

Dosarul nr. 3ra-435/2021

Prima instanță: Judecătoria Criuleni, sediul central (A. Motricală)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, I. Muruianu)

## DECIZIE

26 mai 2021

mun. Chișinău

### Colegiul Civil Comercial și de Contencios Administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh

examinând recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Corjova, raionul Criuleni cu privire la anularea actului administrativ, împotriva deciziei din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a t ă :

La 14 august 2019, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului local Corjova, raionul Criuleni, privind anularea actului administrativ, anume a deciziei Consiliului local Corjova, raionul Criuleni nr. 1/5 din 26 aprilie 2019 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor primarului”.

În motivarea acțiunii a indicat că, în conformitate cu prevederile art. 64 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a efectuat controlul de legalitate a deciziei nr.1/5 din 26 aprilie 2019 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor primarului” și a constatat că decizia și dispoziția au fost adoptate contrar prevederilor legale. Întru realizarea atribuțiilor sale, la data de 13 iunie 2019, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat Consiliului local Corjova notificarea nr.1304/OT4-541, prin care a solicitat abrogarea deciziei menționate.

Susține că, potrivit art. 64 alin. (1), (2) din Codul administrativ, autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege. Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii or, aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

Conform prevederilor art.167 alin. (1), (2) din Codul administrativ, Consiliul local Corjova urma să inițieze procedura administrativă, să respingă cererea sau să o admită și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

A indicat reclamantul că potrivit art. 68 alin. (3), (4) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în termen de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat, în cazul în care, în termenul stabilit la alin. (3) autoritatea locală emitentă și-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 abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau abrogare a actului în cauză.

În limita termenului de prescripție, Consiliul local Corjova nu a examinat notificarea (cererea prealabilă) și nu s-a expus asupra acesteia, iar ca urmare a exercitării controlului asupra actului indicat, s-a constatat că decizia nr.1/5 din 26 aprilie 2019 a fost emisă contrar prevederilor art. 21 alin. (1), (2) din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, care prevede că personalul din unitățile bugetare poate beneficia de premii unice cu prilejul sărbătorilor profesionale și al zilelor de sărbătoare nelucrătoare, care se plătesc din contul economiei mijloacelor alocate pentru retribuirea muncii pe anul respectiv, dar nu mai mult de 5% din fondul anual de salarizare la nivel de unitate bugetară. Cuantumul premiului unic, în fiecare caz în parte, nu va depăși salariul de bază al persoanei premiate.

Reclamantul a menționat că, actul administrativ contestat este emis contrar normelor legale și solicită anularea în totalitate a deciziei Consiliului local Corjova, raionul Criuleni nr. 1/5 din 26 aprilie 2019 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor primarului”.

Prin hotărârea din 16 septembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată, acțiunea înaintată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Corjova, raionul Criuleni, privind anularea actului administrativ (f.d. 127-131).

Manifestând dezacordul cu hotărârea instanței de fond, în termenul prevăzut de lege, la 14 octombrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de apel nemotivată iar, la 18 decembrie 2020 a depus cerere de apel motivată împotriva hotărârii primei instanțe, prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe cu pronunțarea unei hotărâri noi de admitere a acțiunii.

Prin decizia din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva hotărârii din 16 septembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central.

În motivarea deciziei, Curtea de Apel Chișinău a invocat că mărimea concretă a premiului anual pentru fiecare salariat se fixează în actul administrativ (ordin, dispoziție) al conducătorului instituției bugetare sau al autorității publice respective, la caz în dispoziția nr.11 din 26 martie 2019. Modalitatea de calcul și plată a premiului anual pentru rezultatele activității în anul 2018, fiind explicată de către Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova prin scrisoarea nr.08-06-24 din 18 ianuarie 2019, a fost preluată și respectată în totalitate de contabilitatea Primăriei satului Corjova, raionului Criuleni.

Relatează instanța de apel că premiul anual s-a acordat în baza deciziei autorității locale deliberative, persoanelor care dețin funcții de demnitate publică și funcționarilor publici din cadrul administrației publice locale. Astfel, instanța de apel respinge argumentele Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, care a susținut că hotărârea instanței de fond a fost adoptată contrar prevederilor legislației în vigoare or, instanța de fond corect a apreciat caracterul legal al deciziei Consiliului local Corjova nr. 1/5 din 26 aprilie 2019 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor primarului”, emise cu respectarea normelor legale.

La 26 februarie 2021, (ștampila de pe plicul poștal), Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că, instanța de apel a interpretat în mod eronat legea, nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și că la examinarea cauzei nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea pricinii în fond și nu au fost dovedite circumstanțele considerate de prima instanță ca fiind stabilite.

A invocat recurentul că la adoptarea deciziei instanța de apel nu a făcut trimitere la cadrul legal existent, care de fapt prevede competențele organului deliberativ și executiv, prevederi prevăzute expres de alin. (2) art. 10 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, care statuează că competențele autorităților publice locale sînt delimitate în condițiile prezentei legi între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea, pe care instanța de apel le interpretează în mod eronat.

Totodată, a menționat recurentul că materialele cauzei au fost examinate superficial, deoarece instanța nu a atras atenția asupra faptului, că prin decizia Consiliului sătesc Corjova nr. 1/5 din 26 aprilie 2019 „Cu privire la aprobarea dispozițiilor primarului nr. 9 din 12 martie 2019 și nr. 11 din 26 martie 2019” se aprobă dispozițiile primarului, care de fapt sunt la fel acte administrative și se încadrează în prevederile art. 7 din Legea nr. 100/2017 privind actele normative, care prevede corelația actelor normative și anume forța juridică a actelor normative se stabilește în funcție de competența și statutul autorității publice emitente, precum și de categoria actului. Actul normativ cu forță juridică superioară poate modifica sau abroga un act normativ cu forță juridică inferioară al aceluiași emitent.

A susținut că competențele autorităților publice locale sînt delimitate în condițiile prezentei legi între competențele autorităților publice deliberative și executive de nivelurile întâi și al doilea. Autoritățile administrației publice centrale nu pot să stabilească ori să impună competențe autorităților publice locale fără o evaluare prealabilă a impactului financiar pe care aceste competențe l-ar putea genera, fără o consultare a autorităților locale de nivelul corespunzător și fără ca colectivitățile locale să fie asigurate cu mijloacele financiare necesare.

Astfel, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale, Consiliul local este autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local, iar primarul este autoritate reprezentativă a populației unității administrativ-teritoriale a consiliului local.

Relatează că decizia contestată a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, cu depășirea competenței Consiliului local, deoarece un act administrativ emis de către autoritatea executivă nu poate fi aprobat prin actul administrativ al autorității deliberative.

Conform art. 245 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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 la data de 03 februarie 2021 decizia contestată.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 26 februarie 2021, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 16 martie 2021, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului motivat, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Însă, până la data examinării recursului, intimații nu și-au realizat acest drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție examinând admisibilitatea recursului depus de Inspectoratul General al Poliției a considerat că acesta este admisibil, motiv pentru care, prin încheierea din 21 aprilie 2021 a fost numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

Conform art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului, au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recurs pe baza materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei la rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Din materialele cauzei rezultă că, la 18 decembrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de apel împotriva hotărârii din 16 septembrie 2020 a Judecătoriei Criuleni, sediul Central (f.d.139-140).

Pentru examinarea cererii de apel, Curtea de Apel Chișinău a înștiințat prin citație doar apelantul și intimatul Consiliul local Corjova despre examinarea cererii de apel pentru 03 februarie 2021, ora 10.00 (f.d.142, 143).

În conformitate cu prevederile art. 194 din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Judecând cauza în ordine de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a constatat că la examinarea cererii de apel, instanța de apel a încălcat normele de drept procedural.

Conform art. 239 din Codul administrativ, examinarea și soluționarea cererii de apel are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea cererii de apel are loc în procedură scrisă.

Participanții la proces se citează. În citație se comunică locul, data și ora ședinței. Neprezentarea participanților la proces nu împiedică instanța de apel să decidă în privința apelului.

Conform art. 195 din 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.

Conform art. 432 alin. (3) lit. e) din Codul de procedură civilă, se consideră că normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat în cazul în care la dosar lipsește procesul-verbal al ședinței de judecată.

Reieșind din sensul normelor enunțate, Colegiul constată cu certitudine că, instanța de apel a încălcat normele procedurale prin examinarea cererii de apel fără citarea tuturor participanților la proces. Or, potrivit conținutului citației, instanța de apel a comunicat locul, data și ora ședinței de judecată doar apelantului/recurentului Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și intimatului Consiliului local Corjova, iar în privința terților Gheorghe Ojog, Valentina Ceclu, Boris Cîrlig, Valentina Gore, Maria Ivancenco și Nataliei Cîrlig, nu au fost expediate citații cu privire la examinarea cauzei în ordine de apel (f.d.142).

Mai mult, potrivit deciziei din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a indicat greșit că, participanții la proces nu s-au prezentat, fiind citați legal, însă la materialele dosarului lipsește procesul - verbal al ședinței de judecată or, la f.d. 144-145, este anexat procesul-verbal de la examinarea unui alt litigiu de judecată.

Drept urmare, instanța de recurs reține că, lipsa la materialele dosarului a procesului-verbal al ședinței de judecată din 03 februarie 2021, este o încălcare a normelor de drept procedural, care impune casarea integral a deciziei instanței de apel cu trimiterea cauzei la rejudecare. Or, eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs, prin urmare ne fiind posibilă adoptarea unei soluții finale în această cauză.

Astfel, Colegiul remarcă că procesul-verbal al ședinței de judecată este un act procesual de o deosebită importanță, asigurând posibilitatea verificării temeiniciei și legalității actului de dispoziție. În lipsa procesului - verbal este imposibilă efectuarea

controlului judiciar cu privire la componența instanței, prezența părților, conținutul apărării părților în drept și în fapt, respectarea altor norme procesuale.

În același timp, procesul-verbal reprezintă un act complet, care formează o unitate indisolubilă, necesitând respectarea integrității acestuia și anume să fie întocmit corect, clar și în corespundere cu consecutivitatea în care au decurs etapele procesului.

Astfel, lipsa de la materialele dosarului a procesului-verbal al ședinței de judecată din 03 februarie 2021, denotă examinarea superficială a cauzei.

Așa fiind, este evident că prin emiterea deciziei din 03 februarie 2021, instanța de apel nu a asigurat disponibilitatea în drepturi a participaților la proces, ce constă în posibilitatea, în primul rând a părților, de a dispune liber de dreptul subiectiv material sau de interesul legitim supus judecării, precum și de a dispune de drepturile procedurale, de a alege modalitatea și mijloacele procedurale de apărare și, astfel, a admis încălcarea principiilor procedurii de contencios administrativ stipulate la art. 38-40, 43 din Codul administrativ.

În consecință, Colegiul notează că instanța de apel nu a garantat tuturor participanților la proces posibilitatea de a fi prezentă în ședința de judecată, de a participa la dezbaterile judiciare, a da explicații pe caz și de a înainta obiecții.

În acest sens, jurisprudența CtEDO accentuează necesitatea acordării posibilității justițiabililor de a-și pleda cauza cu eficiența dorită. Adicional, Colegiul accentuează că procesul echitabil presupune asigurarea, garantarea și respectarea principiilor contradictorialității, egalității armelor în proces.

Or, dreptul la un proces echitabil, așa cum prevede art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, reprezintă o noțiune vastă, care înglobează garanții procedurale de care se bucură orice persoană în vederea valorificării drepturilor și libertăților sale. Contradictorialitatea procedurii este esențială pentru respectarea exigențelor unui proces echitabil or, se poate deduce că contradictorialitatea procedurii nu reprezintă decât un aspect particular al egalității armelor, egalitate care implică dreptul de a avea acces la dosar, de a fi prezent la propriul proces, administrarea echitabilă a probelor etc. Având în vedere că o procedură contradictorie presupune dreptul părților de a disputa orice act, probă sau observație prezentate judecătorului și care pot influența decizia acestuia, este necesară asigurarea accesului la dosarul cauzei, dreptul părților de a fi prezente la propriul proces, dreptul acestora de a discuta/explica/combate poziția părții oponente.

În jurisprudența sa, CtEDO a punctat că citarea necorespunzătoare a părților de a participa la judecarea cauzei, a dus la încălcarea articolului 6 § 1 din Convenție (a se vedea *mutatis mutandis* *Russu vs. Moldova*, nr. 7413/05, § 27, 13 noiembrie 2008; *Godorozea vs. Moldova*, nr. 17023/05, § 31, 06 octombrie 2009 și *Rassohin vs. Moldova*, nr. 11373/05, § 34, 18 octombrie 2011).

La rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate, de a examina cererea de apel cu respectarea tuturor procedurilor de rigoare, de a crea condiții obiective și reale tuturor participanților la proces pentru realizarea drepturilor sale procedurale și în baza probelor pertinente administrate, raportate la legea materială ce guvernează raportul juridic litigios, să emită o hotărâre legală și întemeiată.

Față de cele de preced, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa

integral decizia instanței de apel și de a remite cauza spre rejudecare în instanța de apel, deoarece eroarea judiciară nu poate fi corectată de instanța de recurs.

În conformitate cu prevederile art. art. 247, 248, alin. (1), lit. d) și alin. (2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se admite recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Se casează decizia din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău emisă în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului local Corjova, raionul Criuleni cu privire la anularea actului administrativ, cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Maria Ghervas

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Victor Burduh