



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Oficiul Teritorial Orhei
al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva
Primarului com. Căzănești, r-nul Telenești privind anularea dispoziției nr.
02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022 „Cu privire la suspendarea temporară a
activității IET “Muguraș” din s. Căzănești”,

împotriva deciziei din 11 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

(Dosarul nr. 3ra-557/23
NR. PIGD 2-22050378-01-3ra-29052023)

Recursul depus până la 1 septembrie 2023. Temeiurile recursului nu se încadrează în prevederile art. 246 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023). Dezacordul recurentului cu decizia contestată nu constituie temei de casare a acesteia.

Judecătoria Orhei, sediul Central: A. Balan
Curtea de Apel Bălți: Gh. Mîra, I. Dutca, D. Băbălău

21 octombrie 2026
Textul corespunde originalului

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

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *Președinte*,
Gheorghe Stratulat,
Ana Cucerescu, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 11 aprilie 2022, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Primarului comunei Căzănești, raionul Telenești, solicitând anularea dispoziției nr. 02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022 „Cu privire la suspendarea temporară a activității IET “Muguraș” din s. Căzănești”.

2. În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că, prin dispoziția Primarului comunei Căzănești nr. 02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022, emisă în temeiul art. 32 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală și al art. 80¹ alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Codul muncii nr. 154/2003, în legătură cu depistarea unor cazuri de infectare cu virusul COVID-19 la Grădinița de copii „Muguraș” din s. Căzănești, s-a dispus suspendarea temporară a activității instituției pentru perioada 14-30 ianuarie 2022

3. Reclamantul a menționat că dispoziția contestată a fost publicată în Registrul de stat al actelor locale la 21 ianuarie 2022. La 16 februarie 2022, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a examinat legalitatea acesteia și a înaintat notificarea nr. 1304/OT8-291 din aceeași dată, prin care a contestat legalitatea actului administrativ. În acest sens, a făcut trimitere la art. 1 din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, care definește competențele drept ansamblul drepturilor și obligațiilor autorităților publice locale în domeniile de activitate ce le sunt stabilite.

4. Reclamantul a susținut că actul administrativ contestat era ilegal, întrucât, în opinia sa, primarul și-ar fi depășit competențele funcționale. În susținerea acestui argument, a invocat art. 4 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, potrivit căruia construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare, inclusiv a creșelor, grădinițelor de copii și școlilor de artă și de muzică, țin de competența autorităților administrației publice locale de nivelul întâi.

5. Reclamantul a arătat că sistarea activității grădiniței de copii ținea de competența consiliului local. Totodată, a făcut trimitere la art. 29 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, susținând că printre atribuțiile de bază ale primarului nu se regăsea competența de a suspenda sau sista activitatea instituțiilor preșcolare și extrașcolare.

6. De asemenea, reclamantul a invocat art. 18 alin. (2) din Codul educației, referitor la competențele manageriale în domeniul educației, precum și art. 21 din Codul administrativ, susținând că autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea și că exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Totodată, a făcut referire la interdicția limitării exercitării drepturilor și libertăților persoanelor în alte cazuri decât cele expres prevăzute de lege.

7. În susținerea poziției sale, reclamantul a invocat și art. 112 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, potrivit căruia consiliile locale și primarii activează în condițiile legii, ca autorități administrative autonome, și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

8. Reclamantul a menționat că a sesizat instanța de judecată ca urmare a neexaminării de către autoritatea publică locală emitentă a notificării nr. 1304/OT8-291 din 16 februarie 2022, prin care s-a solicitat abrogarea actului administrativ contestat, invocând lipsa unui răspuns în termen de 60 de zile de la data notificării.

9. În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 166-167 și 278 din Codul de procedură civilă, art. 7, 20, 21, 69, 189, 191, 196, 204, art. 206 alin. (1) lit. a) și b) și art. 208 din Codul administrativ, art. 112 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, art. 29 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 4 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și art. 18 alin. (2) lit. b) din Codul educației al Republicii Moldova nr. 152/2014.

10. Oficiul Teritorial Orhei al Cămarilor de Stat a solicitat admiterea acțiunii în contencios administrativ și anularea dispoziției Primarului comunei Căzănești nr. 02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022 „Cu privire la suspendarea temporară a activității IET „Muguraș” din s. Căzănești” (f.d. 2).

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

11. Prin hotărârea din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Orhei, sediul Central, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Orhei al Cămarilor de Stat împotriva Primarului com. Căzănești, r-nul Telenești privind anularea dispoziției nr. 02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022 „Cu privire la suspendarea temporară a activității IET „Muguraș” din s. Căzănești”, s-a respins ca neîntemeiată (f.d. 33, 41-47).

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

12. Prin decizia din 11 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Oficiul Teritorial Orhei al Cămarilor de Stat împotriva hotărârii din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Orhei, sediul Central.

13. Instanța de apel a reținut că prima instanță a respins întemeiat acțiunea, constatând că dispoziția Primarului comunei Căzănești nr. 02-1/7-

2 din 17 ianuarie 2022, cu privire la suspendarea temporară a activității IET „Muguraș” din s. Căzănești, a fost emisă în contextul depistării cazurilor de infectare cu virusul COVID-19 în rândul copiilor și al angajaților instituției, fapt confirmat prin înscrisurile anexate la dosar.

