



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului declarat de Oficiului 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 Primarului General al municipiului Chișinău, terț Consiliul municipal Chișinău, cu privire la anularea dispoziției nr. 282-d din 23.06.2022,

și acțiunea intentată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău cu privire la anularea dispoziției nr. 358-d din 12.08.2022,

împotriva deciziei din 10 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău

*(Dosarul nr. 3ra-453/24
NR. PIGD 2-22089879-01-3ra-24052024)*

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

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. G. Cazacu
Curtea de Apel Chișinău, jud. V. Sîrbu, A. Braga, V. Negru,

26 martie 2025

Textul corespunde originalului

**Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului declarat de
Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 24 iunie 2022 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Consiliul Municipal Chișinău, solicitând anularea dispoziției nr. 282-d din 23.06.2022.

2. În motivarea acțiunii, a indicat că prin dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr. 282-d din 23.06.2022 „Cu privire la stabilirea tarifelor de călătorie în transportul public din municipiul Chișinău” au fost aprobate tarifele de călătorie în transportul public din municipiul Chișinău și aprobate costurile abonamentelor pentru călătorie în troleibuze și autobuze.

3. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în corespundere cu art. 64 din Legea nr.436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, a supus controlului obligatoriu de legalitate dispoziția menționată și a constatat că aceasta a fost adoptată contrar prevederilor legale.

4. A invocat că dispoziția contravine prevederilor legale și solicită anularea acesteia, or conform prevederilor art. 14 alin.(2) lit. (q) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006, privind administrația publică locală, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, consiliul local, aprobă în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine. Iar, în conformitate cu prevederile art. 14 lit. (g) al Codului transporturilor rutiere al Republicii Moldova nr. 150/2014, consiliile locale și municipale, în contextul necesității organizării transportului rutier contra cost în trafic local, aprobă tarifele pentru serviciile regulate de transport rutier contra cost de persoane în trafic municipal și/sau local.

5. Având în vedere prevederile legale expuse mai sus, a menționat că nu ține de competența primarului aprobarea tarifului de călătorie în transportul public din mun. Chișinău, ci direct este competența legală atribuită Consiliului municipal Chișinău. Potrivit prevederilor art. 69 alin (2, 3) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006, privind administrația publică locală, odată cu sesizarea

instanței de contencios administrativ, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate cere acesteia suspendarea actului contestat sau dispunerea unor alte măsuri provizorii.

6. La 24 octombrie 2022, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a intentat acțiune împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, privind anularea dispoziției nr. 358-d din 12.08.2022.

7. În motivarea acțiunii a indicat că prin dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr.358-d din 12 august 2022 „Cu privire la operarea de modificări în dispoziția nr. 282-d din 23.06.2022 „Cu privire la stabilirea tarifelor de călătorie în transportul public din municipiul Chișinău” au fost aprobate modificări la tarifele de călătorie în transportul public din municipiul Chișinău și aprobate costurile abonamentelor pentru călătorie în troleibuze și autobuze.

8. Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 64 din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009, a efectuat controlul de legalitate al dispoziției menționate și a constatat că a fost emisă contrar prevederilor legislației. în conformitate cu art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, pct. 9, sbp. 2) lit. a) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, la data de 05.09.2022 a fost înaintată notificarea nr. 1343/OT4-1051, prin care s-a solicitat abrogarea actului administrativ.

9. Prin răspunsul nr. 02-119/2513 din 21.09.2022, a fost informat despre faptul că emitentul consideră actul administrativ legal și nu sunt careva temeiuri în vederea abrogării acestuia.

10. Potrivit prevederilor art. 14 alin.(2) lit.q) al Legii nr. 436-XVI din 28.12.2006, privind administrația publică locală, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local, aprobă în condițiile legii, norme specifice și tarife pentru instituțiile publice și serviciile publice de interes local din subordine. De asemenea, în conformitate cu art. 6 alin. (2), pct. 2) lit. a) al Legii nr. 136 /2016 privind statutul municipiului Chișinău, Consiliului municipal decide, în condițiile legii și în limitele competenței sale, organizarea serviciilor publice de interes local și/sau municipal, asigură buna lor funcționare și aprobă tarifele la serviciile cu plată prestate de acestea.

11. Iar, conform prevederilor art. 14 lit.g) al Codului transporturilor rutiere al Republicii Moldova, consiliile locale și municipale, în contextul necesității organizării transportului rutier contra cost în trafic local, aprobă tarifele pentru

serviciile regulate de transport rutier contra cost de persoane în trafic municipal și/sau local. Totodată, susține că la data de 24.06.2022 Oficiul a înaintat în instanța de contencios administrativ cererea de chemare în judecată privind suspendarea și anularea dispoziției Primarului general al mun. Chișinău nr. 282-d „Cu privire la stabilirea tarifelor de călătorie în transportul public din municipiul Chișinău”.

12. Prin încheierea din 14 iunie 2023 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, s-a conexasat cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Consiliul municipal Chișinău privind anularea dispoziției nr. 358-d din 12.08.2022 cu cauza intentată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, privind anularea dispoziției nr. 282-d din 23.06.2022.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

13. Prin hotărârea din 13 noiembrie 2023 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins ca fiind neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, terț Consiliul municipal Chișinău privind anularea dispoziției nr. 282-d din 23.06.2022, precum și acțiunea intentată de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului General al municipiului Chișinău, privind anularea dispoziției nr. 358-d din 12.08.2022.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

14. La 17 noiembrie 2023, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii din 13 noiembrie 2023, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

15. Prin decizia din 10 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins ca neîntemeiat apelul declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 13 noiembrie 2023 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

16. În motivarea soluției, instanța de apel a conchis că dispozițiile Primarului General al municipiului Chișinău contestate au fost emise în executarea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 6/1 din 13.06.2022, iar această decizie, aflată în vigoare la momentul emiterii dispozițiilor, nu era suspendată sau anulată printr-un act jurisdicțional definitiv, beneficiind astfel

de prezumția de legalitate. Prin urmare, instanța a apreciat că dispozițiile primarului nu pot fi considerate ca fiind emise cu depășirea competențelor legale, întrucât au derivat dintr-un act deliberativ superior ierarhic în sistemul administrației publice locale.

17. Totodată, instanța de apel a reținut că argumentele invocate de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat se axează pe o interpretare formalistă a delimitării competențelor între autoritatea executivă și cea deliberativă a administrației publice locale, fără a ține cont de contextul juridic și administrativ concret în care au fost emise dispozițiile contestate. În lipsa unor probe care să demonstreze că dispozițiile atacate au fost emise în afara oricărui temei legal sau cu ignorarea atribuțiilor Consiliului municipal, instanța a considerat că nu se justifică anularea acestora.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

18. La 12 aprilie 2024, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat recurs nemotivat împotriva deciziei din 10 aprilie 2024 a Curții de Apel Chișinău. La 26 aprilie 2024 a depus cererea de recurs motivată, solicitând casarea hotărârilor instanțelor de judecată ierarhic inferioare, cu emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă.

ARGUMENTELE RECURSULUI

19. În motivarea recursului, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a susținut că instanțele de fond și de apel au aplicat eronat normele de drept material incidente cauzei, în special cele privind delimitarea strictă a competențelor între primar și consiliul municipal.

20. Recurentul a invocat că, potrivit art. 14 alin. (2) lit. q) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și art. 14 lit. g) din Codul transporturilor rutiere, stabilirea și modificarea tarifelor pentru serviciile publice de interes local — inclusiv transportul public — intră exclusiv în atribuția consiliilor locale și municipale. Emiterea unor dispoziții de către primar în acest domeniu, fără o delegare expresă de competență or o decizie valabilă și irevocabilă a consiliului, constituie o încălcare a principiului legalității administrative.

21. Recurentul a mai arătat că dispozițiile contestate au fost emise în baza deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 6/1 din 13.06.2022, care la momentul respectiv se afla la rândul ei sub control judiciar, fiind contestată în instanță. Astfel, actele subsecvente întemeiate pe un act instabil juridic nu pot fi considerate valabile, în special în lipsa unei verificări riguroase a legalității acestuia.

22. De asemenea, s-a invocat faptul că instanțele anterioare au analizat actele contestate sub aspectul oportunității, și nu legalității, în contradicție cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, potrivit cărora instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

23. În susținerea recursului, s-a mai indicat că prin emiterea dispozițiilor contestate s-a încălcat art. 334 din Codul civil, care prevede că actul juridic emis cu încălcarea normelor imperative este nul absolut. În acest sens, s-a subliniat că emiterea actelor de către o autoritate publică în afara competențelor prevăzute de lege constituie o încălcare a unei norme imperative.

24. În concluzie, recurentul a apreciat că hotărârea și decizia sunt neîntemeiate, fiind pronunțate cu aplicarea eronată a normelor de drept material, prin aprecierea vădit nerezonabilă a probelor și ignorarea principiilor fundamentale ale legalității administrative.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

25. 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.”

26. 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.”

27. 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.”

28. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) 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

29. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că decizia motivată a fost notificată Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 20 mai 2024, iar recursul a fost declarat la 12 aprilie 2024, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

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

31. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

32. 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.

33. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs, nu relevă temeuri justificate care să convingă că există o aparență privind 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.

34. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus 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, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei

încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

35. 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.

36. 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.

37. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel 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 pretinsei interpretări și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

38. 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.

39. 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).

40. 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).

41. 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