:30, fără prezența mamei biologice (f.d.393-394 dosar administrativ).

Dispozițiile art.139 alin.3 Cod administrativ statuiază că un act administrativ individual rămîne valabil atîta timp cît nu este retras, revocat sau anulat într-un alt mod ori nu s-a consumat prin expirarea timpului sau într-un alt mod.

În acest context, instanța de apel a constatat că actul administrativ - decizia DASPF Bălți nr.0117/799 din 28.10.2020, a cărei anulare se solicită în speță, de fapt, prin decizia enunțată supra - nr.0117/936 din 18.01.2021 a fost revocat de către autoritatea emitentă, act care nu a fost contestat de părțile vizate în acesta, pierzîndu-și efectele și valabilitatea, prin urmare în sensul legal indicat supra nu mai poate fi anulat prin hotărîre judecătorească. Or, un act administrativ nevalabil nu mai poate fi declarat repetat nevalabil de instanța judecătorească, inclusiv în situația în care acesta și-a pierdut valabilitatea în procesul examinării judiciare a cauzei.

Circumstanțele respective impun instanței de judecată soluția de a respinge acțiunea în contencios administrativ pe motivul lipsei obiectului examinare. Or, actul administrativ revocat de către autoritatea emitentă nu mai poate fi anulat și de către instanța de judecată, deoarece acesta nu mai produce efecte juridice și și-a pierdut valabilitatea. Din acest considerent, instanța de apel nu va supune analizei argumentele apelantei cu privire la legalitatea actului administrativ contestat, acesta fiind revocat.

Or, în pofida faptului că autoritatea emitentă a folosit noțiunea de „revizuire” a actului administrativ, în esența sa, prin decizia DASPF Bălți nr.0117/936 din 18.01.2021 a revocat decizia nr.0117/799 din 28.10.2020, a cărei anulare se solicită în speță, iar formularea incorectă nu schimbă esența și efectele acestuia.

Instanța de apel a menționat că art.96 alin.1 Cod administrativ stabilește că notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Potrivit art.97 Cod administrativ, notificarea este comunicarea, dispusă de autoritatea publică, a unui înscris în forma stabilită de prezentul cod. Notificarea se face în cazurile prevăzute de lege sau prin dispoziția autorității publice. Autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată; d) notificare prin poștă electronică sau prin mijloace electronice de comunicație dedicate. (4) La celelalte forme de

notificare prevăzute la art.110–113 se poate recurge numai în condițiile reglementate de prezentul cod.

Decizia contestată i-a fost comunicată apelantei/reclamante Rotari Irina prin intermediul oficiului poștal, fapt confirmat de către aceasta în acțiunea de contencios administrativ.

Instanța de apel a notat că apelanta și-a exprimat dezacordul și cu faptul că instanța de nivelul unu a dispus atragerea în proces a lui Cornovanu Vitalie în calitate de intervenient accesoriu, în conformitate cu dispozițiile Codului de procedură civilă și nu în calitate de terț, după cum stipulează Codul administrativ.

Conform art.205 alin.1,2 Cod administrativ, la examinarea acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată poate atrage în proces, din oficiu sau la cerere, persoane ale căror drepturi sînt afectate de litigiul în cauză. Dacă un terț participă la raportul juridic litigios în așa fel încît hotărîrea instanței de judecată ar interveni direct în drepturile lui, atunci această persoană terță trebuie atrasă în proces. Această prevedere se aplică, în special, cînd: a) o persoană contestă actul administrativ individual favorabil eliberat unui terț sau cere constatarea nulității acestuia.

Potrivit art.67 alin.1,3 Cod de procedură civilă, persoana interesată într-un proces pornit între alte persoane poate interveni în el alături de reclamant sau de pîrît pînă la închiderea dezbatelor judiciare în prima instanță dacă hotărîrea pronunțată ar putea să influențeze drepturile sau obligațiile lui față de una din părți. Intervenientul accesoriu poate fi introdus în proces și la cererea uneia dintre părți sau din oficiul instanței.

Într-adevăr, prin încheierea protocolară a Judecătoriei Bălți sediul central din 23 decembrie 2020 Cornovanu Vitalie s-a atras în proces în calitate de intervenient accesoriu. Astfel, în esență, calitatea procedurală a intimatului Cornovanu Vitalie constituie persoana interesată ale cărei drepturi pot fi afectate prin litigiul în cauză, care în acțiunile de contencios administrativ poartă denumirea de terț, noțiune care urma a fi corect utilizată de către instanța de nivelul unu.

