

Dosarul nr. 3ra-210/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. V. Sîrbu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. V. Clima, Gr. Dașchevici, I. Țurcan)

## Î N C H E I E R E

7 aprilie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul

Judecătorii

Ala Cobăneanu

Victor Burduh

Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Primarului general interimar al municipiului Chișinău – Ruslan Codreanu, persoane terțe Ilie Golub, Vasile Efros și Veaceslav Savițchi cu privire la anularea dispoziției,

împotriva deciziei din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată hotărârea din 2 iulie 2019 a Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă hotărâre de respingere a acțiunii,

### c o n s t a t ă :

La 28 februarie 2019, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Primarului general interimar al municipiului Chișinău – Ruslan Codreanu, persoane terțe Ilie Golub, Vasile Efros și Veaceslav Savițchi cu privire la anularea dispoziției.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la data de 20 noiembrie 2018, Primarul general interimar al municipiului Chișinău a emis dispoziția nr.475-dc „cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a menționat că în temeiul art. 64 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, a efectuat controlul de legalitate al dispoziției menționate și a constatat că a fost emisă contrar prevederilor legislației.

Reclamantul a notat că în conformitate cu art. 68 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, pct. 9, subpct. 2) lit. a) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, la data de 9 ianuarie 2019 a fost înaintată notificarea nr. 1304/OT4-11, prin care s-a solicitat abrogarea actului administrativ. Însă, prin răspunsul nr. 02-119/126 din 30 ianuarie

2019, au fost informați despre faptul că emitentul consideră actul administrativ legal și nu sunt careva temeiuri în vederea abrogării acestuia. Drept urmare, înaintează prezenta acțiune.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a specificat că, conform dispoziției sus enunțate s-a dispus aplicarea sancțiunilor disciplinare lui Ilie Golub –șef interimar al Întreprinderii municipale pentru servicii locative a sectorului Buiucani, lui Vasile Efros – șef interimar al Întreprinderii municipale pentru servicii locative a sectorului Râșcani și lui Veaceslav Savițchi – șef interimar al Întreprinderii municipale pentru servicii locative a sectorului Centru.

În continuare, s-a invocat prevederile art. 207 alin. (1) din Codul muncii, care notează că sancțiunea disciplinară se aplică de organul căruia i se atribuie dreptul de angajare (alegere, confirmare sau numire în funcție) a salariatului respectiv. Totodată, art. 208 alin. (1) din cod, prevede modul de aplicare a sancțiunilor disciplinare, potrivit căruia până la aplicarea sancțiunii disciplinare, angajatorul este obligat să ceară în scris salariatului o explicație scrisă privind fapta comisă. Explicația privind fapta comisă poate fi prezentată de către salariat în termen de 5 zile lucrătoare de la data solicitării. Refuzul de a prezenta explicația cerută se consemnează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului și un reprezentant al salariaților.

Ținând cont de cele relatate, reclamantul a notat că actul administrativ contestat a fost emis cu depășirea competențelor autorității publice executive, astfel, Primarul general interimar al municipiului Chișinău nu are competența de aplicare a sancțiunii disciplinare lui Ilie Golub, Vasile Efros și Veaceslav Savițchi, prerogativa respectivă revenindu-i Consiliului municipal Chișinău.

Reclamantul a mai precizat că, normele specificate mai sus prevăd, în mod expres, conduita de urmat, nu admit abateri, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului. Astfel, în temeiul art. 220 alin. (1) din Codul civil, actul juridic care contravine normelor imperative este nul, iar conform art. 26 lit. a) și b) din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000, constituie temei de anulare a actului administrativ, dacă acesta este emis contrar prevederilor legale sau dacă este emis cu încălcarea competenței.

Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea dispoziției nr. 475-dc din 20 noiembrie 2018 „cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”.

Prin hotărârea din 2 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat. S-a anulat dispoziția nr. 475-dc din 20 noiembrie 2018 „cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”.

La 16 iulie 2019, Primarul general interimar al municipiului Chișinău a depus apel împotriva hotărârii din 2 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 17 septembrie 2019, a depus motivarea apelului.

Prin decizia din 2 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de către Primarul general interimar al municipiului Chișinău și s-a menținut hotărârea din 2 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 12 februarie 2020 a Curții Supreme de Justiție a fost casată integral decizia din 2 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău și s-a restituit cauza Curții de Apel Chișinău.

Prin decizia din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost casată hotărârea din 2 iulie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă

hotărâre prin care acțiunea depusă de către Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat s-a respins ca neîntemeiată.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că deși potrivit extraselor din Registrul de stat al persoanelor juridice, fondatorul întreprinderilor municipale, ale căror administratori sunt terții, este Consiliul municipal Chișinău, legea în vigoare la data emiterii dispoziției contestate atribuie competența privind numirea, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu sau de muncă cu conducătorii întreprinderilor municipale, conducerea și controlul activității acestora, Primarului General al municipiului Chișinău.

Drept urmare, instanța inferioară a notat că în raporturile de muncă dintre conducătorii întreprinderilor municipale calitatea de angajator sunt realizate din numele fondatorului de către Primarul General al municipiului Chișinău, motiv pentru care s-a conchis că emitentul dispoziției contestate în speță este autoritatea abilitată de a acționa din numele angajatorului terților la realizarea raporturilor de muncă cu aceștia și, respectiv, de a aplica sancțiuni disciplinare în ordinea stabilită de art. 206-207 din Codul muncii.

Subsecvent, instanța de apel a constatat neîntrunirea în speță a temeiurilor instituite de lege pentru anularea dispoziției contestate de către intimat.

La data de 20 noiembrie 2020, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat recurs împotriva deciziei din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii instanței de fond.

În motivarea cererii de recurs a invocat că consideră decizia instanței de apel ca fiind nefondată și pasibilă de a fi casată, deoarece a fost adoptată cu încălcarea normelor de drept material.

Recurentul a menționat că actul administrativ contestat a fost emis cu depășirea competențelor autorității publice executive, întrucât în conformitate cu prevederile cadrului legal invocat, Primarul general interimar al municipiului Chișinău nu are competența de aplicare a sancțiunii disciplinare lui Ilie Golub, Vasile Efros și Veaceslav Savițchi, prerogativa respectivă revenindu-i Consiliului municipal Chișinău.

În drept, și-a întemeiat cererea de recurs în baza dispozițiilor art. 244 alin. (1), art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, art. 429, 430, 431, 432, 434 din Codul de procedură civilă.

La 26 ianuarie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimațiilor pentru notificare copia recursului motivat depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, explicându-le dreptul de a depune referință asupra criticilor formulate în recurs (f.d.80, Vol. II), însă, intimații nu au făcut uz de drepturile procedurale și nu au depus referințe asupra recursului.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

La caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 23 septembrie 2020.

Totodată, se constată că decizia instanței de apel a fost notificată recurentului la data de 11 noiembrie 2020, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție/livrare anexat la materialele cauzei (f.d. 65, vol. II).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 20 noiembrie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în

contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

#### d i s p u n e:

Recursul depus de către Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,

Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu