



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

Î N C H E I E R E

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Moroșanu Vasile,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată înaintată de Vasile Moroșanu împotriva Președintelui r. Anenii Noi, Ion Vicol, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-581/23
nr. PIGD 2-21133650-01-3ra-30052023)*

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 Anenii Noi, sediul Central: jud. N. Ghedrovici
Curtea de Apel Chișinău – jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc

21 octombrie 2026
Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Moroșanu Vasile,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *Președinte*,

Gheorghe Stratulat,

Ana Cucerescu, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. În data de 8 septembrie 2021, Vasile Moroșanu a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Președintelui r. Anenii Noi, Ion Vicol cu privire la anularea dispoziției nr. 183-P din 27 mai 2021 „Cu privire la preavizarea”.

POZIȚIA INSTANȚEI DE FOND

2. Prin hotărârea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 10 februarie 2022, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Moroșanu Vasile împotriva Președintelui r. Anenii Noi, Vicol Ion cu privire la anularea Dispoziției președintelui r. Anenii Noi nr. 183-P din 27 mai 2021, s-a respins, ca neîntemeiată.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

3. La 13 februarie 2022 Vasile Moroșanu a declarat apel motivat împotriva hotărârii Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 10 februarie 2022, solicitând casarea hotărârii cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

4. Prin decizia din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a casat integral hotărârea Judecătoriei Anenii Noi (sediul Central) din 10 februarie 2022. S-a emis o decizie nouă cu privire la declararea acțiunii depuse de către Vasile Moroșanu împotriva Președintelui r. Anenii Noi, Ion Vicol, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, ca inadmisibilă.

5. În motivarea soluției Curtea de Apel Chișinău a reținut că prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și anume n-a determinat existența dreptului vătămat al lui Vasile Moroșanu, recunoscut de lege, prin emiterea de către Președintele r. Anenii Noi a dispoziției nr. 183-p din 27 mai 2021 „Cu privire la preavizare”, care reprezintă operațiune administrativă.

6. Completul de judecată a reținut că, potrivit art. 207 alin. (1), alin. (2) lit. e) și alin. (3) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite

condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ, iar acțiunea se declară inadmisibilă atunci când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

7. Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, completul specializat a constatat că instanța de fond neîntemeiat a examinat legalitatea dispoziției Președintelui r. Anenii Noi nr. 183-P din 27 mai 2021 „Cu privire la preavizare”, apreciind-o ca un act administrativ individual defavorabil, ce urmează a fi examinat de către instanța de contencios administrativ.

8. Instanța de apel a reținut că dispoziția contestată, prin care s-a dispus preavizarea lui Vasile Moroșanu, șef Secție cultură și turism a Consiliului raional Anenii Noi, despre posibila disponibilizare, în legătură cu reorganizarea prin fuziune (absorbție) a Secției cultură și turism cu Direcția educație Anenii Noi, cu stabilirea perioadei de preavizare de 30 zile calendaristice și reducerea programului de muncă în perioada de preavizare cu până la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului de funcție, 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.

9. Totodată, completul de judecată a menționat că dispoziția contestată poartă un caracter informativ, aceasta urmând a fi contestată doar concomitent cu actul administrativ care va fi emis la finalizarea procedurii administrative demarate. Întrucât acest act nu produce efecte juridice de sine stătător, nu poate fi contestat printr-o acțiune separată în contencios administrativ. 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.

10. Prin urmare, completul specializat a constatat că prima instanță neîntemeiat a purces la examinarea și soluționarea acțiunii, din motiv că dispoziția contestată nu dispune dispoziții, decizii sau sancțiuni, iar astfel, aceasta nu poate fi calificată și ridicată la rang de act administrativ, deoarece nu produce nemijlocit efecte juridice.

11. În acest context, instanța de apel nu a reținut argumentul apelantului/reclamant, precum că dispoziția Președintelui r. Anenii Noi nr. 183-P din 27 mai 2021 „Cu privire la preavizare” a fost emisă cu încălcarea normelor juridice prevăzute de legea care reglementează, întrucât argumentul dat nu poate constitui obiectul contenciosului administrativ, iar în acest caz se constată neîntrunirea condițiilor obligatorii de către Vasile Moroșanu pentru a înainta în instanță o acțiune în ordinea contenciosului administrativ, deci la caz nu s-a constatat existența unui act administrativ prin care s-ar fi lezat careva drepturi și interese legitime ale lui Vasile Moroșanu, ceea ce denotă lipsa dreptului vătămat.

12. În consecință, completul specializat a conchis că reclamantul/apelant nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17, deoarece actul contestat constituie o operațiune administrativă și nu un act administrativ. Or, actul contestat poate fi contestat în instanța de contencios administrativ concomitent cu decizia autorității publice, și nu anterior emiterii acesteia.

13. Luând în considerare cele menționate și având în vedere faptul că prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, adoptând o hotărâre care vine în contradicție cu circumstanțele cauzei, Curtea de Apel Chișinău a dispus casarea integrală a hotărârii Judecătorei Anenii Noi (sediul Central) din 10 februarie 2022 și emiterea unei noi decizii cu privire la declararea acțiunii depuse de către Vasile Moroșanu împotriva Președintelui r. Anenii Noi, Ion Vicol, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, ca inadmisibilă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

14. La 13 ianuarie 2023, Moroșanu Vasile a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei și emiterea unei noi decizii prin care, să fie admisă integral acțiunea și anularea dispoziției Președintelui r-lui Anenii-Noi nr. 183-P din 27 mai 2021 (*f.d. 133-136*).

15. În motivarea recursului, recurentul a invocat că decizia Completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 14 decembrie 2022 este vădit ilegală și neîntemeiată, în legătură cu care fapt urmează a fi casată, dat fiind că instanța a încălcat și aplicat greșit normele de drept material, cât și de drept procesual, în consecință, concluziile instanței de judecată expuse în hotărâre – deoarece a privat recurentul de dreptul la un proces contradictorial și n-a asigurat egalitatea părților în drepturile procedurale.

16. Totodată, a susținut că instanța de apel, la adoptarea deciziei din 14 decembrie 2022, a examinat pricina într-un mod superficial și neobiectiv, fără a constata și a elucida pe deplin toate circumstanțele care au avut importanță pentru soluționarea pricinii în fond, cu interpretarea ilegală a legii materiale în defavoarea recurentului Moroșanu Vasile.

17. De asemenea, recurentul a invocat că decizia Colegiului Curții de Apel Chișinău din 14 decembrie 2022 a fost pronunțată cu încălcarea flagrantă a cerințelor art. 6 al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, iar concluziile instanței de apel, expuse în hotărâre, sunt în contradicție cu circumstanțele pricinii.

18. Recurentul a mai susținut că instanța de fond a încălcat cerințele art. 130 alin. (3) CPC, care stabilește expres că fiecare probă se apreciază de instanță privitor la relevanța, admisibilitatea, veridicitatea ei, iar toate probele în ansamblu, privitor la legătura lor reciprocă și suficiența pentru soluționarea pricinii.

19. În susținerea argumentelor sale, recurentul a făcut referire la Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 17 din 19 iunie 2000 privind aplicarea în practica judiciară de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și la prevederile art. 4 alin. (2) și art. 20 din Constituția Republicii Moldova.

20. În concluzie, recurentul a solicitat admiterea integrală a recursului, casarea integrală a deciziei Completului specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 14 decembrie 2022 și emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă integral cererea de chemare în judecată în contencios administrativ, cu anularea integrală a dispoziției Președintelui raionului Anenii Noi nr. 183-P din 27 mai 2021, ca fiind ilegală și neîntemeiată.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

21. 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.”

22. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului):

„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. 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.”

23. Art. 246 din Codul administrativ (în vigoare la data depunerii recursului):

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

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.”

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

„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.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

25. În preambul, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023, adoptată în contextul reformei Curții Supreme de Justiție, au fost operate modificări în mai multe acte normative, inclusiv în Codul administrativ, aceste modificări intrând în vigoare la data de 1 septembrie 2023.

26. Întrucât recursul a fost depus la 13 ianuarie 2023, anterior intrării în vigoare a modificărilor operate prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023, devine incidentă norma tranzitorie prevăzută la art. XI alin. (3) din această lege. Prin urmare, admisibilitatea prezentului recurs urmează a fi verificată în temeiul art. 245 și art. 246 din Codul administrativ, în redacția aplicabilă la data declarării căii de atac.

