
Stela Procopciuc

Notă informativă

Generalizarea practicii judiciare privind practica examinării cauzelor de contencios administrativ

În conformitate cu Planul de activitate al Colegiului Civil al Curții de Apel Bălți pentru anul 2022, Direcția sistematizare, generalizare a practicii judiciare și relații cu publicul a avut drept obiectiv elaborarea *Notei informative* cu privire la îndeplinirea justiției de către judecătorii instanțelor de fond din raza de activitate a Curții de Apel Bălți.

Ținând cont de importanța și actualitatea problemei legate de examinarea cauzelor de contencios administrativ, prezenta *Notă* cuprinde generalizarea practicii judiciare și analiza datelor statistice a cauzelor civile de contencios administrativ, pentru perioada anului 2021, în scopul identificării erorilor judiciare care au condiționat casarea totală sau parțială a hotărârilor supuse examinării.

În legătură cu acest fapt, în primul rând a fost aplicată legislația națională care reglementează problema menționată, și anume:

- Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018,
Publicat: 17.08.2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466;

- Codul de Procedură Civilă, nr. 225-XV din 30.05.2003
Publicat în Monitorul Oficial nr. 111-115 art. 451 din 12.06.2003;

- Codul Civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002
Publicat în Monitorul Oficial nr. 82-86 din 22.06.2002;

- Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994
Publicat în Monitorul Oficial nr. 1 din 12.08.1994;

- Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997;

- Deciziile Curții de Apel Bălți pentru perioada a. 2021 în indicele 3a,3r.

I. Noțiuni generale cu privire la procedura de examinare a cauzelor de contencios administrativ.

Instituția contenciosului administrativ a fost concepută ca un mijloc concret și nu formal, de protejare, garantare și promovare a drepturilor omului și de a oferi cetățeanului recunoașterea dreptului sau a interesului legitim, anularea actului administrativ și repararea pagubei.

Instituția contenciosului administrativ a reprezentat și reprezintă o garanție juridică a cetățeanului în fața abuzurilor autorităților publice, un barometru foarte important al democrației. Contenciosul administrativ reprezintă un paznic judiciar al cetățeanului în fața comportamentului abuziv al autorităților. Comportamentul abuziv al autorităților, puterea discreționară a acestora, putere oferită chiar de lege, nu trebuie să determine o generalizare a activității autorităților în acest sens, ba din contra, acestea trebuie să țină seama de faptul că, în orice societate democratică bazată pe principiul statului de drept, cetățeanului i se consacră dreptul de a cere explicații cu privire la existența unei bune administrări. În cadrul acțiunii de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică prin intermediul contenciosului administrativ o atenție deosebită trebuie acordată subiectelor de sesizare a instanței, prin intermediul cărora are loc protejarea și promovarea drepturilor omului. Omul trebuie să fie protejat în fața puterii prin evitarea abuzului de putere din partea organelor de conducere statală, întrucât aceasta conduce la abuzul de putere și de drept.

Contenciosul administrativ conține totalitatea regulilor aplicabile soluționării din punct de vedere juridic a tuturor litigiilor apărute în urma activității administrative a statului, reguli ce au ca scop atât impunerea unui comportament legal al autorităților administrației publice în activitatea lor, cât și repararea prejudiciilor morale și materiale apărute în legătură cu lezarea unor drepturi ale persoanelor fizice și juridice. Contenciosul administrativ reprezintă un mijloc și nu un scop, astfel încât potrivit reglementărilor sale constituționale, oferă garanția fundamentală pentru protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, dar și a intereselor legitime ale acestuia.

Efectele juridice ale actelor administrative sunt rezultatul manifestării unilaterale de voință a organului de stat, singurul element hotărâtor, și ca prezența unor condiții prealabile, concomitente sau ulterioare adoptării actului, asigură doar valabilitatea actului respectiv. Caracterul unilateral al actului determină, cu unele excepții, și caracterul revocabil al deciziilor administrative. Dacă în dreptul civil majoritatea actelor unilaterale sunt irevocabile, odată ce au beneficiat de acceptarea părților, în dreptul administrativ actele sunt, în principiu, revocabile. Caracterul unilateral al deciziilor administrative, spre deosebire de caracterul unilateral al unor acte civile, nu face necesară, în scopul perfectării actului, existența consimțământului celeilalte părți. Caracterul unilateral al actelor administrative dublat de caracterul revocabil al acestora, aseamănă și distinge această categorie de acte de hotărârile instanței judecătorești. Aceste hotărâri sunt unilaterale, fiind emise în temeiul autorității de stat, dar prin adoptarea lor, instanța se dezinvestește de orice drept de revenire sau de retractare a soluției pronunțate.

Posibilitatea exercitării controlului judecătoresc asupra actelor administrative temperează libertatea autorității publice de a decide și determină necesitatea încadrării în limitele legalității. De asemenea, celor ce se consideră vătămăți prin actele administrative ale autorităților publice le este pus la îndemână un instrument eficace împotriva abuzurilor acestora și a nerespectării legilor, creându-se astfel mijloace de restabilire a legalității încălcate, de sancționare a celor ce folosesc abuziv competența pe care o au în legătură cu emiterea actelor administrative.

Toți cetățenii vătămăți în drepturile sau interesele lor legitime au posibilitatea de a-și apăra aceste drepturi în fața instanțelor de contencios administrative. Orice act administrativ care lezează un drept sau un interes legitim, poate fi contestat în instanța de contencios administrativ. Temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestora pentru vătămările aduse prin încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei, rezultă din art.53 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede: „Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei”.

Potrivit Codului Administrativ al RM, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere. În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

Nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ următoarele acte administrative actele exclusiv politice ale Parlamentului, ale Președintelui Republicii Moldova și ale Guvernului; actele administrative cu caracter diplomatic referitoare la politica externă a Republicii Moldova; actele de comandament cu caracter militar.

Un proces în materie de contencios administrativ nu poate dura o perioadă îndelungată de timp, aducând atingere atât interesului personal al părților în proces, precum și interesului general al societății fără o justificare temeinică. În cazul în care Codul Administrativ al RM sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil. Termenul rezonabil, ca garanție a unui proces echitabil, în sensul art.6 parag. (1) din C.E.D.O., este pe deplin aplicabil și în cadrul procedurilor administrative reglementate pentru soluționarea oricăror cereri de către organele administrației publice centrale sau locale. Termenul rezonabil înseamnă atât operativitate cât și acceptarea unei durate de care ar depinde soluționarea corectă a cauzei. Instanța de contencios administrativ trebuie să asigure o operativitate normală, continuă, fără întreruperi și amânări nejustificate. Principiul aplicării termenului rezonabil se regăsește și în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene art.47 în care se menționează, „orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege“. Astfel, în opinia legiuitorului principiul aplicării termenului rezonabil este atât un drept fundamental, precum și o condiție

pentru ca un proces să fie considerat echitabil. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997), statuează în art. 6 alin. 1: „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil”.

În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Respectarea procedurii prealabile a generat neclarități cu referire la actele administrative ce au efect pe termen scurt. În acest sens, Colegiul civil al Curții de Apel Chișinău a expediat în adresa Curții Constituționale sesizarea privind excepția de neconstituționalitate ridicată de o parte a procedurii de contencios administrativ, cu referire la procedura prealabilă.

Curtea Constituțională a menționat că articolul 208 alin. (1) din Codul administrativ instituie procedura prealabilă ca o condiție de formulare a acțiunii în contencios administrativ. Nerespectarea acestei proceduri are ca rezultat declararea inadmisibilității acțiunii (articolul 207 alin. (2) lit. f) din Cod). Curtea Constituțională a menționat că scopul procedurii prealabile constă în verificarea legalității actelor administrative individuale, inclusiv a celor care au efect pe termen scurt, prin prisma legalității și a respectării procedurii de emitere, și de a determina revizuirea sau revocarea actelor administrative de către organul emitent, în cazul ilegalității acestora.

Curtea a mai stabilit că în materia contenciosului administrativ procedura prealabilă este o procedură grațioasă, care nu presupune implicarea unui organ cu atribuții jurisdicționale, ci chiar a aceluiași organ care a emis actul administrativ sau a organului ierarhic superior. În cazul manifestării dezacordului privind actul emis ca urmare a procedurii prealabile, acesta poate fi supus unui control judecătoresc, cu stabilirea tuturor garanțiilor procesuale pentru justițiabil (asigurarea principiului contradictorialității, egalității, disponibilității în drepturi) și a remediilor juridice efective împotriva actului administrativ contestat. Curtea relevă că, potrivit articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, nerespectarea procedurii prealabile presupune declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ. Totuși, acest fapt nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune (articolul 207 alin. (4) din Cod). Astfel, cu respectarea procedurii prealabile, persoana are dreptul să conteste din nou, în instanța de judecată, actul administrativ care îi încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime. Curtea reiterează că stabilirea unor condiții de admisibilitate pentru introducerea acțiunilor în justiție nu constituie o încălcare a accesului liber la justiție.

Procedura prealabilă constituie o modalitate mai rapidă de protejare a drepturilor celui vătămat prin actul administrativ atacat, fără formalități și termene, mai puțin costisitoare. De asemenea, procedura administrativă prealabilă comportă un

beneficiu pentru reclamant, deoarece organul administrației de stat care a emis actul sau organul ierarhic superior al acestuia poate verifica și dispune asupra actului atacat atât din punct de vedere al legalității, cât și oportunității acestuia, pe când instanțele judecătorești se pot pronunța doar asupra legalității actului atacat în justiție.

Instituția contenciosului administrativ se situează în categoria mijloacelor contencioase de protejare a drepturilor omului, iar reglementările ce vizează această instituție sînt în conformitate cu natura fundamentală a dreptului de acces la un control independent al legalității actelor administrative, drept recunoscut fiecărui individ. Astfel, în conformitate cu prevederile art.6 alin.1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului din 1950 „orice persoană are dreptul să-i fie făcută cunoscută cauza în mod public și într-un răstimp rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va decide.”

Notiuni generale privind examinarea cauzelor de contencios administrativ în ordine de apel.

Conform art.231 alin.(1), (2) Cod administrativ al R.M. hotărârile judecătorylor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Depunerea apelului. Apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanței de apel (art.232 alin.(1) Cod administrativ). Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanța de judecată care a emis hotărîrea contestată (art. 232 alin. (1) Cod administrativ).

Forma și conținutul cererii de apel. Cererea de apel trebuie să conțină datele prevăzute la art.211 alin.(1) lit. a)–d) și să indice hotărîrea care se contestă cu apel (art.233 alin. (1) Cod administrativ). Potrivit art.211 alin.(1) lit. a-d) Cod administrativ (1) În cererea de chemare în judecată se indică: a) instanța la care a fost depusă; b)numele și prenumele sau denumirea reclamantului, domiciliul sau sediul acestuia; dacă reclamantul este o persoană juridică, se indică datele bancare și codul fiscal; c)numele și prenumele reprezentantului legal sau împuternicit și adresa lui, în cazul în care cererea se depune de un reprezentant; d) denumirea pîrîtului în calitate de autoritate publică și sediul acesteia. Cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit. Cererea de apel poate cuprinde și alte date importante pentru soluționarea cauzei, precum și demersurile apelantului (art.233 alin.(2), (3) Cod administrativ).

Actele care se anexează la cererea de apel. La cererea de apel se anexează o copie a hotărîrii contestate și documentele prevăzute la art.212 alin.(1) lit.c) și d). Apelantul poate anexa la cererea de apel și alte înscrisuri (art.234 alin.(1),(2) Cod administrativ).

Nerespectarea cerințelor cererii de apel. Dacă cererea de apel nu corespunde cerințelor prevăzute la art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(1), judecătorul stabilește apelantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor. Dacă apelantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea de apel se consideră depusă la data inițială (art.235 Cod administrativ).

Examinarea admisibilității apelului. Instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs (art.236 alin.(1) Cod administrativ).

Conform prevederilor art.236 alin.(2) lit.a)-f) Cod administrativ apelul se declară inadmisibil în special când: a) hotărîrea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d)apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2); f) cererea de apel nu corespunde cerințelor stabilite la art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(1) și apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Repunerea în termen. Potrivit art.237 alin.(1),(2) Cod administrativ prevederile art.65 alin.(1)–(3) și (5) se aplică corespunzător pentru repunerea în termenul de apel și în termenul de prezentare a motivării apelului. Încheierea instanței de apel prin care este respinsă cererea de repunere în termenul de apel sau în termenul de prezentare a motivării apelului poate fi contestată cu recurs. Încheierea instanței de apel prin care s-a făcut repunerea în termenul de apel sau în termenul de prezentare a motivării apelului poate fi contestată doar odată cu fondul. În procedura de apel nu pot fi prezentate probe noi decât dacă un participant la proces dovedește că a fost în imposibilitate să le prezinte în procedura de examinare în fond și instanța de apel le admite printr-o încheiere nesuscetibilă de recurs. Instanța de apel este în drept să solicite din oficiu probe noi, în măsura în care le consideră necesare pentru justa soluționare a cauzei (art.238 alin.(1),(2) Cod administrativ).

Procedura soluționării cererii de apel. Art.239 alin.(1) Cod administrativ reglementează că examinarea și soluționarea cererii de apel are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea cererii de apel are loc în procedură scrisă. Alin.(2) al aceluiași articol stabilește că participanții la proces se citează. În citație se comunică locul, data și ora ședinței. Neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului.

Deciziile instanței de apel. Art.240 alin.(1) lit. a),b),c) Cod administrativ stabilește că examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: a) respinge apelul; b) casează parțial hotărîrea primei instanțe și emite o altă decizie în partea casată; c) casează integral hotărîrea primei instanței și emite o nouă decizie. Prin urmare, alin.(2) al aceluiași articol stipulează că instanța de apel nu este în drept să trimită cauza spre rejudecare în instanța de fond. Decizia de apel se motivează în scris în termen de 30 de zile de la data pronunțării.

II. Analiza statisticii judiciare.

Conform datelor statistice, în perioada nominalizată în cadrul Curții de Apel Bălți s-au aflat în procedură 298 cauze în ordine de apel în baza contenciosului administrativ (indicele 3a), dintre care au fost examinate 212 cauze pentru perioada anului 2021, restul dosarelor neîncheiate la sfârșitul perioadei raportate și care se găsesc în procedură de examinare constituie 86 cauze.

Rezultatele generalizării privitoare la acest compartiment relevă că, din 212 cauze examinate, au fost emise următoarele soluții:

- în 53 cazuri (25%) a fost respins apelul,
- în cazul a 95 pricini (45%) hotărârile primei instanțe au fost casate,
- 57 cauze (27%) au fost declarate inadmisibile,
- 7 cauze (4%) au fost trimise după competență.

Conform datelor statistice, în perioada nominalizată în cadrul Curții de Apel Bălți în ordine de recurs în baza contenciosului administrativ, (indicele 3r), s-au aflat în procedură 89 cauze, dintre care au fost examinate 80 cauze, 9 cauze au rămas rest.

Din totalul de 80 cauze examinate, au fost emise următoarele soluții:

- 23 cauze respins recursul (28,75%),
- 21 cauze hotărîre nouă (26,25%),
- 28 cauze trimise la rejudecare (35%),
- în 6 cauze declarat inadmisibil recursul (7,50%),
- pe 1 cauze restituit recursul (1,25%),
- pe 1 cauze declinată competența (1,25%).

➤ Judecătorii Colegiului civil în perioada raportată au examinat în ordine de apel comercial (3a-):

1. Stela Procopciuc: s-au aflat în procedură 30 cauze, dintre care au fost examinate 7 cauze, 2 cauze casate (28,58%) cu emiterea unei noi hotărîri, în 3 cauze a fost respins apelul, 1 cauze inadmisibilă, 1 cauză transmisă după competență, rest 23 cauze;
2. Diana Stănilă: s-au aflat în procedură 63 cauze, dintre care au fost examinate 25 cauze, 12 cauze casate (48%) cu emiterea unei noi hotărîri, în 5 cauze a fost respins apelul, 8 cauze inadmisibile, rest 38 cauze;

3. Dumitru Corolevschi: s-au aflat în procedură 57 cauze, dintre care au fost examinate 36 cauze, 13 cauze casate (36,12 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 15 cauze a fost respins apelul, 7 cauze inadmisibile, 1 cauze declinată competența, rest 21 cauze;
4. Alexandru Gheorghies: s-au aflat în procedură 55 cauze, dintre care au fost examinate 55 cauze, 30 cauze casate (55 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 9 cauze a fost respins apelul, 12 cauze inadmisibile, 4 cauze declinată competența.
5. Aurelia Toderas: s-au aflat în procedură 29 cauze, dintre care au fost examinate 29 cauze, 14 cauze casate (48,28 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 3 cauze a fost respins apelul, 11 cauze inadmisibile, 1 cauze declinată competența.
6. Eugeniu Bejenaru: s-au aflat în procedură 33 cauze, dintre care au fost examinate 33 cauze, 9 cauze casate (27,28 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 12 cauze a fost respins apelul, 12 cauze inadmisibile.
7. Aliona Corcenco: s-au aflat în procedură 20 cauze, dintre care au fost examinate 20 cauze, 10 cauze casate (50 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 4 cauze a fost respins apelul, 6 cauze inadmisibile.
8. Natalia Chircu: s-au aflat în procedură 4 cauze, dintre care au fost examinate 3 cauze, 3 cauze casate (100%) cu emiterea unei noi hotărâri, rest 1 cauze;
9. Elena Grumeza: s-au aflat în procedură 3 cauze, dintre care au fost examinate 2 cauze, 2 cauze casate (100%) cu emiterea unei noi hotărâri, rest 1 cauză;
10. Adriana Garbuz: s-au aflat în procedură 3 cauze, dintre care au fost examinate 1 cauze, 1 cauze respins apelul, rest 2 cauze;
11. Adrian Ciobanu: s-au aflat în procedură 1 cauze, dintre care au fost examinate 1 cauze, în 1 cauze a fost respins apelul.

În tabelul de mai jos se indică care sunt indicii statistici privind examinarea cauzelor civile în contencios administrativ în ordine de apel (indicele 3a) de către instanțele de fond din circumscripția Curții de Apel Bălți, pentru perioada anului 2021:

Instanța de judecată	Total aflate în procedură	Cauze examinate	Respins apelul	Casat, hot. nouă	Inadmisibil	După competență	Rest
Jud. Bălți (sediul Central)	72	33	17	4	12	-	39
Sediul Sîngerei	-	-	-	-	-	-	
Sediul Fălești	-	-	-	-	-	-	
Total Jud. Bălți	72	33	17	4	12	-	39
Jud. Soroca (sediul Central)	25	18	4	4	8	2	7
Sediul Florești	-	-	-	-	-	-	-
Total Jud. Soroca	25	18	4	4	8	2	7
Jud. Drochia (sediul Central)	157	135	21	82	28	4	22
Sediul Glodeni	1	-	-	-	-	-	1
Sediul Râșcani	3	2	1	1	-	-	1
Total Jud. Drochia	161	137	22	83	28	4	24
Jud. Edineț (sediul Central)	38	22	8	4	9	1	16
Sediul Briceni	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Ocnîța	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Dondușeni	-	-	-	-	-	-	-
Total Jud. Edineț	38	22	8	4	9	1	16
Judecătoria Chșinău, sediu Rîșcani	2	2	2	-	-	-	
TOTAL	298	212	53	95	57	7	86

Conform datelor statistice, în perioada nominalizată de către Curtea de Apel Bălți în ordine de recurs comercial (în indicele 3r), s-au aflat în procedură 89 cauze, dintre care au fost examinate 80 cauze, 9 cauze au rămas rest pentru anul 2022.

➤ **Judecătorii Colegiului civil în perioada raportată au examinat în ordine de recurs în contencios administrativ (3r-):**

1. Stela Procopciuc: s-au aflat în procedură 2 cauze, dintre care au fost examinate 2 cauze, 1 cauze casate (50%) cu emiterea unei noi hotărâri, în 1 cauze a fost respins apelul;
2. Diana Stănilă: s-au aflat în procedură 12 cauze, dintre care au fost examinate 8 cauze, 3 cauze casate (37,50%) cu emiterea unei noi hotărâri, în 3 cauze a fost respins apelul, 1 cauze inadmisibile, 1 cauze rejudecare, rest 4 cauze;
3. Dumitru Corolevschi: s-au aflat în procedură 10 cauze, dintre care au fost examinate 5 cauze, în 3 cauze a fost respins apelul, 2 cauze rejudecare, rest 5 cauze;
4. Alexandru Gheorghieș: s-au aflat în procedură 28 cauze, dintre care au fost examinate 28 cauze, 5 cauze casate (17,86 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 6 cauze a fost respins apelul, 3 cauze inadmisibile, 13 cauze rejudecare, în 1 cauze declinată competența;
5. Aurelia Toderaș: s-au aflat în procedură 7 cauze, dintre care au fost examinate 7 cauze, 3 cauze casate (42,86 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 2 cauze a fost respins apelul, 1 cauze inadmisibile, 1 cauze rejudecare;
6. Eugeniu Bejenaru: s-au aflat în procedură 21 cauze, dintre care au fost examinate 21 cauze, 7 cauze casate (33,34 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 5 cauze a fost respins apelul, 1 cauze inadmisibile, 7 cauze rejudecare, 1 cauze restituit recursul;
7. Aliona Corcenco: s-au aflat în procedură 5 cauze, dintre care au fost examinate 5 cauze, 1 cauze casate (20 %) cu emiterea unei noi hotărâri, în 2 cauze a fost respins apelul, 2 cauze rejudecare.
8. Elena Grumeza: s-au aflat în procedură 1 cauze, dintre care au fost examinate 1 cauze, 1 cauze casate (100%) cu emiterea unei noi hotărâri;
9. Adriana Garbuz: s-au aflat în procedură 1 cauze, dintre care au fost examinate 1 cauze, 1 cauze respins apelul;
10. Adrian Ciobanu: s-au aflat în procedură 1 cauze, dintre care au fost examinate 1 cauze, în 1 cauze rejudecare.

În tabelul de mai jos se indică care sunt indicii statistici privind examinarea cauzelor civile în contencios administrativ în ordine de recurs (indicele -3r) de către instanțele de fond din circumscripția Curții de Apel Bălți, pentru perioada anului 2021:

Instanța de judecată	Total aflate în procedură	Cauze examinate	Fără modificări	Casat hot. nouă	Restituit recursul	Rejudecare	Inadmisibil	După competență	Rest
Jud. Bălți (sediul Central)	28	24	14	6	1	3	-	-	4
Sediul Sîngerei	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Fălești	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Jud. Bălți	28	24	14	6	1	3	-	-	4
Jud. Soroca (sediul Central)	16	16	5	2	-	6	2	1	-
Sediul Florești	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Jud. Soroca	16	16	5	2	-	6	2	1	-
Jud. Drochia (sediul Central)	26	24	-	10	-	12	2	-	2
Sediul Glodeni	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Râșcani	-	1	-	1	-	-	-	-	1
Total Jud. Drochia	28	25	-	11	-	12	2	-	3
Jud. Edineț (sediul Central)	16	14	4	2	-	7	1	-	2
Sediul Briceni	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Ocnîța	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sediul Donușeni	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Jud. Edineț	16	14	4	2	-	7	1	-	2
Judecătoria Chișinău, sediul Centru	1	1	-	2	-	-	1	-	-
TOTAL	89	80	23	21	1	28	6	1	9

III. Practica judiciară de soluționare a cauzelor.

Cauzele examinate în ordine de apel (3a-)

În urma studierii deciziilor emise de Colegiile Civile și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Bălți care au fost casate, s-a constatat că din totalul de 212 cauze examinate în ordine de apel,

- au fost casate 95 cauze, dintre care:
 - 67 cauze au fost contestate la CSJ
 - 28 cauze nu au fost contestate la CSJ

Art. 192 Cod administrativ stipulează că, pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ la Curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători. În judecătoria acțiunile în contencios administrativ se examinează de judecători specializați.

Conform art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Făcînd o analiză multiaspectuală a deciziilor emise, remarcăm faptul că cele mai des întîlnite erori comise de instanțele de fond și care urmează să se ia în calcul, ar fi:

- constatarea netemeinicii concluziei instanței de fond la examinarea cauzelor în contencios administrativ de către Colegiul Civil și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Bălți, întrucît soluția oferită de prima instanță este una pripită și neîntemeiată, fiind rezultatul aprecierii eronate a circumstanțelor de fapt ale cauzei, precum și aplicării și interpretării eronate a normelor de drept material și procedural, cu omiterea termenului de prescripție;
- la examinarea cauzelor în contencios administrativ instanța de fond a examinat cauza nu sub toate aspectele, nu au fost stabilite toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a pricinii, pripit și nejustificat a purces la examinarea fondului acțiunii, fără a verifica respectarea condițiilor de admisibilitate a acțiunii, nefiind respectată procedura prealabilă;
- Colegiul Civil și de Contencios Administrativ a conchis asupra netemeinicii concluziei instanței de fond, fiind stabilită încălcarea normelor de drept procedural și anume s-a admis încălcarea competenței jurisdicționale, precum și soluționarea drepturilor unor persoane neantrenate în proces, fapt care a determinat casarea hotărârii instanței de fond.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că reglementarea referitoare la formalitățile și termenele ce trebuie respectate pentru a promova o acțiune/cale de atac urmărește să asigure o bună administrare a justiției și, în particular, să respecte principiul securității juridice și că cei interesați trebuie să aibă posibilitatea de a se aștepta ca aceste reguli să fie aplicate.

În legislația țării noastre termenul de prescripție este instituit de legiuitor pentru a sancționa pasivitatea și neglijența titularului de drepturi care prin inacțiunea sa omite să se adreseze un timp îndelungat în instanța de judecată în vederea apărării drepturilor sale. Termenele de prescripție se referă la termenele de apărare a drepturilor și a intereselor protejate de lege.

Din această perspectivă ele sunt abordate ca intervale de timp conferite pentru adresarea în instanța de judecată cu cereri de apărare sau exercitare forțată a drepturilor sau a intereselor legitime ale persoanelor ce sesizează instanța. Stabilirea termenelor de prescripție este îndreptată spre asigurarea funcționării normale a circuitului de drept. Scopul acestei instituții juridice rezidă în menținerea stabilității ordinii de drept – status quo.

De asemenea, o astfel de concluzie este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, având în vedere faptul că prelungirea arbitrală și nejustificată a termenului pentru exercitarea dreptului la recurs/apel ar împiedica rămânerea irevocabilă, ca urmare a expirării termenului de atac, a deciziei judecătorești emise în instanță, astfel aducând o atingere directă principiului securității raporturilor juridice.

Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate. Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conținutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit. Dreptul de acces la o instanță de judecată impune, prin însăși natura sa, a fi reglementat de către stat, reglementare care poate fi variabilă în timp și spațiu, în funcție de nevoile și resursele comunității și ale indivizilor.

Sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept. Legiuitorul a stabilit anumite condiții privind exercitarea drepturilor subiective, nerealizarea cărora poate duce la stingerea acestor drepturi. Asemenea condiții se referă, inclusiv la limitele temporale de apariție, exercitare sau apărare a drepturilor legitime, numite în dreptul civil „termene”.

Legislația țării noastre prevede la art. 209 al Codului administrativ că, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.

Iar, alin. (2) prevede că dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Cu titlu de exemplu poate fi adusă decizia Curții de Apel Bălți prin care a fost casată hotărârea instanței de fond în cauza civilă de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului sătesc XX privind anularea deciziei nr. 3/17 din 31 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca cu nr.1304/OT9-196 din 27 iunie 2020”.

În speță, la data de 05 noiembrie 2020 Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului sătesc XX privind anularea deciziei Consiliului sătesc XX nr.3/17.11 din 31 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca cu nr.1304/OT9-196 din 27 iunie 2020”.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 31 iulie 2020 Consiliul sătesc XX a emis decizia nr.3/17.11 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca cu nr.1304/OT9-196 din 27 iunie 2020”. A menționat că la 07 septembrie 2020 Consiliul sătesc XX a fost notificat de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat sub nr. 1304/OT9-220 privind ilegalitatea deciziei nominalizate, însă nu a primit nici un răspuns la notificarea menționată.

Relevă că în rezultatul controlului obligatoriu de legalitate, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a constatat că decizia în cauză este ilegală, deoarece contravine prevederilor art. 68 alin. (3) din Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, potrivit căruia în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

Subsecvent, a indicat reclamantul că în rezultatul controlului obligatoriu de legalitate, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a constatat că lipsesc materialele aferente care au servit la adoptarea deciziei în cauză, ulterior urmau să fie anexate la includerea lor în Registrul. Decizia în cauză a fost publicată în Registrul actelor locale, fără anexele corespunzătoare, și anume: procesul-verbal al ședinței Consiliului sătesc XX din 31.01.2020.

În baza celor menționate supra, reclamantul a solicitat anularea deciziei Consiliului sătesc nr. 3/17.11 din 31 iulie 2020.

Prin hotărârea judecătorei XY, sediul central, din 05 februarie 2021, a fost respinsă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Consiliul sătesc XX privind anularea deciziei Consiliului sătesc nr. 3/17.11 din 31 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca cu nr.1304/OT9-196 din 27 iunie 2020”.

În termen, la 25 februarie 2021, Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de apel împotriva hotărârii judecătorei XY, sediul central, solicitând casarea acesteia și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă.

În cadrul examinării cauzei în instanța de apel, colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Bălți a notificat intimatul despre depunerea cererii de apel, oferindu-i termen până la data de 14 mai 2021 pentru prezentarea referinței, însă intimatul nu a făcut uz de dreptul său procedural și nu a prezentat referința, fapt ce nu a împiedicat instanța la examinarea cererii de apel în baza probelor anexate la dosar.

Astfel, fiind verificată legalitatea și temeinicia hotărârii contestate, prin prisma motivelor invocate în apel și a materialelor cauzei, Colegiul a concluzionat că soluția oferită de prima instanță este una pripită și neîntemeiată, fiind rezultatul aprecierii eronate a circumstanțelor de fapt ale cauzei, precum și aplicării și interpretării eronate a normelor de drept material și procedural, din motivele ce succed.

În corespundere cu art. 68 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în cazul în care se consideră că un act emis de autoritate este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea locală emitentă ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administrației publice locale în termen de:

a) 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale – în cazul controlului obligatoriu și facultativ;

b) 30 de zile de la data primirii cererii de efectuare a controlului – în cazul controlului solicitat de autoritatea administrației publice locale sau de persoana vătămată.

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, în termenul stabilit, 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.*

Fiind analizată hotărârea contestată, Colegiul specializat a constatat că prima instanță a omis să se pronunțe cu privire la chestiunea esențială în prezenta cauză și anume cu privire la respectarea termenului de adresare în instanța de judecată de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat.

În cadrul examinării cauzei, Colegiul civil a reiterat că decizia nr.3/17.11 din 31 iulie 2020 „Cu privire la examinarea notificării Oficiului teritorial Soroca cu nr.1304/OT9-196 din 27 iunie 2020” a fost plasată în Registrul de stat al actelor locale la data de 13 august 2020, iar în corespundere cu prevederile art. 68 alin. (4) al Legii privind administrația publică locală, termenul de 30 zile pentru înaintarea acțiunii în instanța de judecată a început a curge din data de 14 august 2020 și a expirat la data de 12 septembrie 2020, fiind zi nelucrătoare de sâmbătă, prin urmare ultima zi de depunere a acțiunii era data de 14 septembrie 2020, pe când acțiunea a fost înaintată tocmai la data de 05 noiembrie 2020, prin urmare, cu omiterea termenului stabilit de Legea specială - Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală.

În contextul celor elucidate supra, Colegiul specializat a menționat că potrivit prevederilor art. 22, 219, 194 Cod administrativ, prima instanță era obligată cu titlu

preliminar să verifice dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea acțiunii înaintate de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat prin prisma prevederilor art. 207 Cod administrativ, inclusiv verificarea respectării prevederilor art. 68 al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, care reprezintă o Lege specială, iar normele conținute la art. 68 alin. (4) din Legea citată, sunt niște norme derogatorii de la normele conținute în Codul administrativ, având o aplicabilitate directă.

Colegiul judiciar a considerat neîntemeiată abordarea Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat privind notificarea suplimentară a Consiliului sătesc XX privind ilegalitatea deciziei de examinare a notificării, or, din interpretarea *ad litteram* a prevederilor art. 68 alin. (4) al Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, s-a constatat că după examinarea notificării de către autoritatea publică pârâtă, prin care autoritatea publică și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat urma să sesizeze 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, nefiind necesară efectuarea notificării suplimentare a autorității privind ilegalitatea deciziei de examinare a notificării.

Inter alia, Colegiul a reținut că în situația din speță, obiectul acțiunii în contencios administrativ urma să îl constituie verificarea legalității deciziei de bază - decizia Consiliului sătesc XX nr. 1/02 din 31.01.2020 "Cu privire la permiterea procurării automobilului de serviciu a Primăriei satului XX raionul XY", precum și decizia de examinare a notificării, nefiind posibilă verificarea legalității doar a ultimei, întrucât aceasta a reprezentat răspunsul autorității publice care cuprindea punctul de vedere cu privire la examinarea notificării înaintate de către Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat, reprezentând o decizie subsecventă, legalitatea căreia poate fi verificată odată cu contestarea actului principal în baza căruia a fost emisă decizia de examinare a notificării, or, ele sunt legate indisolubil una de alta.

În aceste circumstanțe, instanța de apel a concluzionat că reclamantul nu a dat dovadă de diligență și bună credință în realizarea drepturilor sale și nu și-au realizat corespunzător drepturile garantate de legislația în vigoare.

La fel, instanța a reiterat că termenul de 30 de zile stabilit de art. 68 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală, este un termen de prescripție special, care nu poate fi modificat. Cu atât mai mult, reclamantul omițând termenul de depunere a acțiunii nici nu a solicitat repunerea în termen a acțiunii, nici în prima instanță și nici în instanța de apel.

Prin urmare, este cert că acțiunea a fost înaintată cu omiterea termenului de prescripție instituit de legiuitor pentru realizarea drepturilor ce recurg din reglementările art. 68 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală, din care considerente acțiunea înaintată de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat urma a fi declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) Cod administrativ.

Din aceste considerente, instanța de apel nu s-a pronunțat asupra constatărilor realizate de prima instanță și argumentelor expuse în cererea de apel referitoare la fondul cauzei, deoarece declararea inadmisibilității acțiunii, exclude dreptul instanței de a soluționa și fondul cauzei.

Decizia Curții de Apel Bălți a fost contestată de către Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, și prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 20 octombrie 2021 recursul a fost declarat inadmisibil, încheierea fiind irevocabilă.

Cu referire la acțiunile în contencios administrativ, pentru a ne menține în dimensiunea certitudinii reglementărilor organice, trebuie să delimităm interacțiunea persoanelor cu autoritățile publice în cadrul procedurii necontencioase, de interacțiunile contencioase ale acestora. Altfel spus, raporturile firești de drept material, în care fiecare subiect își exercită reciproc drepturi și obligații, de cele litigioase, în care deja se apără drepturile sau se pretinde onorarea obligațiilor de la autoritatea publică.

Anume din cauza unor regretabile confuzii ale acestor repere se produc și ambiguitățile de interpretare. Dar interpretarea echivocă a normelor privind procedura prealabilă este determinată și de existența diverselor norme în diferite Cărți ale CA care sunt contradictorii și deseori dificil de conciliat.

Astfel, în toate Cărțile Codului Administrativ sunt reglementări ce țin de procedura prealabilă, în special în:

Cartea I, art.19 (cu denumirea «*Cererea prealabilă*»);

Cartea II, Titlul V (art. 162-169) intitulat «*Procedura prealabilă*»;

Cartea III, art.208, 209, 224.

În primul rând, noțiunea procedurii prealabile (numită și ”cerere prealabilă”) este prevăzută în art.19 CA, fiind instituția de drept care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că dreptul la un proces echitabil în fața unui tribunal, garantat prin articolul 6 din Convenție, trebuie să fie interpretat în lumina preambulului Convenției, care enunță preeminența dreptului ca element al patrimoniului comun al Statelor contractante. Unul din elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice.

Potrivit normelor procesuale, pentru a pune în mișcare o acțiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigențe, precum ar fi: vătămarea unui drept al său recunoscut de lege printr-un act administrativ, respectarea procedurii prealabile, competenței jurisdicționale, existența împuternicirilor și a capacității procesuale etc, iar respectarea acestora se impune în mod obligatoriu aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege, în speță, prin declararea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, în cazul în care nu sunt întrunite condițiile prevăzute de Codul administrativ.

Instituirea exigențelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unei ordini juridice indispensabile circuitului constituțional prevăzut în art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

În acord cu prevederile art. 163 lit. c) din Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Drept urmare, se conchide că procedura prealabilă este obligatorie, doar atunci când legea specială o prevede expres, cu excepțiile stabilite de art. 163 Cod administrativ. Pentru acțiunea de control normativ, acțiunea în realizare și cea în constatare, Codul administrativ nu a prevăzut procedura prealabilă. Totuși, acțiunea în realizare și cea în constatare sunt admisibile, numai dacă reclamantul sa adresat anterior la autoritatea competentă cu cerere corespunzătoare (art. 208 alin. (4) și (5)).

Drept exemplu poate fi adusă decizia Curții de Apel Bălți prin care a fost casată hotărârea instanței de fond prin care s-a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de L.P. împotriva Primarului or. XX privind anularea dispozițiilor de aplicare a sancțiunilor disciplinare și încasarea cheltuielilor de judecată.

În speță, la 16.12.2020 avocatul în interesele lui L. P. s-a adresat cu acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva Primarului or. XX, privind anularea Dispoziției nr. 236-p din 17.08.2020 de aplicare a sancțiunii disciplinare - avertisment.

În motivarea acțiunii a indicat că la 17.08.2020 Primarul or. XX a emis o Dispoziție nr. 236-p cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința reclamantei L. P. prin care a dispus: „Se aplică sancțiune disciplinară sub formă de avertisment dnei L.P., specialist principal, în legătură cu plecarea de la serviciu la data de 23.07.2020 începând cu ora 09.30 până la ora 12.00, fără a anunța conducătorul unității. Se pune în sarcina secretarului interimar al CO de a aduce la cunoștință prezenta dispoziție contra semnătură. Prezenta Dispoziție poate fi contestată în instanța de judecată în termen de 30 de zile de la data comunicării, conform Codului administrativ al Republicii Moldova”, considerând dispoziția ilegală și pasibilă anulării.

Prin hotărârea Judecătoriai XX, sediul central, din 16 decembrie 2020 a fost admisă cererea de chemare în judecată înaintată de L.P. împotriva Primarului or. XX privind anularea dispozițiilor de aplicare a sancțiunilor disciplinare, cu anularea dispoziției. S-a încasat de la Primăria or. XX în beneficiul lui L.P. cheltuieli de judecată pentru asistență juridică în sumă de 3000 lei.

Nefiind de acord cu hotărârea emisă, în termen, la 24 decembrie 2020, primarul or. XX a depus apel nemotivat împotriva hotărârii Judecătoriai XX solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii judecătoriai XY, sediul central, din 16 decembrie 2020 și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie respinsă integral, iar la 17 februarie 2021 primarul or. XX a depus apel motivat.

În cadrul examinării cauzei în instanța de contencios administrativ, fiind analizată legalitatea și temeinicia hotărârii atacate prin prisma argumentelor invocate de participanții la proces și a materialelor din dosar, Colegiul civil a stabilit starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, a constatat următoarele.

În cadrul dezbaterilor judiciare în instanța de fond și instanța de apel s-a constatat cu certitudine că L.P. activează în cadrul Primăriei or. XX în funcția publică

specialist principal în domeniul asigurarea evidenței integrale și conforme a contribuabililor (persoane fizice), colectării impozitelor, protecția consumatorului. Pe faptul acțiunilor întreprinse de către L.P. a fost întocmită o Notă informativă din 23.07.2020, cu anexarea explicațiilor tot din 23.07.20 prin care L.P. a adus la cunoștința Primarului că, la 23.07.2020 de la 09:30 până la 12:00 a participat la ședința Consiliului raional XX în calitate de consilier din partea Partidului Politic Dreptate și Adevăr, a menționat că ședința dată a fost boicotată de către fracțiunea PSRM, membru a cărui partid este primarul, consideră că din acest motiv ultimul s-a indignat față de faptul participării sale la această ședință. A mai precizat că, despre faptul participării sale la ședință, conform fișei postului și statutului de personal a informat conducătorul direct contabilul-șef dna C. T.

La 24.07.2020 de către Primarul or. XX a fost înaintată sesizare către Comisia de Disciplină a Primăriei or. XX, privind desfășurarea unei anchete de serviciu asupra faptului că d-na L. P., specialist principal din cadrul Primăriei or. XX, la data de 23.07.2020 începând cu orele 09:30 și până la 12:00 a lipsit de la serviciu, despre care fapt nu l-a anunțat, cu întocmirea unui raport privind desfășurarea anchetei de serviciu din 04.08.2020 cu anexarea explicației dnei. L.P.

Prin Dispoziția Primarului or. XX din 17.08.2020 nr. 236-p „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, a fost dispus aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de avertisment dnei L.P., specialist principal, dispoziția de sancționare fiind adusă la cunoștință lui L.P. la data de 17.08.2020, fapt confirmat prin semnătura aplicată pe acesta.

Nefiind de acord cu dispoziția din 17.08.2020 nr. 236-p, emisă în privința sa, L.P. la 16 septembrie 2020 a înaintat cerere de chemare în judecată, în instanța de contencios administrativ împotriva Primarului or. XX privind anularea dispoziției de aplicare a sancțiunii disciplinare și încasarea cheltuielilor de judecată.

Ulterior, prin Dispoziția Primarului or. XX din 21.10.2020 nr. 269-p „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, ținând cont de faptul că abaterea disciplinară a fost comisă din cunoașterea insuficientă a legislației pe domeniul de activitate, că comportamentul funcționarului public în timpul serviciului este unul provocator, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat, s-a dispus aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de mustrare aspră dnei L.P., specialist principal, în legătură cu încălcarea procedurii de înregistrare și soluționare a petițiilor.

Astfel, actele cauzei atestă că prin cererea din 23.11.2020 avocatul în interesele reclamantei L.P. a mărit quantumul pretențiilor din acțiunea inițială solicitând și anularea Dispoziției nr. 269-p din 21.10.2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare” emisă de Primarul or. XX.

Efectuând controlul judiciar al hotărârii contestate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții Apel Bălți a considerat că prima instanță pripit și nejustificat a purces la examinarea fondului acțiunii, fără a verifica respectarea condițiilor de admisibilitate a acțiunii înaintate de L.P.

Cu referire la prevederile art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, art. 4 alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din

04.07.2008, Colegiul civil a menționat că dispozițiile respective emise de Primarul or. XX constituie acte administrative individuale defavorabile incontestabile.

Completul specializat a reținut că potrivit pct. 68 al Regulamentului cu privire la comisia de disciplină aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, *funcționarul public este în drept să conteste legalitatea actului administrativ de sancționare disciplinară în instanța de contencios administrativ competentă, în condițiile legii.*

Prin urmare, art. 60 alin. (3) din Legea nr. 158 din 04.07.2008, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nu indică în mod imperativ asupra posibilității adresării nemijlocite în instanța de judecată în maniera reglementată de art. 163 lit. c) din Codul administrativ.

Respectiv, în ce privește aplicabilitatea temeiului de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, se subliniază că, norma respectivă se aplică sistemic și în coroborare cu prevederile art. 208, art. 162-169 și art. 19 din Codul administrativ. Or, înaintarea acțiunii în contencios este condiționată de respectarea procedurii prealabile.

Conform prevederilor art. 19 din Codul administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Norma de drept prevăzută la art. 208 alin. (3) din Codul administrativ, se aplică sistemic cu prevederile art. 163 din Codul administrativ, care prevede că, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

La caz, L.P. nu cade sub incidența nici unui temei prevăzut de art. 163 al Codului administrativ, motiv pentru care respectarea procedurii prealabile, în cazul în speță, este obligatorie.

În continuare, Colegiul civil a indicat că în conținutul actului contestat, autoritatea publică pârâtă greșit a explicat calea de atac, indicând că: „Prezenta Dispoziție poate fi contestată în instanța de judecată în termen de 30 zile de la data comunicării, conform Codului administrativ al Republicii Moldova”, or, era necesară explicarea căii de atac prin depunerea cererii prealabile, deoarece cazul din speță, nu cade sub incidența excepțiilor prevăzute de art. 163 al Codului administrativ și nici legea specială, la caz Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nu prevede adresarea nemijlocită și directă în instanța de contencios administrativ, prin urmare, depunerea cererii prealabile, este obligatorie, iar nerespectarea procedurii prealabile duce la inadmisibilitatea acțiunii în baza temeiului prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

În temeiul prevederilor art. 165 alin. (2) din Codul administrativ, s-a explicat intimitei/reclamantei L.P. că cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ, adică de la data comunicării dispozițiilor de aplicare a sancțiunilor disciplinare din 17.08.2020 și respectiv 21.10.2020.

În această ordine de idei, Colegiul judiciar a reținut că potrivit normelor procesuale, pentru a pune în mișcare o acțiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigențe, precum ar fi: vătămarea unui drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ, respectarea procedurii prealabile, competenței jurisdicționale, existența împuternicirilor și a capacității procesuale etc, iar respectarea acestora se impune în mod obligatoriu aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege, în speță, prin declararea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, în cazul în care nu sunt întrunite condițiile prevăzute de Codul administrativ.

Instituirea exigențelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui ordinii juridice indispensabile circuitului constituțional prevăzut în art. 20 din Constituție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

Astfel, nerespectarea procedurii prealabile de contestare a actului administrativ, a constituit temei de declarare ca fiind inadmisibilă acțiunea înaintată de L.P.

Prin urmare decizia Curții de Apel Bălți a fost contestată de către recurenta L.P., și prin decizia Curții Supreme de Justiție din 30 iunie 2021 recursul a fost declarat inadmisibil.

Adresarea către o autoritate publică pentru a-i solicita să întreprindă un act real sau să constate o nulitate încă nu denotă existența unui litigiu și este un raport juridic material între subiecți.

Anume acesta este sensul alineatelor (4) și (5) ale art.208 CA:

(4) O acțiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acțiuni.

(5) O acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

Această poziție care se reflectă în Titlu V al CA pare a fi inspirată din concepția germană relativă procedurilor preliminare în contenciosul administrativ. În sensul că procedura prealabilă conform legislației germane se referă în special la acțiunea în contestare și acțiunea în obligare.

Doar că legiuitorul german nu utilizează verbul ”poate” ci ”trebuie”. Codul de procedură al instanțelor administrative din Germania (VwGO) alocă un capitol aparte prevederilor speciale anume pentru acțiunea în contestare și acțiunea în obligare. În conformitate cu art. 68 din acest capitol, *înainte de introducerea acțiunii în contestare și acțiunii în obligare actul administrativ trebuie revizuit în proceduri preliminare* cu anumite excepții stabilite expres în cod. Sunt trei excepții care seamănă cu cele din art.163 CA al Republicii Moldova, doar că în cazul codului german este o logică clară. Regula este că se va respecta întotdeauna procedura prealabilă, iar excepțiile se enumeră expres.

În continuare, pentru claritatea interpretării sistemice a normelor din CA, se optează totuși pentru următoarea interpretare a normelor privind procedura prealabilă

pentru fiecare din cele două categorii de acțiuni în contenciosul administrativ reglementate în art.206 CA: acțiunea în contestare și acțiunea în obligare.

Pentru **acțiunea în contestare** (art.206, alin.(1), lit.a) CA) procedura prealabilă va fi necesară doar în cazurile expres prevăzute de lege. Acest fapt reiese din art.208, alin.(1) care prevede că *”în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă”*.

De fapt, regula generală în cazul acțiunii în contestare este că în cazul acțiunii în contestare nu este necesară procedura prealabilă. Pe cale de excepție, procedura prealabilă va fi necesară pentru intentarea unei acțiuni în contestare atunci când o altă lege, decât CA, prevede expres calea prealabilă de soluționare a litigiului.

Pentru a se înțelege dacă este necesară respectarea procedurii prealabile în cazul acțiunii în obligare, urmează să fie înțeles sensul art. 208, alin.(3) CA *”Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual”*.

Nu există nici un motiv de a considera că aceste prevederi dictează respectarea procedurii prealabile pentru înaintarea acțiunii în obligare. Ultima sintagmă este un enunț cert că atunci când o anumită autoritate este competentă să adopte un anumit act administrativ, persoana trebuie să se adreseze mai întâi acelei autorități cu solicitarea de emitere a respectivului act și doar în cazul în care autoritatea refuză, tacit sau expres, urmează adresarea în instanța de judecată. Pentru justițiabil este important să surmonteze impedimentul legiferat în mod neclar și să accedă în justiție. Dacă autoritatea publică nu reacționează deloc sau refuză expres, este justificată adresarea în judecată, fără a mai depune încă o cerere prin care să se solicite exact același lucru – adoptarea actului administrativ. O lege specială însă ar putea prevedea obligativitatea procedurii prealabile.

Ca exemplu, poate fi adusă decizia Curții de Apel Bălți prin care a fost casată hotărârea instanței de fond în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Primarul satului XX privind anularea dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”.

În speță, la 17 noiembrie 2020 Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în procedura contenciosului administrativ către Primarul satului XX privind anularea dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”.

În motivarea acțiunii reprezentantul reclamantului a indicat că, la data de 07 septembrie 2020, Primarul satului XX a emis dispoziția nr. 02/1-3-87 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”, în pct.1 a dispoziției menționate se transferă D-na L. P. din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX, în funcția de bibliotecar, începând cu data de 20.08.2020.

Primarul satului XX, a fost notificat de către Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat la data de 23 septembrie 2020 cu nr. 1304/OT9 – 250 privind ilegalitatea dispoziției nominalizate, solicitând abrogarea dispoziției nominalizate. De la Primăria satului XX, nu a fost oferit nici un răspuns la notificare.

Prin hotărârea Judecătoriai XX sediul central din 29 martie 2021, acțiunea în contencios administrativ a Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Primarul satului XX privind anularea dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”, s-a respins ca neîntemeiată.

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a contestat-o cu apel.

În cadrul examinării cauzei în instanța de contencios administrative, Colegiul Civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Bălți a reținut faptul că, reprezentantul apelantului/reclamant Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a concretizat pretenția din acțiune, și anume a invocat că este înaintată acțiune de constatare a ilegalității actului și anume a dispoziției Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX.”

Conform art.208 alin.(5) Codul administrativ, o acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.

Potrivit art.209 alin.(3) Codul administrativ, pentru acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

Coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Colegiul Civil a concluzionat că, acțiunea înaintată la data de 17 noiembrie 2020 de Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat către Primarul satului XX privind anularea dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX” la data de 17 noiembrie 2020, este admisibilă, deoarece este depusă în instanța de contencios administrativ, cu respectarea termenului legal și anterior Oficiul teritorial Soroca al Cancelariei de Stat s-a adresat la autoritatea publică competentă cu notificare privind abrogarea dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”.

Potrivit art.219 alin.(1) – (3) Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată a indicat asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces, neavând dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nefiind legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Totodată, Colegiul Civil a constatat că prin dispoziția Primarului satului XX nr.03/1-126 din 01 septembrie 2021, a fost abrogată integral dispoziția Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”, în urma cărui fapt reprezentantul

apelantului Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat a concretizat pretenția din acțiune, solicitând constatarea nulității actului și anume a dispoziției Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX.”

Potrivit prevederilor art. 32 alin.(1),(3) din Legea privind administrația publică locală nr.436-XVI din 28.12.2006, în exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ și individual. Dispozițiile cu caracter individual intră în vigoare la data comunicării persoanelor vizate sau la data indicată în textul dispoziției, care nu poate preceda data includerii acesteia în Registrul de stat al actelor locale.

Conform art. 10 alin.(1) Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Fiind raportate prevederile legale menționate supra la materialele cauzei, Colegiul Civil a stabilit că dispoziția Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”, a fost emisă de către primarul satului conform competențelor atribuite la art.29 alin. (1) lit. c) din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28 decembrie 2006.

Totodată, Colegiul Civil a remarcat faptul că prin dispoziția Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX” L. P. a fost transferată din funcția de bibliotecar principal Bibliotecii Publice XX, în funcția de bibliotecar, începând cu data de 20 august 2020, adică anterior emiterii dispoziției Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX.”, fapt ce contravine normelor imperative prevăzute la art. 32 alin. (3) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

În acest context, instanța de apel a concluzionat că un act administrativ individual produce efecte din momentul intrării lui în vigoare și doar pentru viitor, neavând efect retroactiv. Or, un act administrativ nu poate reglementa faptele săvârșite înainte de intrarea sa în vigoare. Ea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut.

Potrivit art.141 alin.(1) Codul administrativ, un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare.

Astfel, analizând argumentele apelului depus de Oficiul Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat în ansamblu cu materialele cauzei, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, Colegiul Civil a constatat nulitatea dispoziției Primarului nr. nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”

Faptul nulității dispoziției se deduce și din acțiunile autorității pârte, și anume: prin dispoziția Primarului satului XX nr.03/1-126 din 01 septembrie 2021, a fost abrogată dispoziția Primarului nr. 02/1-3-87 din 07.09.2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”

Urmare celor constatate, Colegiul Civil a concluzionat necesitatea casării hotărîrii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care s-a constatat nulitatea actului administrativ individual, și anume a dispoziției Primarului nr.02/1-3-87 din 07 septembrie 2020 „Cu privire la transferul din funcția de bibliotecar principal al Bibliotecii Publice XX”.

Conform datelor disponibile în Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor cauza respectivă nu a fost contestată cu cerere de recurs la Curtea Supremă de Justiție.

Cu referire la cauzele prin care au fost declarate inadmisibile acțiunile în contencios administrativ (total 57 cauze în indicele 3a-) potrivit art. 236 Cod Administrativ, Examinarea admisibilității apelului

(1) *Instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.*

(2) *Apelul se declară inadmisibil în special când:*

a) *hotărîrea în fond nu poate fi contestată cu apel;*

b) *apelul este depus în mod repetat;*

c) *apelul este depus de o persoană neîmputernicită;*

d) *apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1);*

e) *motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2);*

f) *cererea de apel nu corespunde cerințelor stabilite la art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(1) și apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.*

Astfel, în temeiul art. 236 alin. 2 lit. c) au fost declarate inadmisibile 6 cauze;

După cum prevede Codul de Procedură Civilă, în conformitate cu articolul 81 alin. (1) din Cod, împuternicirea de reprezentare în judecată acordă reprezentantului dreptul de a exercita în numele reprezentatului toate actele procedurale, cu excepția dreptului de a semna cererea și de a o depune în judecată, de a recurge la arbitraj pentru soluționarea litigiului, de a renunța total sau parțial la pretențiile din acțiune, de a majora sau reduce cuantumul acestor pretenții, de a modifica temeiul sau obiectul acțiunii, de a o recunoaște, de a recurge la mediere, de a încheia tranzacții, de a intenta acțiune reconvențională, de a transmite împuterniciri unei alte persoane, ***de a ataca hotărârea judecătorească***, de a-i schimba modul de executare, de a amâna sau eșalona executarea ei, de a prezenta un titlu executoriu spre urmărire, de a primi bunuri sau bani în temeiul hotărârii judecătorești, ***drept care trebuie menționat expres, sub sancțiunea nulității***, în procura eliberată reprezentantului persoanei juridice sau ***în mandatul eliberat avocatului***.

În temeiul art. 236 alin. 2 lit. d) au fost declarate inadmisibile 17 cauze;

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a notat că în conformitate cu art. 24 alin. (1) din Codul administrativ, participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își

exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți.

În acest sens, potrivit jurisprudenței CEDO participanții la procesul de judecată, inițiind proceduri în justiție, sau aflând despre implicarea în cadrul unei cauze judiciare, urmează să-și asume un rol activ, urmărind cu diligență derularea procesului său.

Or, fiind parte interesată în examinarea acestei cauze, reprezentanții participanților la proces urmau să întreprindă acțiunile necesare pentru a-și proteja drepturile sale de acces la instanță cu respectarea termenilor procesuali, sau să exercite cu diligență condițiile instituite de legiuitor pentru repunerea în termen.

De asemenea, se relevă și faptul că, o astfel de concluzie este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul articolului 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, având în vedere faptul că prelungirea arbitrală și nejustificată a termenului pentru exercitarea dreptului la recurs/apel ar împiedica rămânerea irevocabilă, ca urmare a expirării termenului de atac, a deciziei judecătorești emise în instanță, astfel aducând o atingere directă principiului securității raporturilor juridice.

Aceste principii limitează și exercitarea repunerii în termenul respectiv a unui apel de către instanța de apel din oficiu, în lipsa unei solicitări exhaustive formulate de către partea solicitantă a controlului ierarhic superior într-o procedură judiciară, fapt constatat a fi inadmisibil prin prisma criteriilor de reglementare procesuală a art. 236 alin. (2) lit. d) Cod administrativ.

În temeiul art. 236 alin. 2 lit. e) au fost declarate inadmisibile 32 cauze;

Necătând la faptul că participanții la proces sunt informați despre necesitatea prezentării apelului motivat în termen de 30 zile de la notificare, totuși deseori sunt întâlnite cazuri când în termenul stabilit nu sunt prezentate instanței de apel cererea de apel motivată.

Sub aspectul dat completul care a examinat cauza a notat că, apelul depus împotriva hotărârii instanței de fond este o cale de atac de drept, vizând în exclusivitate legalitatea actului de dispoziție contestat. Respectiv, dezvoltarea apelului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici care, circumscrise fiind motivele de apel, sunt de natură să facă vizibile ilegalitatea hotărârii contestate.

Sunt întâlnite foarte multe cazuri când părțile nu se conformează prevederilor legale și formulează doar o simplă cerere de apel nemotivată, fără a evidenția motivele ilegalității și netemeinicii hotărârii contestate, limitându-se doar la manifestarea dezacordului față de soluția pronunțată.

Această circumstanță face imposibilă exercitarea controlului judiciar de către instanța investită cu soluționarea căii de atac. Or, în apel nu este suficientă simpla expunere a dezacordului cu soluția instanței judecătorești, ci este necesară motivarea cu indicarea temeiurilor de ilegalitate pe care se întemeiază calea de atac, precum și dezvoltarea lor.

Motivarea apelului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în fond, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

Condiția legală a dezvoltării motivelor de apel implică determinarea greșelilor anume imputate primei instanțe, cu expunerea argumentată a criticilor în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează.

În temeiul art. 236 alin. 2 lit. f) au fost declarate inadmisibile 1 cauze;
În temeiul art. 237 alin. 2 a fost respinsă 1 cerere de repunere în termen de prezentare a motivării apelului.

Din totalul cauzelor examinate în ordine de contencios administrativ au fost trimise după competență 7 cauze.

Potrivit prevederilor art. 196 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel.

Dacă la o procedură de contencios administrativ participă mai multe autorități publice, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pârâtă.

Spre exemplificarea celor menționate, în urma studierii deciziilor emise de către Curtea de Apel Bălți au fost întâlnite cazuri când reclamantul a înaintat acțiune în contencios administrativ către Administrația Națională a Penitenciarelor care își are sediul în mun. Chișinău, însă cauza a fost examinată în prima instanță contrar normelor de competență jurisdicțională enunțate supra, fiind examinată în fond acțiunea.

În cazul din speță, prezenta cauză urma a fi examinată de judecătorul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Judecătoriei Chișinău, conform condițiilor instituite de legiuitor, care sunt clare și precise în privința competenței instanțelor de judecată implicate în realizarea actului de justiție în materia contenciosului administrativ.

În așa fel, căile procedurale asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia, prin lege, i s-a stabilit competența de a hotărî, iar pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, trebuie ca instanța în fața căreia este adusă cauza să se bucure de jurisdicție deplină, adică instanța trebuie să fie competentă să analizeze atât aspectele de fapt, cât și pe cele de drept ale cauzei.

În circumstanțele enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Curții de Apel Bălți a considerat necesar de a transmite acțiunea în contencios administrativ înaintată de reclamant împotriva Penitenciarului nr. 6 și Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la anularea actelor administrative și restabilirea în gradul oferit pînă la emiterea ordinelor, la Curtea de Apel Chișinău pentru examinare conform competenței jurisdicționale.

În accepțiunea art. 199 alin. (2) Cod administrativ, dacă s-a constatat că judecătorului sau completului competent pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ i s-a distribuit o cauză civilă de competența altei instanțe de judecată, acesta, printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs, o transmite instanței competente.

Cauzele examinate în ordine de recurs comercial (3r-)

La studierea deciziilor în cauzele în contencios administrativ examinate în ordine de recurs, au fost scoase în evidență unele erori mai des întâlnite pe cauzele examinate în prima instanță:

- instanțele de fond la examinarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunii, urmează să concretizeze cerințele înaintate de către reclamant stabilind felul acțiunii conform art. 206 din Codul administrativ.
În asemenea circumstanțe, instanța de recurs constată că instanțele de fond urmează să verifice circumstanțele menționate importante la etapa examinării admisibilității;
- fiind analizată legalitatea actului judecătoresc contestat, raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, instanța de recurs constată necesitatea casării soluției instanței de fond sub aspectul motivării acesteia, fiind rezultatul aplicării și interpretării eronate a normelor de drept material și procedural, cât și aprecierea eronată a circumstanțelor de fapt ale cauzei;
- Colegiul judiciar a concluzionat că prima instanță prematur a declarat inadmisibilă acțiunea, fără a stabili tipul acțiunii, or, inițial instanța de fond era obligată să stabilească felul acțiunii înaintate de Autoritatea care a depus acțiunea, iar ulterior, în dependență de felul acțiunii, urma să verifice admisibilitatea/inadmisibilitatea acțiunii înaintate. Într-o altă ordine de idei, Colegiul specializat a constatat că până la verificarea admisibilității/inadmisibilității acțiunii înaintate, prin prisma respectării termenului de înaintare a acțiunii, instanța era obligată să verifice informația cu privire la caracterul definitiv al actului de constatare, întrucât la materialele dosarului lipsea o atare informație, în special informația privind expedierea în adresa părții a actului de constatare precum și verificarea informației privind exercitarea de către parte a dreptului de a contesta actul administrativ defavorabil, or, în asemenea împrejurării se face imposibilă stabilirea cu certitudine a datei cu privire la definitivarea actului de constatare și nașterea dreptului de înaintare a acțiunii, deoarece, în dependență de acest termen (dată) urmează a fi calculat începutul termenului de depunere a acțiunii în contencios administrativ;
- în urma studierii deciziilor instanțelor de fond s-a constatat că primele instanțele nu au dat o apreciere corectă în ansamblu raportului juridic în litigiu, prin prisma cadrului legal aplicabil și circumstanțelor constatate, colegiul civil ajungând la concluzia de a trimite cauza la rejudecare;
- instanța de recurs a constatat asupra netemeinicii concluziei instanței de fond anume la încălcarea normelor de drept procedural, când primele instanțe pripit dispun declararea inadmisibilității acțiunilor înaintate în situația în care urmau să stabilească competența material-jurisdicțională a

instanței de judecată competente să examineze prezenta acțiune, după care urmau să purceadă la examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ;

- instanțele judecătorești la emiterea încheierii nu au acordat atenție deosebită motivelor invocate de parte sau participantul la proces cu referire la legea guvernată și nu au argumentat sau motivat în nici un mod concluzia emisă.

IV. Concluzii.

Instituția contenciosului administrativ reprezintă în opinia unor autori forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor, sau, mai sintetic, forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice.

Un rol important pe care îl au hotărârile instanțelor de contencios administrativ, efectele și consecințele viitoare ale acestor hotărâri în planul acțiunilor de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică este acela că determină o atenție sporită din partea autorităților administrației publice pe viitor.

Controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ asupra actelor administrative constituie atât o garanție suplimentară a exercitării depline de către cetățeni a drepturilor lor, o protecție juridică împotriva eventualelor încălcări ale acestor drepturi, cât și o garanție pentru asigurarea echilibrului între puterile statului, a legalității în cadrul administrației publice, pentru îmbunătățirea activității organelor administrației, a activității generale a statului.

Este necesar ca cetățenii să beneficieze de posibilitatea de a acționa în judecată autoritățile publice, pentru ca instituția contenciosului administrativ să-și atingă scopul. Acest fapt va intensifica controlul judecătoresc asupra administrației, va spori, responsabilitatea autorităților publice în sensul respectării drepturilor omului și îndeplinirea conștiințioasă a atribuțiilor de serviciu și va contribui la consolidarea societății civile în cadrul statului. Implicarea cetățenilor de a-și apăra drepturile sale, va fi determinat de obiectivitatea și legalitatea deciziilor judecătorești. O societate democratică presupune sporirea responsabilității autorităților administrației publice, care se exprimă prin controlul de legalitate a actelor administrative, reieșind din interesele naționale pe care statul le promovează cât și a responsabilității magistraților pentru soluționarea necorespunzătoare a litigiilor de contencios administrativ.

Controlul administrativ al activității autorităților vizează respectarea Constituției, a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, a legilor naționale și a altor acte normative atât de către autoritățile statului, cât și de către funcționarii acestora. Controlul administrativ include controlul legalității și controlul oportunității activității ce se efectuează din oficiu sau la cerere.

Se propune:

1. A aduce la cunoștință nota informativă judecătorilor spre monitorizarea situațiilor existente în cadrul ședinței operative a Colegiului Civil al Curții de Apel Bălți.
2. A ține sub monitorizare problematica dată.
3. Plasarea notei informative pe pagina - web a Curții de Apel Bălți.

*Coordonator, judecător
al Colegiului Civil
al Curții de Apel Bălți*

Dumitru Corolevschi

*Executat: Șef Direcție Sistematizare,
Generalizare și Relații cu Publicul
Tatiana Țurcanu*