



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea 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 Consiliului local Oxentea, r-l Dubăsari, terț Primăria s. Oxentea și Asociația de Economii și Împrumut „Oxentea” cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-81/24)
NR. PIGD 2-20102496-01-3ra-22012024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) Cod administrativ. Dezacordul recurenților cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a deciziei contestate.

Au examinat anterior cauza judecătorească: Instanța de fond: A. Motricală,
Instanța de apel : V. Negru, I. Dutca, E. Palanciuc

15 ianuarie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 21 august 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliul sătesc Oxentea, r-l Dubăsari privind anularea deciziei nr.3/2 din 12.06.2020.

2. În motivarea acțiunii a invocat că, Consiliul sătesc Oxentea, r-l Dubăsari la data de 12.06.2020 a adoptat decizia nr.3/2 „Cu privire la instituirea comisiei de licitație”.

3. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în conformitate cu art.64 din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală a efectuat controlul sub aspectul legal a deciziei menționate și consideră că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare.

4. În conformitate cu art.68 din Legea nr.436-XVI din 28.12.2006, prin notificarea nr.1304/OT4-496 din 19.06.2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Consiliului sătesc Oxentea, r-nul Dubăsari abrogarea deciziei menționate, ca fiind adoptată contrar legislației.

5. Conform prevederilor art. 68 alin. (2) și (3) din Legea nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, autoritatea locală emitentă și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

6. Conform pct.7 al Hotărârii de Guvern nr.136 din 10.02.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind licitațiile cu strigare și cu reducere, „În cazurile de expunere la vânzare a bunurilor proprietate a unităților administrativ-teritoriale supuse privatizării, autoritatea administrației publice locale, prin decizie, instituie Comisia de licitație din reprezentanți ai consiliului și primăriei unității administrativ-teritoriale, precum și ai subdiviziunilor abilitate ale acestora, reprezentanți ai consiliului

raional/municipal, specialiști în domeniul privatizării din cadrul aparatului președintelui raionului, ai Serviciului Fiscal de Stat, iar pe teritoriul UTA Găgăuzia - din reprezentanți ai organului abilitat de Comitetul Executiv. În cazurile de expunere la licitație a bunurilor de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, pot fi antrenați, cu vot consultativ, reprezentanți ai Ministerului Administrației Publice Locale, subdiviziunilor competente a Agenției Servicii Publice, precum și experți independenți”.

7. Consideră reclamantul că decizia nr.3/2 din 12.06.2020 „Cu privire la instituirea comisiei de licitație” prin care se decide crearea comisiei de lucru privind darea în locațiune, contravine prevederilor legale și nu întrunește cadrul legal sus-menționat.

8. Prin încheierea din 26 ianuarie 2021 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, au fost atrași în proces terții Primăria s. Oxentea, r-l Dubăsari și Asociația de Economii și Împrumut „Oxentea” (f.d.65 verso).

9. Prin hotărârea din 18 mai 2022 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Oxentea, r-l Dubăsari, terț Primăria s. Oxentea și Asociația de Economii și Împrumut „Oxentea” cu privire la anularea deciziei nr.3/2 din 12.06.2020 a fost respinsă ca neîntemeiată.

10. Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la 10 iunie 2022, prin intermediul poștei terestre, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a declarat apel nemotivat, iar la 04 iulie 2022, apel motivat împotriva hotărârii din 18 mai 2022 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, solicitând casarea hotărârii, cu emiterea unei noi decizii privind admiterea acțiunii, invocând argumentele menționate întru susținerea acțiunii.

11. Prin decizia din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată integral hotărârea din 18 mai 2022 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Oxentea, r-l. Dubăsari, terți Primăria s. Oxentea, r-l. Dubăsari și Asociația de Economii și Împrumut „Oxentea” privind anularea actului administrativ individual defavorabil și s-a emis o decizie nouă cu privire la declararea acțiunii depuse de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Oxentea, r. Dubăsari, terț Primăria s. Oxentea, r. Dubăsari și Asociația de Economii și Împrumut „Oxentea”, privind anularea actului administrativ individual defavorabil, ca inadmisibilă.

12. În motivarea soluției sale instanța de apel a reținut că, prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și anume n-a stabilit existența unui act administrativ defavorabil prin emiterea de către Consiliul local Oxentea, r-nul Dubăsari a deciziei nr.3/2 din 12.06.2020, cu privire la instituirea comisiei de licitație, care reprezintă operațiune administrativă.

13. Totodată, instanța de apel a reținut că, în conformitate cu prevederile art. art. 3, art. 5, art. 6, art. 10 alin. (1), art. 11 alin. (1), art. 15, art. 17, art. 39 alin. (2), art. 189 alin. (1) și (2), art. 194 alin.(1), art. 207 alin. (1), alin. (2) lit. e) și alin. (3), art. 219 din Codul administrativ și reieșind din circumstanțele cauzei, completul specializat atestă că, în cazul dat instanța de fond neîntemeiat a examinat legalitatea acțiunilor Consiliul local Oxentea, r-1 Dubăsari, cu privire la anularea deciziei nr.3/2 din 12.06.2020 prin care a decis crearea comisiei de lucru privind darea în locațiune a 30 m3 din spațiile primăriei cu următorii membrii: Rusu Valeriu – primar, Socolovschi Cristina – secretar, Portărescu Rodica – contabil-șef, Rusu Pavel – consilier local, Burghila Galina – consilier local, apreciind-o ca activitate administrativă, ce urmează a fi verificată de către instanța de contencios administrativ. Devreme ce, decizia nr.3/2 din 12.06.2020, prin care s-a decis crearea comisiei de lucru privind darea în locațiune a 30 m3 din spațiile primăriei, constituie o operațiune administrativă și nu constituie act administrativ, nefiind o manifestare juridică unilaterală de voință cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, deoarece prin actul respectiv nu s-au aplicat careva sancțiuni. Or, decizia contestată reprezintă operațiune administrativă, ce poate fi contestate doar concomitent cu actul administrativ care va fi emis la finalizarea procedurii administrative. Întrucât, acest act nu produc efecte juridice de sine stătător și nu pot fi contestat cu acțiune în contencios administrativ separate. Or, actele pregătitoare sau operațiunile administrative și tehnico-materiale (care au stat la baza emiterii actului administrativ), nu pot constitui de sine stătător obiect al contenciosului administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

14. În acest context, instanța de apel a reținut că la caz, instanța de fond neîntemeiat a purces la examinarea și soluționarea acțiunii, din motiv că, decizia Consiliul local Oxentea r-nul Dubăsari nr.3/2 din 12.06.2020 „Cu privire la instituirea comisiei de licitație”, nu dispune dispoziții, decizii sau sancțiuni, iar astfel, acesta nu poate fi calificat și ridicat la rang de act administrativ, deoarece reprezintă o operațiune administrativă.

15. Prin urmare, instanța de apel a concluzionat că, reclamantul/apelant nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, devreme ce actele contestate constituie o operațiune administrativă și nu constituie act administrativ. Or, actul contestat la caz reprezintă o operațiune administrativă și aceasta poate fi contestată în instanța de contencios administrativ, însă, concomitent cu decizia autorității publice, și nu inițial emiterii deciziei.

16. În consecință, instanța de apel a constatat că prima instanță nu a supus unei analize minuțioase și nu a verificat circumstanțele menționate, care, însă, necesitau a fi examinate, prin prisma cadrului legal aplicabil la caz, întru clarificarea tuturor aspectelor importante pentru soluționarea cazului dat. Iar argumentele reclamantului, Oficiului Teritorial Chișinău al

Cancelariei de Stat, nu pot fi reținute la caz deoarece interpretează eronat normele de drept și situația de fapt.

17. La 19 octombrie 2023 și ulterior la 30 ianuarie 2024, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a depus recurs împotriva deciziei din 04 octombrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond, cu pronunțarea unei decizii noi de admitere integrală a acțiunii.

18. În motivarea recursului, a susținut că, hotărârea primei instanțe și decizia instanței de apel sunt arbitrare și se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor invocate pe parcursul examinării cauzei și interpretarea eronată a legii.

19. Recurenta a susținut că, instanța de apel a pronunțat o hotărâre neîntemeiată, în situația în care ultima a interpretat și aplicat în mod eronat legea.

20. Recurenta a notat că, argumentele instanței de apel precum că decizia Consiliul local Oxentea r-nul Dubăsari nr.3/2 din 12.06.2020 „Cu privire la instituirea comisiei de licitație”, nu poate fi calificată și ridicată la rang de act administrativ, nu pot fi reținute la caz deoarece reprezintă interpretarea eronată a normelor legale.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

21. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

22. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

37. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

(1) Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;

b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;

c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;

d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;

e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;

f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit.d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la

rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.

38. Art. 246 alin. (1) și (2) Codul administrativ prevede că:

(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.

MOTIVAREA INSTANȚEI

39. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată recurentului, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, la data de 14 ianuarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f.d. 190-191).

40. Cererea de recurs a fost depusă la data de 19 octombrie 2023 și recursul motivat la 30 ianuarie 2024. Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, consideră că recursul este depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

41. Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

42. 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.

43. Completul 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. 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.

44. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ, deoarece se referă

la dezacordul recurenței cu soluția pronunțată de către Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

45. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurenței la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

46. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

47. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

48. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Chișinău și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretării și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Chișinău, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretenși argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

49. 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.

50. 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).

51. 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).

52. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin.(2) lit.h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc