

Dosarul nr. 3ra-55/2022

2-20095220-01-3ra-19012022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Gr. Cazacu)

instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Clima)

ÎNCHEIERE

23 februarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului 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 orașenesc Codru cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 06 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată hotărârea din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă decizie de respingere a acțiunii depuse de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat

c o n s t a t ă:

La 07 august 2020 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orașenesc Codru cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 26 mai 2020, Consiliul orașenesc Codru a adoptat decizia nr. 2/7 „Cu privire la constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău”.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în conformitate cu prevederile art. 64 din Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul de legalitate a deciziei respective și a constatat că decizia respectivă a fost adoptată contrar prevederilor legale.

La 12 iunie 2020, în conformitate cu art. 68 alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală, Oficiul a înaintat Consiliului orașului Codru notificarea nr. 1304/OT4-466, prin care a solicitat abrogarea deciziei vizate, însă, în termen legal,

Consiliul orașului Codru nu a examinat notificarea și nu s-a expus asupra admisibilității acesteia.

A indicat că la adoptarea deciziei nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire a constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău”, nu a fost respectată ponderea membrilor acesteia, și anume, nu au fost incluși în comisie 1-2 funcționari publici din primărie și un reprezentant al președintelui raionului.

Astfel, a invocat că decizia nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire a constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău” a fost adoptată contrar procedurii descrise de Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, cu încălcarea prevederilor modului de constituire a comisiilor de specialitate.

A solicitat Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea deciziei Consiliului orășenesc Codru nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire a constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău”.

Prin hotărârea din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost admisă și a fost anulată decizia Consiliului orășenesc Codru nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire la constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău” (f.d. 61-63 verso).

Dispozitivul hotărârii din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani a fost notificat Consiliului orășenesc Codru la 09 martie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii (f.d.66).

La 02 martie 2021, prin intermediul adresei electronice, Consiliul orășenesc Codru, reprezentat de avocatul Veaceslav Munteanu a depus apel nemotivat împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 22 februarie 2021 (f.d.58-59, 60).

La 19 martie 2021 Consiliul orășenesc Codru și reprezentantul acestuia avocatul Veaceslav Munteanu, au recepționat hotărârea motivată a primei instanțe, iar la 09 aprilie 2021, prin intermediul adresei electronice, Consiliul orășenesc Codru, reprezentat de avocatul Veaceslav Munteanu, a depus motivarea apelului (f.d.73, 74-76).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul Consiliului orășenesc Codru, reprezentat de avocatul Veaceslav Munteanu împotriva hotărârii din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 06 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost casată hotărârea din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a fost emisă o nouă decizie prin care acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orășenesc Codru cu privire la anularea deciziei nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire la constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, mun. Chișinău”, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată(f.d. 97, 98-104).

Pentru a decide astfel instanța de apel s-a bazat pe prevederile art. 61 alin. (1)-(4), 62 alin. (1), (2), 63 alin. (1), 64 alin. (1) și (1/1) din Legea privind administrația publică locală, pct. 54 din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 și a conchis că acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat este neîntemeiată și urmează a fi respinsă.

Instanța de apel a reținut că Comisia de concurs pentru funcțiile publice de conducere din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, este compusă, de regulă, din viceprimar, 2-3 consilieri locali, 1-2 funcționari publici din primărie și un reprezentant al președintelui raionului.

Sintagma „de regulă” din dispoziția pct. 54 din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, semnifică un drept discreționar exclusiv al autorității publice locale referitor la componența Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante, în sensul, că autoritatea poate decide referitor la numărul membrilor Comisiei.

Colegiul specializat al instanței de apel a subliniat, că scopul dreptului discreționar conform esenței dispoziției art. 16 alin. (1) și 137 alin. (1) din Codul administrativ, este de a permite autorității să răspundă flexibil la diversele probleme ce apar în anumite domenii de administrare publică.

În acest fel, autoritatea publică poate adopta decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între scopul legal abstract și circumstanțele reale. În special, aceasta oferă loc pentru un test de celeritate și echitate.

Colegiul specializat a menționat că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

În speță, a reținut instanța de apel că, în componența Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria or. Codru, mun. Chișinău, aprobată prin decizia nr. 2/7 din 26 mai 2020, a fost constituită din 7 membri permanenți și doi supleanți, iar ulterior, componența nominală a fost racordată la dispozițiile Regulamentului citat supra. Această circumstanță denotă, că decizia Consiliului orașenesc Codru nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire la constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria or. Codru, mun. Chișinău”, este legală și se încadrează în dispozițiile Regulamentului cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al instanței de apel a mai reținut ca întemeiate argumentele apelantului care a susținut că, actul administrativ emis, prin care este stabilit numărul de 5 sau 7 membri ai comisiei de concurs pentru ocuparea funcției publice de conducere vacante de pe lângă Primăria orașului Codru, reprezintă un drept subiectiv discreționar exercitat de autoritatea publică

în persoana Consiliului orășenesc Codru, iar decizia de a numi 7 membri ai comisiei corespunde scopului și spiritului prevăzut de lege. Or, la emiterea deciziei contestate, autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar, stabilind numărul membrilor Comisiei și componența nominală a acesteia, în strictă corespundere cu dispozițiile legale.

Corespunzător, instanța de apel a dedus că soluția primei instanțe de anulare a deciziei Consiliului orășenesc Codru nr. 2/7 din 26 mai 2020 „Cu privire la constituirea Comisiei de concurs pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante de pe lângă Primăria or. Codru, mun. Chișinău”, este neîntemeiată, prima instanță a negat dreptul autorității publice la exercitarea dreptului discreționar.

Decizia motivată a Curții de Apel Chișinău din 06 octombrie 2021 a fost notificată Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat la 26 noiembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii (f.d.102).

La 20 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, cu respectarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2) din Codul administrativ, a fost expediată motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, anularea deciziei din 06 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și menținerea hotărârii din 22 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

În motivarea recursului Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că nu este de acord cu decizia instanței de apel, o consideră neîntemeiată și pasibilă de a fi anulată deoarece la emiterea acesteia a aplicat în mod eronat analogia legii sau analogia dreptului.

Reieșind din prevederile art. 9 alin. (1) lit. h), art. 10 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 14 alin. (2) lit. u), 29 alin. (1) lit. c), 39 alin. (1) și (2) din Legea privind administrația publică locală și pct. 54 alin. (5) din Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, secretarul consiliului este în subordinea consiliului local, fiind numit de acesta în funcție și în subordinea primarului conform normelor stabilite, respectiv în comisia de concurs pentru funcția dată de conducere urmează să se regăsească nu numai consilieri locali dar și alți funcționari din cadrul primăriei, cum este prevăzut în pct. 54 alin. (5) din Regulamentul enunțat.

Astfel, a menționat cu nu sunt de acord cu motivarea instanței de apel precum că autoritatea publică a emis actul administrativ prin aplicarea dreptului discreționar prevăzut în art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, deoarece dreptul discreționar, utilizat corect la aplicare, la soluționarea cazurilor concrete, vine să completeze neajunsurile actului normativ defectuos sau să contribuie la reglementarea litigiului în lipsa normei exprese. În cazul dat există norma expresă care dă posibilitatea autorității să stabilească membrii unei comisii în dependență de subordine funcției expuse spre ocupare prin concurs.

Totodată, a considerat că dreptul discreționar a fost aplicat, atât de autoritatea emitentă, cât și de instanța de fond prin prisma principiului oportunității, care este secund în raport cu principiul legalității. Acest principiu limitează marja de libertate în pronunțarea deciziei pe cale discreționară, deoarece în actul normativ este indicat în ce condiții este oportun să se facă o abatere de la regula generală.

A considerat că normele enunțate nu admit abateri dar prevăd conduita de urmat, iar încălcarea acestor norme duce la nulitatea actului.

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.

Conform 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 06 octombrie 2021 și la 26 noiembrie 2021 a fost notificată Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, prin intermediul oficiului poștal, decizia integrală (f.d. 106).

În condițiile enunțate, recursul motivat depus la 20 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poșta este în termen (f.d. 111-114, 116).

La 19 ianuarie 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Consiliului orașenesc Codru copia recursului motivat depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, notificată ultimului, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție, însă intimatul nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

Examinând temeiurile invocate în recurs 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 consideră cererea de recurs depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat inadmisibilă, 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 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 nedevolutiv 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 Oficiul teritorial Chişinău al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Preşedintele completului,
judecătorul

Tamara Chişca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru