Instanța de fond: Judecătoria Căușeni (sediul Ștefan Vodă) (jud. Evelina Ciorbă)

Dosarul nr. 3r-28/26 (2-25150492-02-3r-19012026)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

12 martie 2026 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acţiunilor în contencios administrativ și în materie de insolvabilitate, reorganizare și dizolvare a persoanelor juridice din cadrul Colegiului Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru

Având în componența sa:
Președintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae și Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului administrativ al RM, fără ședință de judecată recursul declarat de Primarul orașului Căușeni împotriva încheierii Judecătoriei Căușeni (sediul Ștefan Vodă) din 31 octombrie 2025, prin care s-a admis cererea de suspendare a actului administrativ contestat, înaintată în cadrul acțiunii în contencios administrativ formulată de Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat împotriva Primarului orașului Căușeni privind anularea dispoziției nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025,

Audiind raportul judecătorului A. Bostan, în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Completul judiciar

C O N S T A T Ă :

<u>Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.</u>

La data de 27 octombrie 2025, Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Primarului orașului Căușeni privind anularea dispoziției nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025.

Prin acțiunea depusă, reclamantul a solicitat inclusiv suspendarea executării actului administrativ individual contestat – dispoziția nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025.

În motivarea cerinței de suspendare, reclamantul a indicat că dispoziția Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7/205 din 20 mai 2025 „Cu privire la comunicarea informațiilor de interes public”, cu aceleași prevederi ca și cea contestată prin prezenta acțiune, a fost suspendată prin încheierea Judecătoriei Căușeni (sediul Ștefan Vodă) din 4 septembrie 2025 și, în consecință, această dispoziție a fost abrogată prin dispoziția nr. 02/1-7-336 din 8 septembrie 2025.

Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.

Prin încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Ștefan Vodă din 31 octombrie 2025, s-a admis cererea de suspendare. S-a suspendat executarea dispoziției nr. 02/1-7/337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public”, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocând ilegalitatea încheierii instanței de fond, la 13 noiembrie 2025, Primarul orașului Căușeni a declarat recurs asupra încheierii Judecătoriei Căușeni, sediul Ștefan Vodă din 31 octombrie 2025, susținând că actul judecătoresc contestat este neîntemeiat.

În susținerea recursului declarat, recurentul indică că instanța de fond a dispus suspendarea unei dispoziții, trecând sub tăcere faptul că reclamantul nu a motivat existența temeiurilor de suspendare indicate la art. 172 Cod administrativ.

Susține că la caz, prejudiciul ireparabil lipsește, iar prin admiterea acțiunii, instanța de fond s-a pronunțat anticipat asupra fondului cauzei, creând un dezechilibru în procesul de contencios administrativ legat verificarea legalității dispoziției solicitate spre suspendare, or, la caz, nu există nici o pagubă iminentă de natură să creeze un prejudiciu intereselor publice.

Invocă că argumentele din acțiune cu privire la ilegalitatea actului administrativ contestat, nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat.

Argumentele părții intimate vis-a-vis de recursul declarat:

Partea intimată Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a depus referință asupra recursului declarat de Primarul orașului Căușeni, prin care solicită respingerea recursului.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului.

În conformitate cu reglementările art.241 alin.(1), (3) Cod administrativ, *încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Potrivit prevederilor art.242 Cod 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.

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că *instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.*

Apelul se declară inadmisibil în special când:

a) hotărârea 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 cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

La caz, Completul judiciar constată că încheierea contestată, emisă de Judecătoria Căușeni, sediul Ștefan Vodă, a fost emisă la data de 31 octombrie 2025, iar cererea de recurs împotriva acesteia a fost depusă la prin intermediul oficiului poștal 12 noiembrie 2025.

Pornind de la termenii detaliați *supra*, Completul judiciar concluzionează despre faptul că, cererea de recurs, declarată de Primarul orașului Căușeni a fost depusă în interiorul termenului legal, cererea de recurs conținând motivarea temeiurilor de fapt și de drept, pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

<u>Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:</u>

Verificând legalitatea încheierii contestate prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu materialele cauzei, cu normele de drept incidente raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că recursul declarat de Primarul orașului Căușeni, este admisibil, însă

neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins, cu menținerea încheierii primei instanțe, din considerentele ce succed.

