Prima instanță: Judecătoria Orhei, sediul Central (judecător: Balan Alina)
Dosarul nr. 3a-40/25 (2-24030863-03-3a-07042025)

CURTEA DE APEL NORD
Colegiul civil și de contencios administrativ

D E C I Z I E

05 martie 2026 mun. Bălți
Instanța compusă din:
Președintele ședinței, judecător Elena Grumeza
Judecători: Svetlana Ghercavii, Natalia Costaș
Grefier Lilia Burlacu

examinând în ședință publică, apelul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată formulată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat către Consiliul raional Orhei, terț Adașan Vasile privind anularea Deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”,

împotriva hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul central din 05 februarie 2025, -

c o n s t a t ă:

Pretențiile reclamantului:

La 20 martie 2024, reclamantul Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, a înaintat acțiune în contradictoriu cu pârâtul Consiliului Raional Orhei, terț Adaşan Vasile, cu privire la anularea deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea preşedintelui raionului Orhei”. (f.d.2-3)

În motivarea acțiunii, reclamantul, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a invocat că, în fapt, prin Decizia Consiliului raional Orhei nr. 14/3 din 22 decembrie 2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”, s-a ales consilierul raional dl Adașan Vasile al raionului Orhei, începând cu data de 23 decembrie 2023. La 25 decembrie 2023, decizia consiliului raional Orhei nr. 14/3 din 22 decembrie 2023, a fost publicată în Registrul de stat al actelor locale.

Adnotează reclamantul, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat că, la 23 ianuarie 2024, examinând legalitatea deciziei, considerând actul adoptat ilegal, a contestat adoptarea acestui act administrativ prin Notificarea nr. 1304/OT8-96.

Susține reclamantul că, actul administrativ prenotat emis de Consiliul orășenesc Orhei este considerat ca unul ilegal, deoarece, la adoptarea acestuia, Consiliul orășenesc Orhei nu a ținut cont de prevederile art. art. 22 alin. (1) din Legea nr.436 /2006 privind administrația publică locală (1) Problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoţite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului şi, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.

În drept au fost invocate prevederile articolele 189, 206 alin. (1), lit. a), 211 și 212 Cod administrativ; articolele 22 alin. (1), 64 alin. (1) lit. a) și alin. (1^1) și alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală; punctele 13, 18, 19 și 20 HG nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă și punctele 25 alin. (5), 26 alin. (2) din Regulamentul cu privire la modul de ținere a registrului de Stat al actelor locale aprobat prin HG nr. 672/2017.

Solicită reclamantul admiterea cererii de chemare în contencios administrativ și anularea totală a deciziei Consiliului raional Orhei nr. 14/3 din 22 decembrie 2023 ”Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 05 februarie 2025, acţiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului Raional Orhei, persoana terţă Adaşan Vasile, cu privire la anularea deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”- s-a respins ca neîntemeiată.

Solicitarea apelantului:

La 11 februarie 2025 Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a declarat apel (nemotivat) împotriva hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 05 februarie 2025, solicită admiterea apelului, casarea hotărârii cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

Termenul de declarare a apelului:

Articolul 231 alin.(1) Cod administrativ prevede că hotărîrile judecătoriilor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel.

Potrivit art. 232 alin.(1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanța de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Instanța reține că dispozitivul hotărârii a fost pronunțat la 05 februarie 2025, iar apelul nemotivat a fost declarat la 11 februarie 2025, prin urmare, apelul este declarat în termenul legal stipulat la art. 231 Cod administrativ.

Conform art. 232 alin.2 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.

Copia hotărârii motivate a fost expediată apelantului la 24 martie 2025 prin intermediul poștei electronice și recepționată la aceeași dată (f.d.97 Verso – 98). Apelul motivat a fost depus la 17 aprilie 2025, ceea ce denotă respectarea termenului pentru declararea apelului motivat.

Argumentele părţilor:

În motivarea apelului s-au invocat următoarele: expres este prevăzut în art. 22 alin. (1) din Legea nr.436/2006, problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sânt însoţite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului şi, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.

Invocă că, modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul şedinţei şi se efectuează cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, respectându-se prevederile Legii privind administraţia publică locală nr. 436/2006, art. 22 alin. (1) şi anume, problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoţite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului şi, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.

Înştiinţarea despre convocarea şedinţei consiliului este făcută de secretarul consiliului. În înştiinţarea despre convocarea şedinţei, pe lângă ordinea de zi, data, ora şi locul şedinţei, se indică modul de familiarizare a consilierului cu proiectele de decizii, cu avizele comisiilor.

Rapoartele şi avizele sunt transmise secretarului consiliului, care se va asigura că acestea sunt remise primarului/preşedintelui şi consilierilor până la data şedinţei consiliului. Proiectele de decizii şi alte propuneri, însoţite de avizul comisiei de specialitate şi raportul subdiviziunii structurale a primăriei şi/sau serviciilor publice, sunt incluse pe ordinea de zi şi supuse dezbaterii şi votului consiliului.

Deciziile comisiei de specialitate au doar caracter de recomandare pentru consiliul respectiv. Chiar dacă comisia de specialitate va aviza negativ unele proiecte de decizii, avizele comisiilor de specialitate au un caracter obligatoriu, iar aceasta nu implică excluderea întrebării de pe ordinea de zi. Dreptul de a decide aparţine membrilor consiliului în timpul aprobării ordinii de zi.

Articolul 11 din Legea 457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea şi funcţionarea consiliilor locale şi raionale reglementează, Comisiile de specialitate sânt structuri de lucru consultative ale consiliilor şi sânt menite să asigure eficienţa activităţii lor. Comisiile de specialitate poartă răspundere în faţa consiliului şi sânt subordonate acestuia.

Apelantul făcând trimitere la articolele 17, 27, 28 Legea 457/2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea şi funcţionarea consiliilor locale şi raionale, susține că, ordinea de zi a şedinţelor consiliului local este propusă de primar sau de consilierii care au cerut convocarea lui în condiţiile art. 16 al Legii nr. 436/2006 privind administraţia publică locală. Ordinea de zi a şedinţei consiliului cuprinde numărul curent al subiectului propus consiliului spre examinare, denumirea subiectului şi numele raportorului (coraportorului). Subiectele în ordinea de zi sunt expuse în dependenţă de importanţa acestora: primele sunt subiectele de bază din planul de activitate, urmate de subiectele curente şi cele ce ţin de situaţii particulare.

Modificarea sau completarea ordinii de zi se admite numai la începutul şedinţei şi se efectuează cu votul majorităţii consilierilor prezenţi, respectându-se prevederile Legii privind administraţia publică locală nr. 436/2006, art. 22 alin. (1) şi anume: problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului si, după caz, de raportul sau avizul primăriei si/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum si de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.

La fel, cu trimitere la prevederile articolelor 39, 40, 41 din Legea nr. 457/2003, apelantul invocă că, o dată cu transmiterea proiectelor de decizii, se

precizează şi data prezentării raportului, informaţiei şi a avizului, cu condiţia ca raportul şi informaţia să fie remise şi comisiei de specialitate înainte de întocmirea de către aceasta a avizului. Iniţiatorul proiectului de decizie sau al altor propuneri le poate retrage, sau poate renunţa, în orice moment, la susţinerea lor, până la înscrierea acestora în ordinea de zi.

În conformitate cu art. 42 Legea nr.457/2003, după examinarea proiectului de decizie şi a propunerilor compartimentului de specialitate al primăriei şi ale serviciilor publice, comisia de specialitate a consiliului întocmeşte un raport cu privire la adoptarea, modificarea sau respingerea lor.

Rapoartele, avizele se transmit secretarului consiliului, care va dispune măsurile corespunzătoare de remitere a lor către primar si către consilieri cel târziu până la data şedinţei consiliului.

Articolul 43 din aceeași Lege, prevede: proiectele de decizii si alte propuneri, însoţite de avizul comisiei de specialitate si de raportul compartimentului de specialitate al primăriei si al serviciilor publice, se înscriu pe ordinea de zi si se supun dezbaterii si votului consiliului în şedinţa ordinară a acestuia.

Condiţiile procedurale care determină valabilitatea unui act administrativ se împart în funcţie de momentul în care intervin în: anterioare, concomitente şi posterioare. Unele dintre aceste condiţii produc efecte juridice prin ele însele, în timp ce alte condiţii sunt lipsite de asemenea efecte. Condiţiile sau regulile procedurale anterioare emiterii sau adoptării unui act administrative sunt numeroase şi de importanţă diferită.

La elaborarea proiectului de act administrativ trebuie avute însă în vedere şi întocmirea unor acte premergătoare, precum şi săvârşirea unor operaţiuni tehnico-materiale de către funcţionarii publici ai organului care adoptă ori emite actul administrativ de autoritate sau de către funcţionarii publici ai altor organe ale administraţiei publice. Aceste acte premergătoare şi operaţiuni tehnico-materiale, deşi nu produc efecte juridice prin ele însele, fără întocmirea şi, respectiv, săvârşirea lor nu se vor putea adopta ori emite acte administrative de autoritate şi chiar acte administrative de gestiune şi celelalte cu caracter jurisdicţional. Din categoria actelor pregătitoare fac parte: propunerile, referatele, analizele, schiţele, avizele, acordurile şi altele, pe baza cărora se întocmeşte proiectul de act administrativ de autoritate, care se supune spre adoptare ori emitere organului colegial competent.

Ca şi concluzie menționează că, prezumţia de legalitate este acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepţiunea *lato sensu*. În consecinţă, administraţia nu poate acţiona arbitrar, ci după anumite reguli expres stabilite de lege, prin care se reglementează procedurile administrative ce trebuie respectate şi urmate.

Competenţa reprezintă ansamblul atribuţiilor delegate prin lege şi poate fi de mai multe feluri: materială, teritorială, temporară; - actul administrativ trebuie emis sau adoptat cu respectarea operaţiunilor administrative, condiţiilor de formă şi procedură prescrise de lege; - actul administrativ trebuie adoptat sau emis în vederea realizării unui scop licit; - actul administrativ trebuie să fie oportun, adică să corespundă situaţiei de fapt. Astfel, principiul legalităţii actului administrativ individual şi a autorităţii publice, ca atare, generează cel puţin două obligaţii evidente: obligaţia de conformare la lege şi obligaţia de a asigura aplicarea legii. Dacă este să facem o concluzie asupra acestei probleme, atunci putem menţiona că, natura juridică al actelor administrative este guvernat de principiul legalităţii. În practică, însă, pot exista situaţii în care administraţia publică, prin actele şi acţiunile sale încalcă acest principiu, la fel Consiliul raional Orhei a prezentat instanţei de judecată avizele comisiilor de specialitate după cum urmează: Avizul pozitiv din 31.01.2025 al Comisiei Consultative de Specialitate Economie, Buget şi Finanţe; Avizul pozitiv din 31.01.2025 al Comisiei Consultative de Specialitate Educaţie, Asistenţă Socială, Sănătate Publică Cultură, Tineret, Sport, Culte şi Societate Civilă. la decizia nr.14/3 din 22.12.2023 ,,Cu privire la alegerea preşedintelui raionului Orhei" adoptată de către Consiliul raional la data de 22.12.2023. În concluzie, raportând la caz prevederile legale notate supra, instanţa de judecată admite faptul înlăturării unei operaţiuni ce încalcă principiul legalităţii actului adoptat cu nerespectarea unei proceduri anterioare adoptării. Astfel creează un precedent pentru omiterea/încălcarea unor operaţiuni obligatorii anterioare adoptării unui act administrativ.

Avizul reprezintă opinia solicitată de autoritatea publică competentă să emită/adopte actul administrativ unei alte autorităţi publice, cu privire la legalitatea şi/sau oportunitatea emiterii/adoptării actului, respectiv la conţinutul actului. În cazul în care organul administrativ nu solicită un aviz consultativ, actul administrativ este anulabil.

Cea mai mare parte din activitatea organelor administraţiei publice se referă la operaţiuni administrative şi operaţiuni materiale sau de tehnică administrativă.

Operaţiunile administrative sunt definitive, în general, ca fapte materiale săvârşite de organele administraţiei publice pentru executarea în concret a legilor şi a celorlalte acte juridice emise de aceste organe în baza lor.

În ce priveşte efectele juridice ale operaţiilor administrative trebuie arătat că acestea, ca şi actele administrative au forţă obligatorie. Forţa obligatorie se referă atât la obligaţia de executare, cât şi la opozabilitatea lor, în funcţie de locul pe care organul administraţiei publice îl ocupă în sistemul organelor statului, adică de competenţa materială şi teritorială a acestuia.

Cu toate că, în principiu, operaţiile administrative nu ar trebui să producă direct efecte juridice, ele prezintă importanţă pentru că de cele mai multe ori pot constitui o condiţie de valabilitate a unui act juridic sau pot determina momentul naşterii sau stingerii unor drepturi şi obligaţii. Aşa de exemplu, comunicarea sau publicarea unor acte normative ori individuale determină data naşterii obligaţiei de executare a acestor acte. De asemenea, operaţiunile administrative săvârşite de organele administraţiei publice cu încălcarea legii pot da naştere la răspunderea funcţionarului care le-a săvârşit, care poate fi penală, administrativă, disciplinară, materială, dar şi a organului administraţiei publice din care face parte funcţionarul care le-a săvârşit.

Totodată, concluzionează faptul lipsei avizului comisiei de specialitate la momentul adoptării unui act administrativ creează un precedent inadmisibil pentru autorităţile administraţiei publice locale, care contravine legislaţiei în vigoare, ce ar putea fi o practică aplicabilă ilegală.

La 23 mai 2025 intimatul Consiliul raional Orhei a depus referință la cererea de apel prin care a solicitat respingerea apelului cu menținerea hotărârii contestate.

Astfel, susține că, conform prevederilor Codului administrativ, Decizia Consiliului raional Orhei nr. 14/3 din 22 decembrie 2023, reprezintă act administrativ individual, emis pentru a fi reglementat un caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de produce efecte în exterior.

Pornind de la domeniile proprii de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul al doilea stabilite la art. 4 alin.(2) din Legea privind descentralizarea administrative nr. 435/2006, consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competenţe de bază: k) alege din rîndul consilierilor, în condiţiile prezentei legi, preşedintele raionului.

Menționează că, legiuitorul prin prevederile art. 123 Cod administrativ a admis posibilitatea înlăturării greşelilor de formă şi procedură, în condiţiile în care de către autoritatea publică a fost admisă o încălcare care nu duce nulitatea actului administrativ individual.

La 23 mai 2025 terțul Adașan Vasile reprezentat de avocatul Ciumac Victor a depus referință la cererea de apel, în care și-a exprimat dezacordul față de apelul declarat de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat.

Invocă că, prin hotărârea din 05 februarie 2025, analizând sub mult aspectual şi obiectiv probele administrate de părţi, instanţa de fond a examinat şi a dat răspuns argumentului invocat de apelant în acţiunea sa, prin prisma prevederilor legale, stabilind lipsa unei încălcări de natură să determine instanţa de a declara nulitatea actului administrativ contestat. Ilegalitatea invocată de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat corect a fost apreciată de instanţa de fond ca fiind una formală, neîntemeiată juridic şi corect a fost respinsă de instanţa de fond. În această parte evidențiază prevederile art. 219 Cod administrativ, art. 109 alin. (1) Constituția RM, articolele 2, 3, 7 Legea nr. 436 din 28.12.2006.

În speţă, Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a notificat pârâtului, la data de 23 ianuarie 2024, Decizia nr. 14/3 din 22 decembrie 2023, iar la data de 20 martie 2024 s-a adresat în instanţa de contencios administrativ cu o cerere în anularea deciziei notificate pe motiv că aceasta este ilegală.

Raportând la caz normele Regulamentului cu privire la constituirea şi funcţionarea consiliilor locale şi raionale, Consiliul raional Orhei nu era ţinut să ia în considerare poziţia Comisiilor de specialitate la adoptarea Deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023. Or, ţine de discreţia Consiliului raional Orhei să consulte sau nu proiectul decizie privind alegerea preşedintelui raionului Orhei. La fel, pornind de la faptul că Comisiile de specialitate sunt un organ consultativ, poziţia expusă în cadrul comisiilor consultate nu poate să influenţeze în nici un mod valabilitatea actului sau decizia adoptată de Consiliul raional.

În corespundere cu prevederile art. 123 din Codul administrativ, pretinsul viciu de legalitate al Deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023, ridicat în acţiunea înaintată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat în prezenta cauză a fost înlăturat, prin consultarea comisiilor de specialitate ale Consiliului raional Orhei. Or, la data de 31 ianuarie 2025, proiectul Deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023 cu privire la alegerea preşedintelui raionului Orhei a fost avizat „pozitiv” de către Comisia

consultativă de specialitate educaţie, asistenţă socială, sănătate publică, cultură, tineret, sport, culte şi societate civilă, precum şi de Comisia consultativă de specialitate economie, buget şi finanţe.

Poziția părților în ședința de judecată în instanța de apel:

Reprezentantul apelantului Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat Bordeianu Tatiana a solicitat admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 5 februarie 2026, cu pronunțarea unei noi decizii prin care cererea de chemare în judecată să fie admisă.

Reprezentantul intimatului Consiliul raional Orhei, Bătrîncea Mihail a solicitat respingerea apelului, cu menținerea hotărârii contestate.

Terț Adașan Vasile a solicitat respingerea cererii de apel pe care o consideră neîntemeiată, cu menținerea hotărârii contestate.

Reprezentantul lui Adașan Vasile avocatul Ciumac Victor a invocat că cererea de apel este neîntemeiată și urmează a fi respinsă, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 5 februarie 2026 ca fiind legală și întemeiată pe motivele invocate în referință.

Aprecierea instanţei de apel:

Analizând legalitatea hotărârii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de apel și materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Nord consideră necesar de a respinge apelul, din considerentele ce urmează.

Potrivit art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Probatoriul cauzei denotă faptul că la 22 decembrie 2023 Consiliul raional Orhei a emis decizia nr. 14/3 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”, prin care a decis:

1 Se alege consilierul raional dl Adașan Vasile președinte al raionului Orhei, începând cu data de 23 decembrie 2023.

2. Prezenta Decizie se include în Registrul de Stat al actelor locale, cu drept de atac în Judecătoria Orhei în termen de 30 zile de la publicare în condițiile Codului administrativ, se publică pe site-ul www.orhei.md și intră în vigoare la data adoptării. (f.d.5)

În calitate de temei de emitere a deciziei respective s-au indicat prevederile art. 43 alin. (1) lit. k), art. 49 alin. (1) Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, articolele 10, 118-126 Cod administrativ, în baza propunerii semnată de 18 consilieri raionali, ceea ce constituie mai mult de o treime din consilierii aleși privind înaintarea candidaturii dl Adașan Vasile consilieri raional, pentru a fi ales președinte a raionului Orhei.

Urmare a exercitării controlului asupra actului indicat, Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a expediat Consiliului raional Orhei notificarea nr. 1304/OT_8-96 din 23.01.2024, solicitând abrogarea totală a deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei", neadmiterea derogărilor de acest gen pe viitor, despre rezultatele examinării prezentei notificări urmează să informeze Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat. (f.d.4)

La 20 martie 2024, reclamantul Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, a înaintat acțiune în contradictoriu cu pârâtul Consiliului Raional Orhei, terț Adaşan Vasile, cu privire la anularea deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea preşedintelui raionului Orhei".

Prin hotărârea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 05 februarie 2025, acţiunea în contencios administrativ înaintată de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului Raional Orhei, persoana terţă Adaşan Vasile, cu privire la anularea deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „ Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei"- s-a respins ca neîntemeiată.

Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 05 februarie 2025, solicită admiterea apelului, casarea hotărârii cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

Conform art.195 Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Suplimentar, Colegiul specializat scoate în evidență că în conformitate cu prevederile art. 219 alin. (1)-(4) Cod 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 indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Articolul 373 CPC, prevede: (1) Instanţa de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referinţelor şi obiecţiilor înaintate, legalitatea şi temeinicia hotărîrii atacate în ceea ce priveşte constatarea circumstanţelor de fapt şi aplicarea legii în primă instanţă. (2) În limitele apelului, instanţa de apel verifică circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărîrea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite, dar care au importanţă pentru soluţionarea cauzei, apreciază probele din dosar şi cele prezentate suplimentar în instanţă de apel de către participanţii la proces. (3) În cazul în care motivarea apelului nu cuprinde argumente sau dovezi noi, instanţa de apel se pronunţă în fond, numai în temeiul celor invocate în primă instanţă. (5) Instanţa de apel este obligată să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Astfel, prevederile legale enunțate în mod expres, obligă instanța de apel să verifice circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite și este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei și să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

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. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit art. 10 alin. (1) Cod 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.

Articolul 20 Cod administrativ prevede 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.

Conform art. 189 alin. (1), (3) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. 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 această privință este de observat, că Codul administrativ a instituit reguli clare de înaintare a unei acțiuni în contencios administrativ, nemijlocit de către autoritatea publică.

În accepțiunea art.63 alin. (1) al Legii privind administrația publică locală nr.436 din 28.12.2006, de organizarea controlului administrativ al activității autorităților administrației publice locale este responsabilă Cancelaria de Stat, acesta fiind exercitat nemijlocit de Cancelaria de Stat sau de oficiile sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu.

Astfel, potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

În corespundere cu art. 68 al Legii privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, (1) În cazul în care consideră că un act emis de autoritatea administrației publice locale este ilegal, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat notifică autorității locale emitente ilegalitatea actului controlat, cerând modificarea sau abrogarea lui totală sau parțială.

(2)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 şi 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.

(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 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.

Completul specializat reține că decizia nr. 14/3 din 22.12.2023 „cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei” emisă de Consiliul raional Orhei, a fost publicată în registrul de stat al actelor locale la 25.12.2023. Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a expediat în adresa Consiliul raional Orhei notificare privind abrogarea deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023, însă careva răspuns nu a primit.

Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat a depus acțiunea în judecată privind contestarea deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023 emisă de Consiliul raional Orhei la 20.03.2024, ceea ce confirmă că acțiunea este declarată în interiorul termenului de prescripție de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză, în cazul tăcerii autorităţii locale, în conformitate cu prevederile art. 68 al. (4) din Legea privind publică locală nr.436 din 28.12.2006.

Referitor la fondul cauzei, Colegiul notează că drept temei de anulare a deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei” s-a invocat că aceasta nu corespunde prevederilor art. 22 alin. (1) Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, și a punctelor 25 alin. (5), 26 alin. (2) Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de Stat al actelor locale aprobat prin HG nr. 672/2017, că actul administrativ nu este însoțit de avizul sau raportul comisiei de specialitate a Consiliului și că lipsesc materialele aferente actului administrativ care au stat la baza emiterii acestuia.

Colegiul notează că prin prisma dispozițiilor art. 2 Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, (1) Prezenta lege

stabileşte şi reglementează modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor administraţiei publice în unităţile administrativ-teritoriale.

(2) Modul de organizare şi funcţionare a autorităţilor administraţiei publice locale de nivel special se reglementează de prezenta lege în partea în care nu contravine prevederilor Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

(3) Controlul asupra respectării legislaţiei în unităţile teritoriale autonome cu statut juridic special se efectuează de către Guvern, prin intermediul autorităţilor publice centrale de specialitate, în condiţiile prezentei legi.

Potrivit art. 3 Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, (1) Administrarea publică în unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilităţii autorităţilor publice locale şi consultării cetăţenilor în probleme locale de interes deosebit.

(2) Autorităţile administraţiei publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizaţională, gestionară şi financiară, au dreptul la iniţiativă în tot ceea ce priveşte administrarea treburilor publice locale, exercitîndu-şi, în condiţiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat.

(3) Aplicarea principiilor enunţate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar şi indivizibil al statului.

Articolul 41 din aceeași lege, prevede că, (1) Consiliul raional este autoritatea reprezentativă şi deliberativă a populaţiei raionului.

(2) Consiliul raional se compune din consilieri, aleşi în condiţiile Codului electoral. Numărul de consilieri se stabileşte în funcţie de numărul de locuitori ai raionului la data de 1 ianuarie a anului în care au loc alegerile, conform datelor statistice, în modul stabilit la art. 11.

Potrivit art. 43 alin. (1) lit. k) Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, pornind de la domeniile de activitate ale autorităţilor administraţiei publice locale de nivelul al doilea stabilite la art.4 alin.(2) din Legea privind descentralizarea administrativă, consiliul raional realizează în teritoriul administrat următoarele competenţe de bază: alege din rîndul consilierilor, în condiţiile prezentei legi, preşedintele raionului.

În conformitate cu art. 49 alin. (3) Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Consiliul raional alege preşedintele raionului, la propunerea a cel puţin o treime din consilierii aleşi, cu votul majorităţii

consilierilor aleşi. În cazul în care candidatura propusă nu întruneşte votul majorităţii consilierilor aleşi, în termen de 8 zile se convoacă o nouă şedinţă în vederea efectuării votării repetate. Dacă şi după votarea repetată nici una din candidaturile propuse nu întruneşte votul majorităţii consilierilor aleşi, în termen de 3 zile se organizează o votare suplimentară, în urma căreia se consideră ales candidatul care întruneşte cel mai mare număr de voturi.

Reieșind din argumentele invocate de către reclamant/apelant Colegiul reține că, potrivit art. 22 alin. (1) Legea privind administraţia publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, problemele de pe ordinea de zi a şedinţei consiliului local se examinează de către acesta dacă sînt însoţite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului şi, după caz, de raportul sau avizul primăriei şi/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui desconcentrat, precum şi de sinteza recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice.

Potrivit pct. 8 din Legea nr. 457/2003 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, După constituire, consiliul local, raional formează comisii consultative de specialitate pentru principalele domenii de activitate. Principalele domenii de activitate în care se pot organiza comisii de specialitate sînt prevăzute în anexă. 9. Domeniile de activitate în care se formează comisii de specialitate, denumirea acestora şi numărul de membri, care întotdeauna trebuie să fie impar, se stabilesc de către consiliul local, raional, în funcţie de specificul şi necesităţile fiecărei unităţi administrativ-teritoriale. La decizia consiliului, comisia poate fi formată pentru mai multe domenii de activitate. 10. Comisiile de specialitate se formează pe întreaga durată de activitate a consiliului. Membri ai acestora pot fi numai consilierii. Activitatea în cadrul comisiilor nu este remunerată.11. Comisiile de specialitate sînt structuri de lucru consultative ale consiliilor şi sînt menite să asigure eficienţa activităţii lor. Comisiile de specialitate poartă răspundere în faţa consiliului şi sînt subordonate acestuia.

Reieșind din cele reținute supra, este cert faptul că comisiile de specialitate sînt structuri de lucru consultative ale consiliilor şi sînt menite să asigure eficiența activității.

Astfel, în conformitate cu art. 120 alin. (1) Cod administrativ, Un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă: a) numele/denumirea autorităţii publice care a emis actul administrativ; b) numele colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ; c) numele

destinatarului actului administrativ; d) data la care a fost emis actul administrativ; e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ); f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ; g) decizia cu privire la cheltuieli; h) informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac; i) semnătura olografă/electronică a persoanei din cadrul autorităţii publice care a emis actul administrativ sau, după caz, semnătura electronica a autorităţii care a emis actul administrativ.

Articolul 123 Cod administrativ, prevede că, (1) O încălcare a prevederilor de formă şi procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este neînsemnată atunci cînd: a) cererea necesară emiterii actului administrativ se întocmeşte ulterior; b) motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică; c) audierea necesară a unui participant se face ulterior; d) decizia unei comisii, necesară pentru emiterea actului administrativ, se ia ulterior; e) colaborarea necesară a unei autorităţi publice are loc ulterior.

(2) Acţiunile prevăzute la alin. (1) pot fi recuperate pînă la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanţă.

Prin urmare, legiuitorul a admis posibilitatea înlăturării greșelilor de formă și procedură, în condițiile în care de către autoritatea publică a fost admisă o încălcare care nu duce nulitatea actului administrativ individual.

Astfel, în corespundere cu prevederile art. 123 Cod administrativ, pretinsa eroare de legalitate al Deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023, invocată în acţiunea înaintată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat în prezenta cauză a fost înlăturată, prin consultarea comisiilor de specialitate ale Consiliului raional Orhei. Ori, la data de 31 ianuarie 2025, proiectul Deciziei nr. 14/3 din 22.12.2023 cu privire la alegerea preşedintelui raionului Orhei a fost avizat „pozitiv” de către Comisia Consultativă de Specialitate Educație, Asistență Socială, Sănătate Publică Cultură ,Tineret, Sport, Culte și Societate Civilă, precum şi de Comisia Consultativă de Specialitate Economie ,Buget și Finanțe.

Mai mult, la 5 februarie 2025, în cadrul ședinței de judecată în prima instanță avizele menționate au fost prezentate și anexate la materialele dosarului, astfel că instanța de fond aplicând speței prevederile art. 123 Cod administrativ, corect a constatat ca fiind înlăturate omisiunile invocate în acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, și prin urmare a respins cererea de chemare în judecată.

Ori, odată ce avizele Comisiilor de specialitate au fost prezentate instanţei de fond, în temeiul art. 123 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, prevederile art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 privind administraţia publică locală se consideră a fi executate, iar Decizia nr. 14/3 din 22.12.2023 adoptată în mod legal.

Prin urmare, argumentele apelantului referitoare la faptul că Consiliul raional Orhei la adoptarea Deciziei nr.14/4 ar fi încălcat prevederile art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436/2006 sunt lipsite de suport legal or, Codul administrativ indică asupra faptului că, o astfel de omisiune precum cea invocată în acţiunea înaintată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat poate fi înlăturată ulterior, fapt care nu atrage nulitatea actului administrativ contestat.

În acest context, completul de judecată notează că hotărârea primei instanțe privind respingerea acțiunii în contencios administrativ formulată de Oficiul teritorial Orhei al Cancelariei de Stat este întemeiată, iar argumentele invocate în apel nu constituie temei de casare a hotărârii contestate, din care motiv apelul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul central din 05 februarie 2025, se respinge.

Conducându-se de prevederile art.240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, Colegiul civil și de contencios administrativ, -

d e c i d e :

Respinge apelul declarat de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată formulată de Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, terț Adașan Vasile către Consiliul raional Orhei privind anularea Deciziei nr.14/3 din 22.12.2023 „Cu privire la alegerea președintelui raionului Orhei”, împotriva hotărârii Judecătoriei Orhei, sediul central din 05 februarie 2025.

Decizia este definitivă și executorie cu drept de recurs în Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

Președintele ședinței,
Judecător: Elena Grumeza

Judecători: Svetlana Ghercavii

Natalia Costaș