Prima instanță: Judecătoria Bălți sediul central (jud. E.Puiu)
Dosarul nr.3r-44/26 (nr. 2-26037396-03-3r-20052026)

CURTEA DE APEL NORD
Colegiul civil şi de contencios administrativ
D E C I Z I E

17 iunie 2026 **mun.Bălţi**

Completul de judecată în componența:
Președintele completului, judecător **Elena Grumeza**
Judecătorii **Natalia Costaș, Ivan Parii**

examinând, fără citarea părților, recursul declarat de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat către Primarul com.Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 cu privire la preavizarea salariatului,

împotriva încheierii Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026,-

c o n s t a t ă :

Poziția părții:

La 24 martie 2026 Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a înaintat acțiune în ordinea contenciosului administrativ către Primarul com.Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului.

Poziţia instanţei:

Prin încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026 acțiunea în contencios administrativ s-a declarat inadmisibilă.

Solicitarea recurentului:

La 11 mai 2026 Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026 solicitând admiterea recursului, casarea încheierii.

Argumentele părţilor:

<u>În motivarea recursului</u> s-a invocat că instanța a interpretat eronat normele de drept material și procedural, precum și cu neelucidarea deplină a circumstanțelor importante pentru soluționarea chestiunii admisibilității acțiunii.

Oficiul a înaintat acțiunea nu în calitate de parte într-un litigiu individual de muncă și nu pentru contestarea contractului individual de muncă al persoanei terțe, ci în exercitarea atribuțiilor legale de control administrativ al legalității actelor autorităților administrației publice locale, în temeiul art. 63, art. 64, art. 67 și art. 68 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.

Acțiunea a fost înaintată ca urmare a examinării cererii persoanei vătămate, dl Viorel Locoman, în temeiul art.67 din Legea nr. 436/2006, precum și ca urmare a nesatisfacerii Notificării Oficiului nr.1304/OT1-50 din 26.01.2026, prin care s-a solicitat reexaminarea și abrogarea Dispoziției nr. 77-P din 30.12.2025.

Obiectul controlului exercitat de Oficiu l-a constituit legalitatea Dispoziției primarului comunei Pepeni nr.77-P din 30.12.2025, sub aspectul competenței autorității emitente, și nu fondul raporturilor de muncă dintre autoritatea publică locală și persoana terță.

Considera această concluzie este greșită, deoarece aplicarea Codului muncii în activitatea autorităților publice locale, cu referire la personalul care nu are statut de funcționar public, nu exclude aplicarea Codului administrativ atunci când se contestă legalitatea unui act administrativ emis de o autoritate publică.

Oficiul a contestat Dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 din motivul esențial că aceasta a fost emisă de o autoritate necompetentă. Casa de cultură „Nicolae Glib" nu are personalitate juridică proprie, iar activitatea acesteia se află în subordinea administrației publice locale. Fondatorul instituției este Consiliul comunal Pepeni. Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a casei de cultură, directorul selectat în urma concursului este numit și eliberat din funcție de către fondator. Prin urmare, orice act care vizează preavizarea în vederea încetării raporturilor de muncă ale ***** casei de cultură trebuie emis de organul care are competența legală de numire/eliberare din funcție, adică de fondator, respectiv Consiliul comunal Pepeni.

Termenul de declarare a recursului:

Conform art.242 Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa 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. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.

În cererea de recurs recurentul confirmă faptul că copia încheierii contestate a recepționat-o la 27 aprilie 2026. Recursul a fost declarat la 11 mai 2026 prin intermediul poștei electronice, prin urmare, recursul este declarat în termenul stabilit de lege**.**

Aprecierea instanţei de recurs:

Verificând temeiurile invocate în cererea de recurs în raport cu încheierea contestată şi normele legale relevante speţei, completul Colegiului civil şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Nord consideră recursul întemeiat din următoarele considerente.

Conform art.243 alin.(1) lit.c) Codul administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: c) anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere.

În acest context, instanța de recurs constată că prima instanță prin încheierea din 27 aprilie 2026 a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat în temeiul dispozițiilor art.207 Cod administrativ, concluzionând că acțiunea nu constituie obiect de examinare în ordinea contenciosului administrativ, deoarece nu vizează un act administrativ, ci un act care are la bază raporturi private de muncă.

Potrivit art.243 alin.2 Cod administrativ, instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată.

Articolul 206 Cod administrativ:

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).

Articolul 207 Cod administrativ,

(1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

(2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd:

a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunţat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept sau că între parţi s-a încheiat o tranzacţie de împăcare;

c) la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

d) acţiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;

g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

Prima instanța a remarcat că prezenta acțiune, deși este formulată prin prisma unei acțiuni în contestare, înaintată de către Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat în cadrul procedurii controlului de legalitate, nu poate fi soluționată în ordinea contenciosului administrativ, fiind în prezența unor raporturi juridice de muncă cu caracter privat/de drept comun, adică nu raporturi de muncă a unui funcționar public, fapt care exclude aplicabilitatea Codului administrativ.

Potrivit art.189 Cod administrativ,

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

(3) 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.

În contextul pretențiilor deduse judecării, instanța de judecată reține că în temeiul art.61 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) Activitatea autorităţilor administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, precum şi a celor din cadrul unităţii teritoriale autonome cu statut juridic special este supusă controlului administrativ în temeiul Constituţiei, al prezentei legi şi al altor acte legislative.

(2) Controlul administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale vizează respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale la care Republica Moldova este parte, a prezentei legi şi a altor acte normative atît de către autorităţile administraţiei publice locale de nivelurile întîi şi al doilea, cît şi de către funcţionarii acestora.

(3) Controlul administrativ include controlul legalităţii şi controlul oportunităţii activităţii autorităţilor administraţiei publice locale.

(4) Controlul administrativ se efectuează din oficiu sau la cerere.

În accepțiunea art.63 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) De organizarea controlului administrativ al activităţii autorităţilor administraţiei publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanţii Guvernului în teritoriu.

Dispozițiile art.65 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 prevăd că

(2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate supune controlului legalităţii orice act care nu constituie obiectul unui control obligatoriu în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale.

Articolul 67 al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 prevede că

(1) Orice persoană fizică sau juridică ce se consideră vătămată într-un drept al său printr-un act administrativ emis de o autoritate a administraţiei publice locale poate solicita oficiului teritorial al Cancelariei de Stat controlul legalităţii actului.

(2) Cererea de efectuare a controlului legalităţii se depune în termen de 30 de zile de la data includerii actului în Registrul de stat al actelor locale sau comunicării actului persoanelor vizate. În ea se indică prevederile legislaţiei ce se consideră a fi încălcate.

(3) În termen de 30 de zile de la data primirii cererii, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat va lua una din următoarele decizii:

a) declanşarea procedurii controlului de legalitate, prevăzute la art.68;

b) respingerea cererii şi încunoştinţarea solicitantului, cu indicarea motivelor respingerii.

(4) Exercitarea dreptului prevăzut în prezentul articol nu lipseşte solicitantul de dreptul de a contesta actul administrativ, emis de o autoritate a administraţiei publice locale, direct în instanţa de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

În corespundere cu art.68 din Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006,

(1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administraţiei publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorităţii locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerînd modificarea sau abrogarea lui totală sau parţială.

(2) Oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autoritatea administraţiei 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 şi facultativ;

(3) În termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat.

(4) În cazul în care, în termenul stabilit la alin.(3), autoritatea locală emitentă şi-a menţinut poziţia sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanţa 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 autorităţii locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză.

În speță Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat contestă dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului, emisă de Primarul com.Pepeni în privința ***** Casei de cultură ”Nicolae Glib” – Viorel Locoman /f.d.5/.

Instanța de recurs accentuiază faptul, că Legea privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006 permite Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat să verifice legalitatea actelor administrative în cadrul controlului efectuat la cererea părții vătămate, potrivit art.67 din Legea menționată, cât și să le conteste în instanța de judecată.

Totodată, completul de judecată relevă faptul, că prima instanță, la etapa verificării admisibilității acțiunii în contencios administrativ urma să stabilească, dacă prin prisma Codului administrativ dispoziția nr.77-P din 30.12.2025 Cu privire la preavizarea salariatului constituie act administrativ sau operațiune administrativă.

Astfel că operaţiunile administrative sau actele premergătoare sunt acele manifestări de voinţă sau acte materiale care nu produc efecte juridice prin ele însele, ci pregătesc emiterea unui act administrativ propriu-zis, fiind denumite şi forme procedurale prealabile actului administrativ. Actele pregătitoare sau operaţiunile administrative şi tehnico-materiale care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat nu pot constitui de sine stătător obiect al acţiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

Altfel spus, operațiunile administrative neproducând efecte juridice nu pot fi controlate de către instanța de contencios administrativ în mod separat pe calea unei acțiuni directe și, în mod evident, nici pe calea excepției de nelegalitate.

Distinct de cele enunțate completul de judecată conchide că prima instanță pripit a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat în temeiul indicat în încheiere, motiv pentru care încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026 se casează integral.

Conform art.428 alin.1 Cod de procedură civilă, decizia instanţei de recurs emisă după examinarea recursului împotriva încheierii rămîne irevocabilă din momentul emiterii. Decizia se plasează pe pagina web a instanţei la data emiterii.

Conducându-se de dispoziţiile art.243 alin.(1) lit.c) Codul administrativ, Colegiul civil şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Nord ,-

d e c i d e :

Casează integral încheierea Judecătoriei Bălți sediul central din 27 aprilie 2026, emisă în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat către Primarul com.Pepeni, terț Viorel Locoman privind anularea dispoziției nr.77-P din 30.12.2025 cu privire la preavizarea salariatului,

restituind cauza spre rejudecare în prima instanță, în același complet de judecată, la etapa verificării admisibilității acțiunii.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecător: **Elena Grumeza**

Judecătorii: **Natalia Costaș** **Ivan Parii**