27. 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 14 decembrie 2022.

28. În speță se constată că, la 13 ianuarie 2023, Moroșanu Vasile a depus cerere de recurs (preventiv) împotriva deciziei din 14 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău (*f.d. 133-136*).

29. Astfel, recursul a fost depus de Moroșanu Vasile, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția legii în vigoare până la 1 septembrie 2023).

30. 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.

31. 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.

32. În această ordine de idei, completul Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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.

33. Completul de judecată reține că, în procedura de recurs în contencios administrativ, verificarea admisibilității constituie o etapă distinctă de examinarea fondului criticilor. În această etapă, instanța verifică din oficiu respectarea condițiilor procedurale prevăzute de lege, inclusiv îndeplinirea obligației de a prezenta motivarea recursului în termenul stabilit.

34. Sub aspectul dat Completul de judecată notează că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care, circumscrise fiind motivelor de recurs îngăduite de lege, sunt de natură să facă vizibile ilegalitatea hotărârii contestate.

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. 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.

37. 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.

38. În speță, Completul de judecată constată că recursul declarat de Moroșanu Vasile este îndreptat împotriva concluziei instanței de apel potrivit căreia dispoziția Președintelui raionului Anenii Noi nr. 183-P din 27 mai 2021 „Cu privire la preavizare” constituie o operațiune administrativă, care nu produce efecte juridice și nu poate forma obiectul unei acțiuni separate în contencios administrativ.

39. În susținerea recursului, recurentul a invocat, în esență, aplicarea greșită a normelor de drept material și procesual, examinarea superficială a cauzei, neelucidarea circumstanțelor relevante, încălcarea principiului contradictorialității și a egalității armelor, precum și a dreptului la un proces echitabil garantat de art. 6 din Convenție.

40. Completul de judecată reține că, argumentele expuse în cererea de recurs nu sunt suficiente, or acestea se reduc doar la invocarea prevederilor legale, și argumente generale în dezacord cu decizia contestată. Or, pentru a trece filtrul de admisibilitate, recurentul trebuie să identifice o eroare de drept concretă, să explice în ce constă aceasta și să demonstreze relevanța sa pentru soluția pronunțată.

41. În ceea ce privește argumentele referitoare la caracterul pretins ilegal și neîntemeiat al deciziei, precum și la examinarea superficială a cauzei, Completul observă că acestea sunt formulate în termeni generali, fără a se indica ce normă de drept ar fi fost interpretată sau aplicată greșit de instanța de apel și în ce mod o asemenea eroare ar fi influențat soluția. Simpla invocare a neelucidării circumstanțelor cauzei și a dezacordului cu concluziile instanței nu este suficientă pentru a demonstra existența unor vicii de legalitate care să justifice examinarea recursului în fond.

42. Argumentele referitoare la încălcarea art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, a art. 20 din Constituție și a principiului egalității părților nu sunt însoțite de indicarea unor împrejurări concrete care să demonstreze că recurentului i-a fost restrâns dreptul de a-și prezenta poziția sau că instanța de apel nu ar fi examinat efectiv chestiunea determinantă pentru soluționarea cauzei. De asemenea, trimiterea la art. 130 alin. (3) din Codul de procedură civilă, privind aprecierea probelor, nu explică relevanța acestei norme în raport cu raționamentul instanței de apel, care a soluționat cauza prin prisma admisibilității acțiunii și a naturii juridice a dispoziției contestate, fără a intra în examinarea fondului legalității acesteia.

43. În circumstanțele menționate, Completul de judecată constată că recursul nu este motivat, respectiv nu relevă încălcări de drept concrete și determinate care să justifice exercitarea controlului de legalitate de către Curtea Supremă de Justiție.

44. Pentru aceste considerente, Completul de judecată ajunge la concluzia că recursul declarat de Moroșanu Vasile nu întrunește exigențele necesare pentru a trece filtrul de admisibilitate și urmează a fi declarat inadmisibil, în temeiul art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, în redacția aplicabilă la data depunerii recursului.

45. Din aceste considerente, în conformitate cu art. 230 și 246 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Moroșanu Vasile.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Gheorghe Stratulat

Ana Cucerescu