

Dosarul nr. 3ra-762/23  
2-22021961-01-3ra-18072023

prima instanță: Judecătoria Soroca, sediul central – C. Botnaru  
instanța de apel: Curtea de Apel Bălți – S. Procopciuc, D. Corolevschi, D. Stănilă

## ÎNCHEIERE

28 februarie 2024

mun. Chișinău

### CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

în componență:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Aliona Miron  
Oxana Parfeni  
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului declarat de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional Florești cu privire la anularea actului administrativ, împotriva deciziei din 23 februarie 2023 a Curții de Apel Bălți,

#### c o n s t a t ă:

La 15 februarie 2022, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului raional Florești, solicitând anularea deciziei Consiliului raional Florești nr.07/12 din 02 decembrie 2021 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizați și angajați în IMSP ”Spitalul Raional Florești”, ca fiind ilegală.

În motivarea acțiunii, a indicat că la 2 decembrie 2021 Consiliul raional Florești a emis decizia nr.07/12 din 02 decembrie 2021 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizați și angajați în IMSP ”Spitalul Raional Florești”, act inclus în RSAL la 6 decembrie 2021, notificat la 17 decembrie 2021.

În rezultatul controlului obligatoriu de legalitate, Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a constatat că decizia în cauză este parțial ilegală din următoarele considerente.

Conform deciziei care face obiectul acestei acțiuni, Consiliul local aprobă Regulamentul de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizați și angajați în câmpul muncii la IMSP ”Spitalul Raional Florești”.

Consideră că, respectivul regulament, nefiind întocmit după un Regulament-cadru, având scopul-asigurarea cu locuință gratuită, iar în pct.2 din anexa actului se redă confuz: “regulamentul stabilește modul de procurare a locuințelor, acordare în comodat și transmiterea acestora cu titlu gratuit în proprietate tinerilor specialiști repartizați și angajați”, prin urmare, cuvântul “comodat” înseamnă doar împrumut în folosință, cu condiția că bunul să fie restituit la timpul fixat de părți.

Este neclar și înscrisul cu referire la condițiile privind acordarea locuinței gratuite sub norma minimă stabilită de 6 m<sup>2</sup>. Din start, se atrage atenția asupra faptului că, normă minimă stabilită de 6 m<sup>2</sup> sanitară este reflectată la cazarea privind funcționarea căminelor din subordinea instituțiilor de învățământ de stat, potrivit HG nr.74/2007, iar Regulamentul doar este singurul document prin care se pot stabili propriile reguli în unitate, cu condiția ca acestea să nu contravină legii.

De asemenea, a mai subliniat că ilegal Consiliul raional ”numește IMSP Spitalul Raional Florești” ordonator al mijloacelor financiare alocate, rolul fiind al autorității executive/președintele raionului, care repartizează alocațiile bugetare, aprobate pe autorități/instituții bugetare subordonate și aprobă efectuarea cheltuielilor din bugetele respective, care asigură utilizarea conform destinației a alocațiilor bugetare aprobate potrivit art.33 din Legea nr.397/2003 privind finanțele publice locale. Or, la stabilirea priorităților de politici, autoritățile publice responsabile asigură consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar pe termen mediu.

Astfel consideră că implementarea prevederilor actelor normative se monitorizează pentru identificarea gradului de aplicare și executare a acestora, determinarea măsurii în care obiectivele actului au fost realizate, identificarea consecințelor neprevăzute sau negative, precum și pentru elaborarea recomandărilor privind modalitatea de remediere a consecințelor negative.

A menționat că Consiliul raional poate realiza și alte competențe în condițiile legii, cu condiția asigurării surselor de finanțare pentru acoperirea integrală a costurilor realizării lor, ceea ce nu e indicat în actul menționat astfel, încălcându-se procedura stabilită, consiliul local emite un act necorespunzător cadrului legal, neidentificând sursa financiară necesară, în cazul dat consiliul local a adoptat decizia sus menționată cu încălcarea prevederilor legislației.

Pentru a asigura consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului legal, APL de nivelul II/Consiliul raional Florești, urma să se ghideze de Hotărârea Guvernului nr.1259/2008 în scopul realizării Programului de acțiuni consacrate tineretului. Doar scopul unui astfel de Regulament este atragerea în localitățile rurale a tinerilor specialiști cu studii superioare în domeniul pedagogic, asistenței sociale, culturii și cu studii postuniversitare medicale și farmaceutice, prin acordarea de către stat acestora a locuințelor gratuite în cazul repartizării și angajării lor în instituțiile publice (bugetare) din sate (comune), inclusiv în cele amplasate în satele (comunele) din componența municipiilor, precum și acoperirea necesităților de personal ale instituțiilor respective, stabilind modul de procurare de către stat a locuințelor, acordare în comodat și transmiterea acestora cu titlu gratuit în proprietate tinerilor specialiști repartizați și angajați în instituțiile bugetare (publice) din sate (comune).

Punctul 3 din Regulamentul cu privire la asigurarea cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii superioare și postuniversitare de rezidențiat, repartizați

și angajați în câmpul muncii în instituțiile publice (bugetare) din sate (comune) anexa la HG nr.1259 expres stabilește că locuințele se procură și se acordă în limita mijloacelor financiare alocate în acest scop și în limitele ofertei de locuințe iar în cazul respectiv, Consiliul raional Florești a încălcat procedura stabilită și a emis un act necorespunzător cadrului legal, neidentificând nici sursa financiară necesară, mai mult ca atât, doar pentru cei din sfera medicală aprobă regulamentul.

Potrivit notificării, autoritatea locală nu a întreprins nimic în termen de 30 zile, decât a prevenit în scris că se va discuta în ședința următoare a Consiliului raional. Autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat, potrivit art.68 din Legea nr.436/2006, ceea ce nu a întreprins Consiliul raional Florești, prin urmare Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a aplicat un tratament uniform în partea ce vizează aplicarea cadrului legal.

Prin hotărârea din 21 iulie 2022 a Judecătorei Soroca, sediul central, s-a admis acțiunea Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat. S-a anulat decizia Consiliului raional Florești nr.07/12 din 02.12.2021 cu privire la aprobarea Regulamentului de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat repartizați și angajați în IMSP „Spitalul Raional Florești”.

La 18 august 2022, Consiliul raional Florești a declarat apel nemotivat împotriva hotărârii din 21 iulie 2022 a Judecătorei Soroca, sediul central, solicitând casarea hotărârii. La 20 decembrie 2022 a fost depus apelul motivat.

Prin decizia din 23 februarie 2023 a Curții de Apel Bălți, s-a casat integral hotărârea din 21 iulie 2022 a Judecătorei Soroca, sediul central și s-a reținut cauza spre judecare la Curtea de Apel Bălți, conform competenței primei instanțe, de către colegiul de contencios administrativ.

În motivarea deciziei emise, instanța de apel a reținut că cererea de apel urmează a fi admisă, din alte motive decât cele invocate de apelant.

În acest sens, a reținut că în speță se contestă un act administrativ cu caracter normativ, prin urmare competența jurisdicțională la verificarea legalității acestuia, în conformitate cu art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, aparține instanței de apel, cauza urmând a fi reținută spre examinare în procedura contenciosului administrativ al Curții de Apel Bălți, conform competenței jurisdicționale.

A reținut că deciziei Consiliului raional Florești nr.07/12 din 02 decembrie 2021 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizați și angajați în IMSP ”Spitalul Raional Florești” constituie un act administrativ cu caracter normativ, deoarece întrunește criteriile/caracteristicile unui act administrativ normativ și anume: - este emis unilateral de către Consiliul raional Florești, - este emis fără participarea sau consimțământul tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizat și angajat în IMSP ”Spitalul Raional Florești”. - este un act administrativ obligatoriu, - actul este de un grad de generalitate mai mare, deoarece se referă la un număr nedeterminat de persoane, adică la orice tânăr specialist cu studii postuniversitare de rezidențiat, repartizat și angajat în IMSP ”Spitalul Raional Florești”.

La 14 martie 2023, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 23 februarie 2023 a Curții de Apel Bălți, iar la 31 iulie 2023, a depus cererea de recurs motivată, prin care a

solicitat admiterea recursului, casarea deciziei contestate și menținerea hotărârii din 21 iulie 2022 a Judecătorei Soroaca, sediul central.

În motivarea recursului, a exprimat dezacordul cu decizia contestată invocând că este pasibilă de a fi casată.

În context, a susținut că Decizia nr.07/12 din 02 decembrie 2021 „Cu privire la aprobarea Regulamentului de asigurare cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat repartizați și angajați în ÎMSP „Spitalul Raional Florești” nu prevede reglementări de principiu și nu are o aplicabilitate generală, nu se adresează și nu produce efecte erga omnes, ci urmărește stabilizarea unei situații juridice precise în favoarea unui număr restrâns și bine definit de subiecte de drept, la caz fiind vorba despre asigurarea cu locuință gratuită a tinerilor specialiști cu studii postuniversitare de rezidențiat repartizați și angajați în ÎMSP „Spitalul Raional Florești”.

Deci, actul administrativ contestat stabilește expres cercul persoanelor pentru care produce efecte juridice, nu se aplică unui număr nedeterminat de situații identice, ci indică expres cazurile și situațiile concrete de aplicare a acestuia, fapt ce rezultă expres din conținutul acestui act.

Astfel, consideră că la caz sunt opozabile prevederile art.191 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit cărui, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și alin.(3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ, or, Decizia nr.07/12 din 02 decembrie 2021 nu este un act normativ în sensul prevederilor art.12 din Codul administrativ, dar constituie un act administrativ individual.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă, către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

Examinând admisibilitatea recursului, în raport cu actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

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) 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.

Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că dispozitivul deciziei a fost pronunțat la data de 23 februarie 2023, iar copia dispozitivului deciziei a fost notificat recurentului la 27 februarie 2023.

La 14 martie 2023, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a depus recurs nemotivat împotriva deciziei instanței de apel.

Copia deciziei motivate a fost notificată la 04 iulie 2023. Iar cererea de recurs motivată a fost depusă la 31 iulie 2023.

Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că la depunerea recursului împotriva deciziei din 23 februarie 2023 a Curții de Apel Bălți, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a respectat termenele prevăzute la art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudential, 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul ne devolutiv 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

#### d i s p u n e :

Recursul declarat de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Oxana Parfeni

Ion Malanciuc