14. În acest sens, instanța de apel a reținut că măsura dispusă a fost determinată de situația epidemiologică existentă la momentul respectiv și a urmărit protejarea sănătății publice, fiind justificată de caracterul urgent al intervenției și de imposibilitatea convocării consiliului local.

15. Totodată, a apreciat că măsura adoptată a fost proporțională scopului urmărit, iar argumentele apelantului privind nelegalitatea actului administrativ contestat nu justificau casarea hotărârii primei instanțe. În consecință, instanța de apel a concluzionat asupra netemeinicii apelului și a reținut lipsa temeiurilor pentru admiterea acestuia.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

16. La 26 aprilie 2023, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 11 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, iar la 07 iunie 2023 a depus cerere de recurs motivat, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea înaintată să fie admisă integral.

ARGUMENTELE RECURSULUI

17. În motivarea recursului Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, a menționat că nu este de acord cu decizia recurată și consideră că instanța de apel la adoptarea acesteia a interpretat eronat prevederile legale, deoarece circumstanțele importante pentru soluționarea litigiului nu au fost constatate și elucidate pe deplin.

18. Recurentul a invocat că Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat este abilitat, în temeiul art. 68 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, coroborat cu art. 189, art. 203 lit. c) și art. 204 din Codul administrativ, să sesizeze instanța de contencios administrativ în vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor autorităților administrației publice locale.

19. Totodată, recurentul a susținut că dispoziția primarului comunei Căzănești nr. 02-1/7-2 din 17 ianuarie 2022, privind suspendarea temporară a activității IET „Muguraș” din satul Căzănești, a fost emisă cu depășirea competenței funcționale, întrucât, potrivit art. 4 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă și art. 18 alin. (2) din Codul educației, competențele în domeniul gestionării instituțiilor preșcolare revin autorităților administrației publice locale, în limitele stabilite de lege.

20. În acest sens, recurentul a arătat că atribuțiile primarului, reglementate de art. 29 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, nu

inclus competența de a dispune suspendarea activității instituțiilor preșcolare, considerând că o asemenea măsură ține de competența consiliului local.

21. În consecință, invocând prevederile art. 241–243 din Codul administrativ, recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 11 aprilie 2023 și soluționarea cauzei potrivit normelor legale aplicabile.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

22. Art. XI alin.(1) și (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) statuează că:

„(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art.IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art.VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023. (3) 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.”

23. Din sensul normei de drept enunțate urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale, cu excepția temeiurilor în baza cărora se vor examina recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi.

24. Recursul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a fost depus până la data intrării în vigoare a Legii nr.246 din 31 iulie 2023, în vigoare din 1 septembrie 2023, prin urmare va fi examinat în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursurilor.

25. Articolul 244 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) statuează că:

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

26. Articolul 245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) prevede că:

(1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

(2) 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.”

27. Articolul 246 alin.(1) și (2) lit.a)-f) din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023) reglementează că:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil *în special* când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b) recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

28. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul deciziei contestate, în ședință publică, la 11 aprilie 2023.

29. Actele cauzei atestă că participanților la proces le-au fost comunicate copia dispozitivului deciziei instanței de apel și copia deciziei integrale, la 12 aprilie 2023 și, respectiv, la 8 mai 2023, prin intermediul poștei electronice, fapt confirmat de extrasele anexate la dosar (f.d. 72, 78).

30. Astfel, recursul a fost depus de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la operarea modificărilor prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023, în vigoare 1 septembrie 2023).

31. Din analiza prevederilor legale citate supra, 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.

32. Completul Curții Supreme de Justiție reține 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 admisibilitatea cererii de recurs.

33. În această ordine de idei, completul Curții Supreme de Justiție 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.

34. 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.

35. 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.

36. Completul de judecată reține că simpla invocare a interpretării eronate a normelor de drept material și a constatării incomplete a circumstanțelor cauzei nu este suficientă pentru a justifica admisibilitatea recursului, în condițiile în care recurentul nu identifică în mod concret erorile de drept imputate instanței de apel și nu explică în ce măsură acestea ar fi influențat soluția adoptată. Or, motivarea recursului presupune formularea unor critici juridice efective, raportate la considerentele decisive ale deciziei contestate, apte să pună în discuție legalitatea acesteia, iar nu simpla reiterare a argumentelor expuse în fața instanțelor inferioare.

37. De asemenea, Completul 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.

38. Completul de judecată subliniază că recursul în contencios administrativ, în redacția aplicabilă speței, nu constituie o cale de atac destinată unei noi examinări integrale a cauzei, în limitele unei simple manifestări de dezacord față de soluția instanței de apel. Pentru a justifica intervenția instanței supreme, argumentele recurentului trebuie să evidențieze existența unor încălcări esențiale ale normelor de drept material sau procedural, susceptibile să afecteze legalitatea deciziei contestate. În speță, criticile formulate de recurent cu privire la delimitarea competențelor primarului și ale consiliului local exprimă dezacordul acestuia față de aprecierea juridică reținută de instanța de apel, fără a demonstra, prin ele însele, existența unei erori de drept care să justifice casarea deciziei. Prin urmare, aceste argumente nu relevă, în forma în care au fost prezentate, motive suficiente pentru trecerea filtrului de admisibilitate a recursului.

39. 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.

40. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite 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).

41. 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).

42. În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează că recursul depus de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, urmează a fi declarat inadmisibil.

43. În conformitate cu prevederile art.230 și art.246 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Gheorghe Stratulat

Ana Cucerescu