Referitor la argumentul apelantei privind lipsa citării dînsei în procedura administrativă, instanța de apel a relevat că art.86 alin.1,2 Cod administrativ stabilește că autoritatea publică care conduce procedura administrativă poate cita orice persoană a cărei prezență este necesară în vederea derulării procedurii. În vederea asigurării eficienței procedurii, participanții sau alte persoane sînt citate la sediul autorității publice doar în cazurile în care citarea lor este absolut necesară pentru derularea procedurii. Dacă se solicită declarații, petiții sau alte documente scrise, acestea se vor expedia prin poștă electronică, poștă sau prin alte mijloace de comunicație.

Prin prisma acestei norme, este dreptul discreționar al autorității publice de a cita părțile în procedura administrativă.

Instanța de apel a conchis că apelanta a avut accesul la dosarul administrativ, fiindu-i respectate drepturile prevăzute de dispozițiile art.83 Cod administrativ, care stipulează că autoritatea publică care conduce procedura administrativă acordă participanților la procedură accesul la dosarul administrativ.

La data de 20 octombrie 2022 Rotari Irina a depus recurs nemotivat, solicitînd casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

La data de 04 noiembrie 2022 și respectiv la 08 noiembrie 2022 avocatul Arina Țurcan-Donțu, reprezentanta Irinei Rotari a depus recurs nemotivat,

solicitând casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

Ulterior, la 30 decembrie 2022, 09 ianuarie 2023 avocatul Arina Țurcan-Donțu, reprezentanta Irinei Rotari a depus recurs motivat.

În motivarea recursului a invocat că instanța de apel și instanța de fond nu a ținut cont de temeiurile de nulitate invocate de recurentă și nici nu s-a expus asupra acestora.

A menționat că procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual. Nerespectarea termenilor prevăzuți la art. 60 Cod Administrativ pentru finalizarea procedurii administrative duce la nulitatea actului administrativ emis.

Conform prevederilor art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit art. 118 din Codul administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual.

În susținerea acestei opinii, a relatat avocatul Arina Țurcan-Donțu, reprezentanta Irinei Rotari că instanța de recurs urmează să rețină că actul administrativ contestat a fost emis contrar prevederilor art. 31, 118 Cod administrativ, nefiind motivat, iar motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Mai mult ca atât, în contextul dat, autoritatea publică a emis două acte administrative care au același obiect și vizează drepturile acelorași părți, fără a anula actul emis la 28.10.2020, ceea ce în viziunea părții recurente constituie un temei de admitere a acțiunii în contestare.

Referindu-se la poziția recurenteii privind faptul că autoritatea publică a emis două acte administrative care au același obiect și vizează drepturile acelorași părți, fără a fi anulat actul emis la 28.10.2020, instanța de fond și cea de apel nu și-a argumentat soluția privind constatarea că la momentul examinării cauzei autoritatea publică emitentă a anulat actul administrativ contestat.

În concluzie s-a menționat că instanța are obligația de a efectua o examinare efectivă a motivelor, argumentelor și probelor părților (Cauza Boldea c. Romania, Hotărârea din 20 aprilie 2010, pct. 32, pct. 35).

La 13 ianuarie 2023 Rotari Irina a depus recurs motivat și a menționat că normele de drept material au fost încălcate și aplicate eronat atât de către instanța de fond, cât și de către instanța de apel prin interpretarea în mod eronat a legii. Aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară, fiind comise erori grave din partea instanței de apel care au dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

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.

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 Bălți a pronunțat decizia contestată la 06 noiembrie 2022, Rotari Irina a depus recurs nemotivat la 20 octombrie 2022. Dispozitivul deciziei din 06 octombrie 2022 a fost notificat de către Rotari Irina la 17 octombrie 2022, conform avizului de recepție (f.d.124), iar decizia motivată din 06 noiembrie 2022 a fost expediată participanților la proces la 15 decembrie 2022 (f.d.139), însă avizul de recepție a fost returnat instanței de apel cu mențiunea „nereclamat” de către Rotari Irina la 04 ianuarie 2023 (f.d.153-154).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurenta Rotari Irina s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat la 20 octombrie 2022, iar recursul motivat la 30 decembrie 2022, 09 ianuarie 2023, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Irina Rotari și de avocatul acesteia Arina Țurcan-Donțu, 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 le consideră inadmisibile, 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 nedevelopat 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 inadmisibile recursurile depuse de Irina Rotari și de avocatul acesteia Arina Țurcan-Donțu.

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:

Recursurile depuse de Irina Rotari și de avocatul acesteia Arina Țurcan-Donțu se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru