Prima instanță: Judecătoria Bălți, sediul central (judecător Eduard Balan)
Dosarul nr.3r-73/25 (nr.2-25088714-03-3r-04072025)

CURTEA DE APEL NORD
Colegiul Civil și de Contencios Administrativ

D E C I Z I E

22 octombrie 2025
mun.Bălți

în componența:
Președintele completului, judecătorul: Elena Grumeza
Judecătorii: Natalia Costaș și Svetlana Ghercavii

examinând, fără citarea părților, cererea de recurs depusă de Chivriga Serghei împotriva încheierii judecătoriei Bălți, sediul central, din 23 iunie 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă spre examinare, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Chivriga Serghei către Primăria satului Răuțel, privind anularea actului administrativ și compensarea cheltuielilor de judecată,

C O N S T A T Ă :

Poziția instanței de fond:

La 23 iunie 2025, Chivriga Serghei s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Primăria satului Răuțel, solicitând anularea dispoziției nr.66-c din 29.12.2023 „cu privire la munca în zilele de sărbătoare nelucrătoare și de repaus” și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea judecătoriei Bălți, sediul central, din 23 iunie 2025, s-a declarat inadmisibilă spre examinare, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Chivriga Serghei către Primăria satului Răuțel, privind anularea dispoziției nr.66-c din 29.12.2023 și compensarea cheltuielilor de judecată.

Solicitarea recurentului:

La 01 iulie 2025, Chivriga Serghei a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Bălți, sediul central, din 23 iunie 2025, solicitând casarea acesteia, cu emiterea unei noi soluții.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art.242 Cod administrativ, *recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.*

Din materialele cauzei rezultă că, încheierea contestată, susceptibilă separat de recurs, a fost emisă la data de 23 iunie 2025 (f.d.15), care a fost expediată reprezentantului reclamantului la aceeași dată – 23.06.2025 prin intermediul poștei electronice (f.d.17), iar la 01 iulie 2025, Chivriga Serghei a depus cererea de recurs (f.d.18). Astfel, Colegiul judiciar conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului, recurentul Chivriga Serghei și-a exprimat dezacordul cu soluția instanței de fond, considerând-o neîntemeiată și pasibilă casării; totodată reiterând argumentele cererii de chemare în judecată. Suplimentar a menționat că, Dispoziția nr.66-c a fost utilizată în mod direct de către Tcaciuc Viorica pentru a-şi justifica calitatea de agent constatator în întocmirea procesului-verbal contravențional din 17.05.2024, act în baza căruia s-a solicitat sancționarea reclamantului cu amendă şi obligare la demolarea gardului. În aceste condiții, există o legătură directă şi imediată între actul administrativ contestat şi sancțiunile contravenționale aplicate ulterior, ceea ce relevă existența dreptului vătămat şi a interesului personal şi direct al reclamantului. Astfel, dispoziția nr.66-c, deşi aparent are un caracter administrativ intern, a constituit fundamentul invocat de persoana desemnată pentru exercitarea atribuțiilor de agent constatator. Această împrejurare a fost confirmată chiar de hotărârea contravențională din 30.06.2025, în care agentul constatator a susținut legalitatea calității sale în temeiul dispoziției contestate. În mod eronat, instanța de fond a apreciat că lipsesc efectele juridice directe asupra reclamantului, ignorând că însăși existența procesului-verbal contravențional, precum şi sancțiunile dispuse ulterior, reprezintă consecințe juridice directe şi vătămătoare ale actului administrativ contestat. În contenciosul administrativ, nu este necesar ca actul administrativ să conțină în mod expres sancțiuni împotriva reclamantului; este suficient ca acesta să producă efecte juridice care, în mod direct sau prin acte subsecvente, să afecteze drepturile sau interesele legitime ale persoanei. Mai mult, art.17 din Codul administrativ definește dreptul vătămat ca fiind orice drept sau libertate stabilit prin lege căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. La caz, reclamantul a fost lipsit de dreptul la un proces echitabil, sancționat contravențional în temeiul unui proces-verbal întocmit de o persoană care, în mod ilegal, şi-a atribuit calitatea de agent constatator în baza dispoziției contestate. Aceasta reprezintă o ingerință gravă în drepturile sale prevăzute atât de Constituție, cât şi de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, inclusiv dreptul de acces la un proces imparțial şi dreptul la

respectarea legalității sancțiunii. Totodată a invocat că, instanța nu a analizat corect existența interesului procesual al reclamantului. Interesul este personal şi actual, întrucât anularea dispoziției nr.66-c ar conduce la desființarea fundamentului invocat de autoritatea publică pentru desemnarea agentului constatator şi, implicit, ar afecta validitatea procesului-verbal contravențional întocmit pe numele reclamantului, precum şi a măsurilor dispuse împotriva acestuia. Astfel, există nu doar un interes teoretic, ci unul concret şi practic, în sensul prevenirii şi reparării prejudiciului cauzat prin aplicarea sancțiunilor contravenționale. În lipsa admiterii acțiunii în contencios administrativ, reclamantul se află în mod real într-o stare de incertitudine juridică şi se expune riscului de a suporta consecințele materiale şi morale ale unei sancțiuni aplicate în temeiul unui act administrativ ilegal.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimata despre depunerea recursului, oferindu-i un termen până la 31.07.2025 pentru prezentarea referinței.

Intimata Primăria satului Răuțel, la data de 16 iulie 2025, a depus referință pe marginea cererii de recurs, solicitând respingerea acesteia, cu menținerea soluției instanței de fond; totodată reiterând argumentele încheierii contestate.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând motivele invocate în recurs, în cumul cu materialele cauzei, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord conchide asupra necesității respingerii recursului, reieșind din următoarele considerente.

Conform art.241 alin.(1) din Codul administrativ, *încheierile primei instanțe şi ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi.*

Conform art.243 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ, *examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

În baza prevederilor alin.(2) al aceluiași articol, *instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.*

Conform prevederilor art.243 alin.(3) Cod administrativ, *decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.*

Probatoriul cauzei denotă faptul că, la 23 iunie 2025, Chivriga Serghei s-a adresat cu acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Primăria satului Răuțel, solicitând anularea dispoziției nr.66-c din 29.12.2023 „cu privire la munca în

zilele de sărbătoare nelucrătoare și de repaus” și compensarea cheltuielilor de judecată, (f.d.5).

Iar, prin încheierea judecătoriei Bălți, sediul central, din 23 iunie 2025, în temeiul art.207 al.(2) lit.e) Cod administrativ, s-a declarat inadmisibilă spre examinare, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Chivriga Serghei către Primăria satului Răuțel, privind anularea dispoziției nr.66-c din 29.12.2023 și compensarea cheltuielilor de judecată, (f.d.15).

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, în termen legal, Chivriga Serghei a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea acestuia și casarea încheierii instanței de fond, (f.d.18).

Analizând argumentele recursului, prin prisma actelor cauzei și a normelor incidente speței, Colegiul ajunge la concluzia că recursul este neîntemeiat și urmează a fi respins, din motivele expuse în continuare:

În contextul cerințelor deduse judecării, Colegiul reține că în conformitate cu prevederile art.189 alin.(1) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.*

Articolul 5 din Codul administrativ prevede că, *activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.*

Conform art.10 alin.(1) din 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

În concordanță cu art.17 Cod administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.*

Articolul 20 Cod administrativ stabilește că, *dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.*

Potrivit art.39 alin.(2) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.*

Conform art.207 alin.(1) Cod administrativ, *instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul*

administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Aderent alin.(2) lit.e) al aceluiași articol relevă că, *acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.*

Probatoriul cauzei denotă faptul că, la 29.12.2023 Primarul sat.Răuțel a emis dispoziția nr.66-c cu privire la desemnarea secretarului Consiliului sătesc Răuțel – Tcaciuc Viorica, exercitării atribuțiilor funcționale ale specialistului principal (domeniu juridic), cu remunerarea muncii suplimentare în mărime de 50% din salariul tarifar al funcției cumulate, (f.d.9).

Nefiind de acord cu dispoziția Primarul sat.Răuțel nr.66-c din 29.12.2023, la data de 25.04.2025 Chivriga Serghei s-a adresat cu cerere prealabilă către Primăria sat.Răuțel, prin care a solicitat anularea acesteia, (f.d.12).

Iar, prin răspunsul Primarului sat.Răuțel nr.98 din 29.05.2025, a fost respinsă cererea prealabilă depusă de Chivriga Serghei, ca fiind neîntemeiată.

Reieșind din aceste împrejurări, reclamantul s-a adresat cu prezenta acțiune în ordinea contenciosului administrativ, în care a invocat că, prin Dispoziția Primarului satului Răuţel nr.66-c din 29.12.2023, s-a dispus atribuirea cumulului de funcții pentru Tcaciuc Viorica, care deținea deja funcția de secretar al Consiliului local, oferindu-i suplimentar şi atribuțiile de specialist principal în domeniul juridic. Consideră că, acest cumul s-a efectuat cu încălcarea regimului legal aplicabil funcției publice şi al principiilor de organizare a administrației publice locale.

Potrivit aceleiași acțiuni reclamantul invocă faptul că, prin actul administrativ contestat s-a creat o stare de incompatibilitate, întrucât aceeași persoană este responsabilă atât de activitatea decizională şi de control a Consiliului, cât şi de implementarea juridică a deciziilor administrative. Or, Legea nr.158/2008 permite cumulul de funcții doar în măsura în care acestea sunt compatibile, iar în speță, între funcțiile atribuite există o interdependență ierarhică şi un conflict structural de interese.

Succesiv reclamantul a remarcat că, această situație nu a rămas una pur formală, ci a produs efecte concrete, iar dispoziția contestată a fost invocată de către Tcaciuc Viorica pentru a-şi justifica calitatea de agent constatator şi pentru a fundamenta întocmirea la data de 17 mai 2024, a procesului-verbal cu privire la contravenție, deși, potrivit legii, nu avea competența materială de a constata asemenea fapte. Respectiv, dispoziția nr.66-c a fost utilizată ca temei aparent legal pentru exercitarea unor atribuții care depășesc limitele competenței funcționale stabilite de lege, ceea ce a condus la încălcarea gravă a dreptului la un proces echitabil şi a principiului legalității sancțiunii.

Totodată reclamantul a menționat că, dispoziția contestată conține un viciu fundamental de legalitate: remunerarea suplimentară a muncii, în proporție de 50%, a fost acordată retroactiv, începând cu data de 02.01.2023, deși actul a fost emis abia la

29.12.2023. O astfel de reglementare cu efect retroactiv, o consideră ilegală, care contravine principiilor generale de drept administrativ, întrucât actele administrative individuale nu pot produce efecte anterior datei emiterii lor decât în condiții expres prevăzute de lege – condiții care în acest caz lipsesc cu desăvârșire. Or, această retroactivitate artificială şi lipsită de justificare obiectivă confirmă caracterul abuziv şi formal al actului administrativ, emis exclusiv pentru a valida ulterior o stare de fapt ilegală şi a crea premisele unei acoperiri instituționale a extinderii nelegitime a atribuțiilor funcționarului vizat.

Finalmente reclamantul a reliefat că, dispoziția contestată produce efecte juridice directe şi vătămătoare în privința dânsului, din care considerente la 25 aprilie 2025 s-a adresat cu cerere prealabilă către autoritatea emitentă, solicitând anularea dispoziției nr.66-c, însă aceasta a fost respinsă prin răspunsul nr.98 din 29.05.2025, iar în consecință s-a adresat cu prezenta acțiune în ordinea contenciosului administrativ.

În atare ordine de idei, Colegiul judiciar relevă că, prescripția art.189 alin.(1) din Codul administrativ, este una de concept și aplicabilă în mod sistemic cu prevederile art.art.17, 20, 39 și 207 Cod administrativ, revendicarea dreptului propriu fiind condiția fundamentală nu numai pentru succesul acțiunii din punct de vedere al admiterii acțiunii, dar și din perspectiva îndeplinirii testului de admisibilitate a acesteia, felul acțiunii înaintate potrivit art.206 Cod administrativ, contând mai puțin.

Această constatare este susținută și de dispozițiile art.3 Cod administrativ, potrivit căruia, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept, precum și de prevederile art.38 alin.(2) Cod administrativ, ce dispune că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Astfel, normele legale supra citate, interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni din constelația acțiunilor în contencios administrativ, prevăzute de art.206 alin.(1) Codul administrativ, evocă pentru admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

Prin urmare, în sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art.art. 17, 38 și 189 Cod administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*”, se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [*Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)*].

Curtea Europeană a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (*Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit*).

La caz, obiect al controlului judecătoresc constituie dispoziția Primarului nr.66-c din 29.12.2023 „cu privire la munca în zilele de sărbătoare nelucrătoare și de repaus”.

Deci în argumentarea poziției sale Chiriga Serghei s-a axat pe faptul că, actul administrativ contestat a fost invocat de către Tcaciuc Viorica pentru a-și justifica calitatea de agent constatator la întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție din 17.05.2024 pe numele dânsului, însă conform legii, ultima nu avea competență materială de a constata asemenea fapte, iar dispoziția contestată a fost utilizată ca temei aparent legal pentru exercitarea unor atribuții care depășesc limitele competenței funcționale stabilite de lege, ceea ce a condus la încălcarea gravă a dreptului la un proces echitabil și a principiului legalității sancțiunii.

Prin urmare instanța de fond just a remarcat că, argumentele expuse de reclamant la înaintarea acțiunii, nu sunt susceptibile de a releva un interes personal al acestuia, or, prin emiterea dispoziției nr.66-c din 29.12.2023 *cu privire la desemnarea secretarului Consiliului sătesc Răuțel – Tcaciuc Viorica, exercitării atribuțiilor funcționale ale specialistului principal (domeniu juridic), cu remunerarea muncii suplimentare în mărime de 50% din salariul tarifar al funcției cumulate*, nu se demonstrează existența faptului încălcării sau contestării unui drept, sau interes legitim al acestuia.

Sub acest aspect urmează a fi iterat faptul că, dreptul vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Or, conceptul justificării interesului/dreptului vătămat la înaintarea unei acțiuni este abordat frecvent și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care în jurisprudența sa utilizează așa termeni ca: interesul de a pune în discuție, parte interesată, interese concurente, interes individual (*Cauza Sofranschi v. Republica Moldova, hotărârea din 21/12/2010, Cauza Ciorap v. Republica Moldova, hotărârea din 19/06/2007, definitivă din 19/09/2007, Cauza ASITO v. Republica Moldova*). La fel, condiția justificării dreptului vătămat constituie un criteriu de admisibilitate pentru

sesizarea Curții Europene a Drepturilor Omului, care în temeiul art.35 § 3 lit.(b) din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, poate declara inadmisibilă orice cerere individuală atunci când consideră că reclamantul nu a suferit niciun prejudiciu important.

Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului reamintește că, potrivit jurisprudenței sale, prin prisma art.34 din Convenție desemnează prin „*victimă*" persoana direct afectată de acțiunea sau omisiunea în cauză, existența unei încălcări (persoană interesată)..., pentru ca un reclamant să se poată pretinde victima unei încălcări, trebuie nu doar să aibă calitatea de victimă la momentul introducerii cererii, ci şi ca aceasta să existe în cursul procedurii în fața Curții (*Stoicescu împotriva României (revizuire), nr. 31551/96, pct. 55, 21 septembrie 2004*).

Drept urmare, Colegiul judiciar va reține soluția instanței inferioare prin care s-a declarat inadmisibilă spre examinare, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Chivriga Serghei către Primăria satului Răuțel, privind anularea actului administrativ și compensarea cheltuielilor de judecată.

Din optica accesului liber la justiție, orice persoană poate înainta acțiuni în judecată, însă nu orice persoană ce înaintează acțiune în judecată, revendică un drept vătămat al său.

În lumina celor menționate supra, Colegiul judiciar va reține soluția instanței de fond prin care s-a declarat ca fiind inadmisibilă acțiunea formulată de Chivriga Serghei, având ca fundament prevederile art.207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ.

În baza acestor considerații, instanța de recurs nu se va expune asupra argumentelor invocate de reclamant ce țin de fondul litigiului, or, în speță s-a constatat că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, din motiv că reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Colegiul judiciar consideră necesar de a explica participanților la proces că în conformitate cu prevederile art.207 alin. (3) Cod administrativ, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)–e), exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Concomitent urmează a fi subliniat faptul că, instanța de prim nivel a explicat că, declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă spre examinare în ordinea contenciosului administrativ, nu privează reclamantul de posibilitatea verificării legalității actelor administrative prin următoarea modalitate – solicitarea oficiului teritorial al Cancelariei de Stat efectuarea unui control al legalității, fără necesitatea justificării interesului, fapt expres învederat în prevederile art.art.67 – 69 a Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006.

Din considerentele menționate, completul specializat ajunge la concluzia de a respinge ca neîntemeiată cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de Chivriga Serghei împotriva încheierii judecătoriei Bălți, sediul central, din 23 iunie 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă spre examinare, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de Chivriga Serghei către Primăria satului Răuțel, privind anularea actului administrativ și compensarea cheltuielilor de judecată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
Judecător: **Elena Grumeza**

Judecători: **Natalia Costaș**

Svetlana Ghercavii