Conform art. 192 alin. (1) din Codul administrativ, *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.*

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

În acord cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ*, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța de recurs este în drept să respingă recursul.*

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ*, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată, iar dacă apreciază necesar, poate cita participanții la proces.*

În conformitate cu art. 243 alin. (3) din Codul administrativ*, decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.*

Totodată, potrivit art. 219 alin. (1)-(4) din 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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, completarea datelor incomplete și depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt, indicând asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța nu este în drept să depășească limitele pretențiilor deduse judecății, însă, concomitent, nu este legată de formularea juridică atribuită acestora de către participanți.*

Materialele cauzei atestă că prin dispoziția Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public”, s-a dispus asigurarea accesului la informațiile de interes public deținute de autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi se va exercita în strictă conformitate cu prevederile Legii privind accesul la informațiile de interes public și doar prin intermediul primarului orașului Căușeni. S-a interzis personalului Primăriei orașului Căușeni, indiferent de funcția deținută, de a furniza informații, verbal sau scris, deținute de Primăria orașului Căușeni contrar prevederilor pct. 1 a prezentei dispoziții. S-a indicat că încălcarea prevederilor prezentei dispoziții constituie abatere disciplinară ce atrage răspunderea administrativ-disciplinară.

Prin notificarea Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT_3-558 din 3 octombrie 2025, s-a solicitat Primarului orașului Căușeni

suspendarea executării dispoziției Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public” și abrogarea acestei dispoziții.

Completul judiciar reține că Oficiul teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a formulat acțiune în contencios administrativ împotriva Primarului orașului Căușeni, solicitând anularea dispoziției Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public”.

Prin acțiunea depusă, reclamantul a solicitat inclusiv suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil contestat – dispoziția Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public”.

Fiind învestită cu examinarea cererii de suspendare, prima instanță a conchis asupra temeiniciei acesteia, apreciind că există dubii rezonabile cu privire la legalitatea dispoziției contestate.

Completul judiciar apreciază ca fiind legală și întemeiată soluția instanței de fond.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, *legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*.

Potrivit art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, *suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanţei de judecată care examinează acţiunea de contencios administrativ. Instanţa de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanţii, în locul prezentării probelor obişnuite, pot depune o declaraţie pe propria răspundere. Instanţa de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanţilor la proces, iar dacă consideră necesar, instanţa poate cita părţile pentru audiere în privinţa temeiniciei cererii de suspendare*.

Respectiv, prin reglementările art. 214 din Codul administrativ privind suspendarea executării actului administrativ individual contestat, legiuitorul a instituit un remediu efectiv pentru punerea în aplicare a principiilor legalității, eficienței și proporționalității, principii care guvernează întreaga activitate a autorităților publice.

Astfel, suspendarea reprezintă acțiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanţie a asigurării legalităţii, cu care se intervine însă în cazuri de excepţie, în

situaţii limită, având în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii efectelor juridice ale actului, fie amânarea temporară a producerii acestora până la soluționarea litigiului.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie în materie administrativă, atunci când executarea unei decizii administrative este de natură să provoace daune grave, dificil de reparat persoanelor interesate, autoritatea jurisdicțională competentă trebuie să poată dispune măsuri de protecție provizorie corespunzătoare, fără ca prin aceasta să fie influențată soluția asupra fondului, cu atât mai mult atunci când există un argument juridic aparent valabil în raport cu elementele de legalitate ale actului administrativ contestat.

În același timp, pentru evitarea unor aprecieri unilaterale şi nejustificate, judecătorului îi revine obligația de a aprecia întinderea şi caracterul real, iminent şi ireversibil al prejudiciului a cărui producere este invocată de reclamant, precum şi dacă materialele cauzei relevă, la o examinare sumară, existența unor vicii evidente de natură să creeze suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Potrivit art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, motivele suspendării sunt:

a) existența unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;

b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, Completul judiciar menționează că, la dispunerea suspendării actului administrativ, urmează a fi constatată existența unuia dintre temeiurile expres prevăzute de lege, iar atât suspiciunile serioase şi rezonabile privind legalitatea actului, cât şi prejudiciul a cărui producere iminentă ar fi înlăturată prin suspendarea executării acestuia trebuie identificate și justificate în concret, simpla contestare a actului administrativ sau invocarea caracterului său defavorabil nefiind suficiente pentru aplicarea măsurii provizorii.

Raportând aceste principii la circumstanțele speței, Completul judiciar constată că prin dispoziția Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025 „Cu privire la accesul la informațiile de interes public” s-a stabilit că accesul la informațiile de interes public deținute de autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi se va exercita exclusiv prin intermediul primarului orașului Căușeni, fiind interzis personalului Primăriei orașului Căușeni, indiferent de funcția deținută, să furnizeze informații, verbal sau în scris, contrar regulii instituite, cu mențiunea că încălcarea dispoziției constituie abatere disciplinară.

Totodată, materialele cauzei atestă că prin notificarea Oficiului teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat nr. 1304/OT3-558 din 3 octombrie 2025 s-a solicitat suspendarea executării și abrogarea dispoziției respective, iar ulterior Oficiul

teritorial Căușeni al Cancelariei de Stat a sesizat instanța de contencios administrativ cu acțiune privind anularea acesteia.

În această ordine de idei, Completul judiciar observă că dispoziția contestată instituie un mecanism general și exclusiv de acces la informațiile de interes public prin intermediul unei singure persoane, *i.e.* Primarul orașului Căușeni , concomitent cu interdicția impusă întregului personal al primăriei de a comunica asemenea informații în afara mecanismului stabilit.

Asemenea prevederi sunt susceptibile, cel puțin la o examinare sumară, să ridice probleme de compatibilitate cu principiile și normele care reglementează accesul la informațiile de interes public, inclusiv sub aspectul competenței funcționale a subdiviziunilor și angajaților autorității publice, a obligațiilor furnizorului de informații și a caracterului efectiv și accesibil al mecanismului de furnizare a informației.

Completul specializat subliniază că, la etapa examinării suspendării, nu este necesar ca instanța să stabilească definitiv dacă Primarul orașului Căușeni avea sau nu competența de a institui asemenea reguli prin dispoziție și nici dacă toate prevederile actului administrativ sunt nelegale.

Este suficient ca modalitatea de reglementare aleasă prin actul contestat, caracterul exclusiv al mecanismului instituit și sancțiunea disciplinară prevăzută pentru nerespectarea acestuia să creeze, *prima facie*, dubii serioase și rezonabile asupra legalității actului.

În acest context, Completul judiciar nu poate reține argumentul recurentului potrivit căruia prima instanță ar fi trebuit să respingă cererea de suspendare din motiv că reclamantul nu a demonstrat producerea unui prejudiciu ireparabil. Art. 172 alin. (2) din Codul administrativ reglementează două temeiuri alternative pentru suspendarea actului administrativ, iar existența suspiciunilor serioase și rezonabile privind legalitatea actului este, prin ea însăși, suficientă pentru dispunerea măsurii provizorii.

Prin urmare, în condițiile în care prima instanță a constatat existența unor dubii rezonabile asupra legalității dispoziției contestate, lipsa demonstrării unui prejudiciu ireparabil nu conduce automat la respingerea cererii de suspendare.

Completul judiciar reține, de asemenea, că recurentul susține că prin admiterea cererii de suspendare instanța de fond s-ar fi pronunțat anticipat asupra fondului cauzei. Acest argument nu poate fi primit, întrucât examinarea sumară a aparenței de legalitate sau nelegalitate a actului administrativ reprezintă chiar esența procedurii de suspendare prevăzute de art. 172 și art. 214 din Codul administrativ.

Constatarea existenței unor dubii serioase și rezonabile nu echivalează cu constatarea definitivă a ilegalității actului administrativ, ci reprezintă doar o

apreciere provizorie, limitată la necesitatea menținerii temporare a situației juridice până la soluționarea acțiunii principale.

În aceeași ordine de idei, argumentul recurentului potrivit căruia susținerile reclamantului privind ilegalitatea dispoziției nu ar putea fi subsumate noțiunii de „caz bine justificat” nu este de natură să conducă la o altă concluzie.

Existența suspiciunilor serioase și rezonabile se apreciază tocmai prin raportare la criticile de legalitate formulate și la aparența pe care acestea o prezintă în raport cu conținutul actului administrativ și cadrul normativ incident.

În speță, faptul că actul contestat instituie o regulă potrivit căreia accesul la informațiile de interes public ar urma să fie realizat numai prin primar, concomitent cu interzicerea tuturor celorlalți angajați ai autorității publice de a furniza asemenea informații, sub sancțiune disciplinară, justifică concluzia primei instanțe privind existența unor dubii rezonabile asupra legalității acestuia.

Mai mult, Completul judiciar observă că anterior fusese emisă dispoziția nr. 02/1-7/205 din 20 mai 2025, cu prevederi similare, iar aceasta a fost suspendată prin încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Ștefan Vodă din 4 septembrie 2025 și ulterior abrogată prin dispoziția nr. 02/1-7-336 din 8 septembrie 2025.

Această împrejurare nu demonstrează prin ea însăși ilegalitatea dispoziției contestate în prezenta cauză, însă reprezintă un element contextual relevant, care justifică o examinare prudentă a efectelor actului și menținerea temporară a situației existente până la soluționarea fondului.

Completul judiciar consideră că, în astfel de circumstanțe, suspendarea actului administrativ nu creează un dezechilibru procesual în detrimentul autorității publice, ci asigură tocmai echilibrul necesar între prezumția de legalitate a actului administrativ și necesitatea prevenirii producerii unor efecte în temeiul unui act asupra căruia planează dubii serioase și rezonabile de legalitate.

În plus, caracterul temporar al suspendării exclude concluzia potrivit căreia autoritatea publică ar fi lipsită definitiv de posibilitatea aplicării actului administrativ, efectele acestuia fiind doar suspendate până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pronunțate asupra fondului litigiului.

Completul specializat reține că instanța de fond a identificat în mod suficient obiectul cererii, actul administrativ contestat, cadrul normativ incident și motivul determinant pentru dispunerea suspendării, respectiv existența unor dubii rezonabile cu privire la legalitatea dispoziției nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025.

În aceste condiții, nu poate fi reținută susținerea recurentului potrivit căreia măsura provizorie ar fi fost dispusă în lipsa unui temei legal sau prin anticiparea soluției asupra fondului.

Din contra, suspendarea executării dispoziției contestate se încadrează în mecanismul prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) și art. 214 din Codul administrativ,

fiind justificată de necesitatea prevenirii producerii efectelor unui act administrativ asupra legalității căruia există, la această etapă, suspiciuni serioase și rezonabile.

Așadar, Completul judiciar apreciază că argumentele expuse în recurs nu sunt apte să răstoarne concluzia instanței de fond privind necesitatea suspendării executării dispoziției Primarului orașului Căușeni nr. 02/1-7-337 din 8 septembrie 2025.

În consecință, Completul judiciar constată că prima instanță a aplicat corect prevederile art. 172 alin. (2) și art. 214 din Codul administrativ, apreciind că în cauză există suficiente elemente pentru a constata, *prima facie*, suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual contestat.

Pe cale de consecință, Completul specializat consideră necesar de a respinge recursul declarat de Primarul orașului Căușeni și de a menține încheierea Judecătoriei Căușeni, sediul Ștefan Vodă din 31 octombrie 2025.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru,-

D E C I D E:

Recursul declarat de Primarul orașului Căușeni, **se respinge**.

Se menține încheierea Judecătoriei Căușeni (sediul Ștefan Vodă) din 31 octombrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii

Preşedintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela