

prima instanță: Judecătoria Centru, mun. Chișinău
Judecător: A. Catană
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău
Judecători: Iu. Cimpoi, I. Secrieru, A. Danilov

ÎNCHEIERE

02 august 2017

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecători

Tatiana Vieru
Nicolae Craiu, Oleg Sternioală

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Consiliul municipiului Chișinău,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, intervenient accesoriu Direcția Generală Educație, Tineret și Sport cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 04 aprilie 2017, prin care a fost respins apelul și cererea de alăturare la apel declarate de către Consiliul municipal Chișinău și Direcția Generală Educație, Tineret și Sport cu menținerea hotărârii primei instanțe fără modificări,

c o n s t a t ă:

La 25 martie 2016, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Chișinău, intervenient accesoriu Direcția Generală Educație, Tineret și Sport cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că Consiliul municipal Chișinău prin decizia nr. 4/2 din 10 decembrie 2015 anexa nr. 6 a aprobat efectivul limită al statelor de personal din autoritățile /instituțiile finanțate de la bugetul municipal Chișinău pe anul 2016, cu ignorarea prevederilor legale.

Specifică că în urma controlului efectuat sub aspectul legalității actelor adoptate de autoritățile administrației publice locale, conform art. 64 și 67 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, s-a constatat că anexa nr. 6 din decizia enunțată, în partea ce ține de efectivul limită al Direcției generale educație, tineret și sport și a Direcțiilor educație, tineret și sport din sectoare, contravine prevederilor legale.

Invocă, că întru respectarea procedurii prealabile, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 27 ianuarie 2016, a solicitat Consiliului municipal Chișinău abrogarea parțială a anexei 6 a deciziei vizate, la poziția Direcția generală educație, tineret și sport și a Direcțiilor din sectoare, conform Statului de personal avizat de Cancelaria de Stat la 18 ianuarie 2013. Astfel, s-a menționat că la poziția Direcția generală educație, tineret și sport au fost stabilite 38 de unități finanțate din contul mijloacelor bugetare, iar la pozițiile Direcția educație, tineret și sport din sectoarele Botanica, Centru, Buiucani, Rîșcani, Ciocana au fost stabilite 5 unități.

Conform prevederilor pct. 1 din Metodologia cu privire la completarea și avizarea statutului de personal aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, privind punerea în aplicare a prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008, statul de personal reprezintă documentul tabelar în care sunt specificate subdiviziunile interioare, denumirea funcțiilor publice sau posturilor, sarcinile de bază ale funcțiilor publice sau posturilor, precum și categoriile funcțiilor publice sau posturilor din cadrul autorității publice. Punctul 28 din Metodologia cu privire la completarea și avizarea statutului de personal, stabilește că, modificarea statutului de personal al autorității publice se efectuează în ordinea stabilită de prezenta Metodologie în cazul majorării sau micșorării efectivului-limită al autorității publice respective, reorganizării autorității publice sau redistribuirii sarcinilor și atribuțiilor între funcțiile publice din cadrul autorității publice. În acest caz se completează și se avizează un nou stat de personal, cel anterior fiind considerat abrogat de drept.

Se mai invocă că prevederile pct. 24 din Metodologia respectivă, prevede că statul de personal este valabil după avizarea și, respectiv înregistrarea la Cancelaria de Stat.

Relevă că conform Statului de personal al Direcției generale educație, tineret și sport a Consiliului municipal Chișinău avizat de Cancelaria de Stat la 18 ianuarie 2013 au fost aprobate 48 unități, iar pentru Direcțiile educație, tineret și sport din sectoarele Centru, Botanica, Buiucani, Rîșcani, Ciocana câte 2 unități.

De asemenea, a menționat că, în baza Hotărârii Guvernului nr. 352 din 29 mai 2012 „Cu privire la limitele numărului de unități de personal și ale cheltuielilor de personal în autoritățile (instituțiile) publice finanțate de la bugetul de stat și de la bugetele autorităților administrativ-teritoriale pe anul 2012”, în pct. 4 este prevăzut că se obligă conducătorii autorității administrației publice centrale și se recomandă conducătorilor autorităților administrației publice locale să nu admită emiterea ordinelor, a deciziilor sau a altor acte normative ce presupun majorarea numărului-limită de unități de personal și a cheltuielilor de personal stabilite prin prezenta hotărâre.

Totodată, prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/7-2 din 13 mai 2014 „Cu privire la operarea unor modificări în statele tip ale contabilităților centralizate ale Direcțiilor educație, tineret și sport din municipiul Chișinău”, au fost operate modificări în statele tip ale contabilităților centralizate de pe lângă Direcția generală educație, tineret și sport și Direcțiile educație, tineret și sport din sectoarele municipiului Chișinău, conform anexei și anume au fost reduse numărul de unități de contabil în total 11 unități, reieșind din numărul de instituții transmise și a fost majorat

numărul de unități de contabil al Direcției generale educație, tineret și sport cu 11 unități.

Prin urmare, statul de personal al Direcțiilor din sectoare a fost micșorat, iar cel al Direcției generale educație, tineret și sport majorat.

De asemenea, a indicat că potrivit Hotărârii Guvernului nr. 728 din 02 octombrie 2012 „Cu privire la finanțarea în bază de cost standard per elev cu utilizarea coeficienților de ajustare în modul stabilit de Guvern pentru instituțiile de învățământ primar și secundar general, finanțate din bugetele unităților administrativ-teritoriale”, instituțiile preuniversitare trec la autonomie financiară, începând cu 01 ianuarie 2013.

Consideră reclamantul că în astfel de circumstanțe Consiliul municipal Chișinău la adoptarea actului administrativ a ignorat prevederile art. 9 alin.(2) din Legea nr. 317 din 18 iulie 2003 „Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale”, care stipulează că actele normative ale autorităților administrației publice centrale și locale trebuie să corespundă întocmai prevederilor constituționale, legilor, precum și hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

Solicită Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea anexei nr.6 din decizia nr. 4/2 din 10 decembrie 2015 emisă de către Consiliul mun. Chișinău, în partea ce ține de efectivul limită al statelor de personal pe anul 2016 al Direcției generale educație, tineret și sport și a Direcțiilor educație, tineret și sport din sectoare.

Prin hotărârea Judecătoriei Centru, mun. Chișinău din 14 decembrie 2016, a fost admisă acțiunea integral.

S-a anulat anexa nr. 6 din decizia nr. 4/2 din 10 decembrie 2015 în partea ce ține de efectivul limită al statelor de personal pe anul 2016 al Direcției generale educație, tineret și sport al Consiliului mun. Chișinău și Direcțiilor educație, tineret și sport din sectoarele municipiului Chișinău (f.d. 48, 53-59).

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 04 aprilie 2017, a fost respins apelul declarat de către Consiliul municipal Chișinău și cererea de alăturare la apel declarată de Direcția Generală Educație, Tineret și Sport cu menținerea hotărârii primei instanțe fără modificări (f.d. 87-99).

La 25 aprilie 2017, Curtea de Apel a expediat în adresa părților copia deciziei emise (f.d. 100).

La 15 iunie 2017, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 04 aprilie 2017, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi soluții prin care să fie respinsă acțiunea.

Recurentul, susține că decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 4/2 din 10 decembrie 2015 cu privire la probarea bugetului municipal Chișinău pentru anul 2016 în prima lectură, în partea ce ține de efectivul limită al Direcției generale educație, tineret și sport, este o decizie absolut legală și întemeiată emisă conform legislației în vigoare și astfel nu există temeiuri de a fi anulată.

Reține că Consiliul municipal Chișinău are drept inițiativă și decide în condițiile legii în toate problemele de interes local cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice. Astfel consideră că Consiliul municipal Chișinău a adoptat decizia vizată în temeiul actelor normative în vigoare ce îi asigură dreptul dat.

În conformitate cu art. 439 alin. (2) Codul de procedură civilă, după parvenirea dosarului, un complet din 3 judecători decide asupra admisibilității recursului, dispune

expedierea copiei de pe recurs intimatului, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii obligatorii a referinței timp de o lună de la data primirii acesteia. În cazul neprezentării referinței în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

La 27 iunie 2017, în conformitate art. 439 alin. (2) din Codul de procedură civilă, Curtea Supremă de Justiție i-a comunicat cererea de recurs intimaților, informându-i că referința se depune în termen de o lună de la data primirii scrisorii. În mod corespunzător, dacă referința nu a fost prezentată în termenul stabilit, admisibilitatea recursului se decide în lipsa acesteia.

La 21 iulie 2017, Direcția generală educație, tineret și sport a depus referință prin care a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi soluții prin care să fie respinsă cererea de chemare în judecată înaintată de Oficiul Teritorial Cadastral al Cancelariei de Stat.

Analizând admisibilitatea recursului, conform art. 440 din Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că cererea de recurs formulată de Consiliul municipal Chișinău este inadmisibilă, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 439 alin. (3) Codul de procedură civilă, judecătorul raportor verifică încadrarea în prevederile legii a temeiurilor invocate în recurs și face un raport verbal în fața completului de judecată instituit în conformitate cu alin.(2).

Materialele cauzei dovedesc faptul că recursul nu a fost examinat anterior, fiind respectate, totodată, dispozițiile art. 430 din Codul de procedură civilă.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) Codul de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Astfel, prin prisma dispoziției citate, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul declarat de Consiliul municipal Chișinău este depus în termen. Or, la materialele cauzei nu sunt date confirmative din care să rezulte când recurentul a recepționat copia deciziei contestate.

Din considerentele prezentate mai sus, instanța observă că cererea de recurs nu a întrunit temeiurile de inadmisibilitate prevăzute de art. 433 alin. b), c), d) din Codul de procedură civilă.

În continuare, audiind raportul verbal al judecătorului-raportor și verificând încadrarea în dispozițiile art. 432 alin. (2), (3) și (4) din Codul de procedură civilă a temeiurilor invocate în recurs, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată existența temeiului prevăzut la art. 433 lit. a) CPC, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 432 alin. (1) din Codul de procedură civilă, părțile și alți participanți la proces sunt în drept să declare recurs în cazul în care se invocă încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural. Temeiurile declarării recursului sunt enumerate exhaustiv în alineatele (2), (3) și (4) ale acestui articol.

Rațiunea acestor dispoziții legale fundamentează ideea potrivit căreia judecarea recursului exercitat conform Secțiunii II-a, Capitolul XXXVIII din Codul de procedură civilă, are un caracter devolutiv și privește doar problemele de drept material și procedural, verificându-se doar legalitatea deciziei, nu și temeinicia ei în fapt. În aceste condiții, trebuie observat caracterul extraordinar al aceste căi de atac, la care se poate

recurge doar în cazurile excepționale enunțate de dispozițiile art. 432 alin. (2), (3), (4) din Codul de procedură civilă.

Din acest punct de vedere, completul Colegiului își propune să verifice esența și temeiurile recursului, precum și argumentele privind caracterul nelegal al deciziei atacate, în limitele în care au fost formulate și prin prisma drepturilor garantate de Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO).

Instanța subliniază că în materie civilă Convenția nu garantează un drept de recurs, dar că o eventuală procedură de examinare a admisibilității acestuia face incident articolul 6 (a se vedea, *inter alia*, *Kukkonen v. Finlanda (nr. 2)*, 13 ianuarie 2009, para. 24; *Akaki Tchaghiashvili v. Georgia*, 2 septembrie 2014, para. 34).

În plus, un stat care dispune de astfel de instanțe de recurs are obligația să se asigure că justițiabilii se bucură de principiile unui proces echitabil garantate de art. 6 alin. (1), în special de dreptul de acces la o instanță și de dreptul de a fi audiat. (a se vedea, *de exemplu*, *Erfar – Avef v. Grecia*, 27 martie 2014, para. 39 – 40; *Lebedinschi v. Republica Moldova*, 16 septembrie 2015, para. 32).

Cu privire la primul aspect, instanța de recurs observă că dreptul de acces la un tribunal al unei persoane poate fi limitat, inclusiv în cazul admisibilității contestațiilor înaintate prin intermediul căilor de atac, întrucât însăși natura sa solicită o reglementare specială din partea statului, care beneficiază de o anumită marjă de apreciere. În acest sens, condițiile pentru autorizarea unei cereri introduse pe o cale de atac extraordinară pot fi mai stricte decât condițiile instituite pentru o cale de atac ordinară (a se vedea, *inter alia*, *Marc Brauer v. Germania*, 1 septembrie 2016, para. 34; *Miessen v. Belgia*, 16 octombrie 2016, para. 64).

În același timp, în jurisprudența sa consecventă, Curtea Europeană a precizat că interpretarea normelor de procedură reprezintă o chestiune de drept intern și ține, în principiu, de competența instanțelor să evalueze motivele de admisibilitate a unei cereri de acest tip (a se vedea, *de exemplu*, *Kukkonen v. Finlanda (nr. 2)*, *ibidem*, para. 25; *Vučković și alții v. Serbia (excepții preliminare)*, 25 martie 2014, para. 80; *Miessen v. Belgia*, *ibidem*, para. 70).

Astfel, în conformitate cu art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin.(2), (3) și (4).

În același context, alin. (2) și (3) ale art. 432 din Codul de procedură civilă prevăd exhaustiv cazurile în care se consideră că normele de drept material sau de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat, iar alineatul (4) stabilește că săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin.(3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care acestea au condus sau ar fi putut conduce la soluționarea greșită a pricinii, în cazul în care instanța de recurs consideră că aprecierea probelor de către instanța judecătorească a fost arbitrară sau în cazul în care erorile comise au condus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Prin urmare, reglementările referitoare la formalitățile și termenele impuse de articolele 433 și 432 alin. (2)-(4) din Codul de procedură civilă urmăresc protejarea interesului părții, precum și competența asigurării interpretării unitare a legii de către Curtea Supremă de Justiție. Aceste limitări urmăresc un scop legitim, îndeplinind cerințele securității juridice și a bunei-administrații a justiției (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Beniamin Nersesyan v. Armenia*, 19 ianuarie 2010, para. 22; *Erfar – Avef*,

ibidem, para. 41, *Marc Brauer*, ibidem, para. 35; *Miessen*, ibidem, para. 67; *Trevisanato v. Italia*, 16 decembrie 2016, para. 36 - 37).

În speță, instanța constată că cererea de recurs declarată de către Consiliul municipal Chișinău este formulată în baza art. 432 (1), (2), așa cum prevede art. 437 alin. (1), lit. f) din Codul de procedură civilă.

Completul judiciar notează că-i revine obligația de a verifica dacă argumentele recurentului întrunesc condițiile necesare pentru a declara admisibil cererea acestuia, inclusiv dacă normele de drept invocate în favoarea punctului său de vedere sunt incidente la soluționarea fondului cauzei. Cu toate acestea, trebuie subliniat că din succesiunea actelor dosarului reiese că recurentul a reluat criticile formulate în faza procesuală anterioară și asupra căroră instanța de apel deja s-a pronunțat.

Prin urmare, Colegiul constată că încălcările invocate, exprimate sub forma unor enunțuri generale, fără a fi aprofundate, nu permit încadrarea lor în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) sau (4) din Codul de procedură civilă. Deci, în mod evident, lipsește o formulare suficientă și adecvată în ceea ce privește chestiunea de drept pusă în discuție pentru a identifica esența și temeiul cererii de recurs, impuse de art. 437 alin. (1) lit. f) din Codul de procedură civilă.

Cât privește dreptul justițiabilului „de a fi audiat”, garantat de Convenție, instanța notează că obligația de a motiva o hotărâre judecătorească poate varia în funcție de natura deciziei în cauză (a se vedea, *inter alia*, *Helle v. Finlanda*, 19 decembrie 1997, para. 55; *Latourniere v. Franța*, 10 decembrie 2002, para. 2; *Hansen v. Norvegia*, 2 octombrie 2014, para. 71 – 74). De fapt, în concepția instanței europene, art. 6 alin. (1) nu impune motivarea detaliată a deciziei unei instanțe de recurs care, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge un recurs, ca fiind „lipsit de șanse de succes” (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Kukkonen v. Finlanda* (nr. 2), ibidem, para. 24; *Beniamin Nersesyan*, ibidem, para. 23 – 24; *Akaki Tchaghiashvili*, ibidem, para. 34 sau *Papaioannou v. Grecia*, 2 iunie 2016, para. 45).

Mai mult, instanța observă că recurentul Consiliul municipal Chișinău a formulat prezenta cerere după ce au avut posibilitatea de a fi audiat de o instanță de fond și de o instanță de apel, care au fost competente de a examina toate chestiunile de fapt și de drept relevante litigiului (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Levages Prestations Services v. Franța*, 23 octombrie 1996, para. 48; *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27 septembrie 2011, para. 59; *Akaki Tchaghiashvili*, ibidem, para. 34).

În sfârșit, în limitele impuse de art. 439 alin. (3) din Codul de procedură civilă, instanța conchide că recursul dedus judecății nu corespunde cerinței de a fi „efectiv”, adică nu s-a bazat exclusiv pe chestiuni de drept, care ar cuprinde încălcări esențiale sau aplicări eronate din partea instanței judecătorești ierarhic inferioară a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural. Din aceste raționamente, completul Colegiului constată existența temeiului prevăzut la art. 433 lit. a) din Codul de procedură civilă, fiind respectat, în viziunea instanței, raportul rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit.

În conformitate cu art. 440 alin.(1) din Codul de procedură civilă, în cazul în care se constată existența unuia din temeiurile prevăzute la art. 433, completul din 3 judecători decide în mod unanim, printr-o încheiere motivată irevocabilă, asupra inadmisibilității recursului. Încheierea se emite conform prevederilor art. 270 și nu conține nici o referire cu privire la fondul recursului.

Astfel, având în vedere circumstanțele stabilite supra, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție decide în mod unanim că recursul declarat de către Consiliul municipal Chișinău nu ridică probleme de drept și nu poate fi acceptat spre examinarea în fond, urmând a fi considerat inadmisibil.

În conformitate cu art. 270, art. 433 lit. a) și art. 440 alin. (1) din Codul de procedură civilă, completul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul declarat de către Consiliul municipal Chișinău se consideră inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Tatiana Vieru

Judecători

Nicolae Craiu

Oleg Sternioală