

Dosarul nr. 3ra-709/22  
2-21016468-01-3ra-15072022

Prima instanță: Judecătoria Comrat, sediul Central (jud. V. Hrapacov)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (jud. L. Caraianu, A. Mironov, S. Gubenco)

## ÎN C H E I E R E

7 septembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului,  
judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Întreprinderea Municipală „Su-Canal”,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Comrat, persoane terțe Irina Drangoz, Întreprinderea Municipală „Su-Canal” cu privire la anularea actului administrativ,

la cererea de chemare în judecată depusă de Irina Drangoz împotriva Consiliului municipal Comrat, terți Primarul municipiului Comrat și Primăria municipiului Comrat cu privire la anularea actului administrativ,

la cererea de chemare în judecată depusă de Zaharia Piotr împotriva Consiliului municipal Comrat, terț Întreprinderea Municipală „Su-Canal” cu privire la anularea actului administrativ,

împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat,

constată:

La 6 ianuarie 2021, Irina Drangoz a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Comrat cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a invocat că, pe 19 octombrie 2015, a fost angajată la Întreprinderea Municipală ”Su-Canal” în calitate de consultant jurist în baza ordinului nr. 144-κ.

Pe 11 decembrie 2020, Consiliul municipal Comrat a adoptat decizia nr. 16/13 ”privind aprobarea statului de personal ÎM ”Su-Canal” pentru anul 2021”. Prin decizia nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat, s-au aprobat statele de personal ale întreprinderii pentru anul 2020, în număr de 99.0 unități de personal, cu fond lunar de salarizare în mărime de 513877,35 lei, inclusiv: aparat de

administrație în număr de 12.0 unități de personal cu fond lunar de salarizare 86969,43 lei (conform anexei nr. 1), contabilitate în număr de 5 unități de personal cu fond lunar de salarizare 34410,00 lei (conform anexei nr. 1), secția comercializare în număr de 13.0 unități de personal cu fond lunar de salarizare 61577,89 lei (conform anexei nr. 1), stații de epurare în număr de 14.0 unități de personal cu fond lunar de salarizare 67839,34 lei (conform anexei nr. 1), sectorul ”Conducta de apă” în număr de 33,5 unități de personal cu fond lunar de salarizare 167686,33 lei (conform anexei nr. 1), secția de transport specializat în număr de 10.5 unități de personal cu fond lunar de salarizare 58681.35 lei (conform anexei nr. 1), piața în număr de 11.0 unități de personal cu fond lunar de salarizare 36713,00 lei (conform anexei nr. 1).

În opinia reclamantei, decizia nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat este ilegală și neîntemeiată, deoarece în partea motivată a actului administrativ nu este indicat ce normă din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală îi acordă dreptul Consiliului local de a adopta astfel de decizii.

A susținut că Consiliul municipal și-a depășit împuternicirile și și-a asumat împuternicirile desemnate Consiliului de administrație, contrar prevederilor art. 14 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, potrivit cărora Consiliul local nu dispune de dreptul de a aproba statele de personal ale întreprinderilor municipale.

În drept, reclamanta a invocat prevederile art. 14 din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, art. 6, alin. (1) și (3) și art. 8 alin. (7) nr. 246 din 23 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală și art. 21 din Codul administrativ.

Irina Drangoz a solicitat anularea deciziei nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat „Privind aprobarea statului de personal ÎM „Su Canal” pentru anul 2021”.

Pe 11 ianuarie 2021, Piotr Zaharia a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Comrat cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamantul a invocat că, la 13 noiembrie 2018, a fost angajat la Întreprinderea Municipală „Su Canal” în funcție de consultant pe termen nelimitat.

Pe 11 decembrie 2020, Consiliul municipal Comrat a adoptat decizia nr. 16/13 „Privind aprobarea statului de personal ÎM „Su-Canal” pentru anul 2021”, prin care a redus două unități de personal de consultant jurist.

A indicat că, la 22 noiembrie 2017, a fost adoptată Legea nr. 246 din 23 noiembrie 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, potrivit căreia la p. 1) al articolului 6 este menționat că organele de conducere ale întreprinderii de stat/municipale sânt: a) fondatorul; b) consiliul de administrație; c) administratorul – organ executiv; d) comisia de cenzori. Totodată, la articolele 7-10 din aceeași lege destul de clar sunt delimitate împuternicirile între organele de administrație ale întreprinderii municipale și în conformitate cu art. 8 p. 7) subpct. j) aprobarea statului de personal intră în domeniul împuternicirilor Consiliului de administrație.

Totodată, a precizat că conform art. 6, pct. 3 din Legea enunțată supra, împuternicirile consiliului de administrație nu pot fi delegate altor persoane.

În consecință, reclamantul a opinat că consiliul municipal din cauza lipsei împuternicirilor pentru aprobarea statului de personal al întreprinderii municipale a adoptat o decizie vădit ilegală, totodată, a uzurpat împuternicirile consiliului de administrație al întreprinderii.

Reclamantul a explicat că decizia nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat a fost adoptată în baza sesizării Întreprinderii Municipale „Su-Canal”, propunerilor Primăriei municipiului Comrat, a raportului din 9 decembrie 2020 al Comisiei de specialitate a Consiliului municipal, precum și a Legii nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Însă conform art. 22 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, în raportul comisiei de specialitate lipsesc recomandări privitor la necesitatea reducerii a două unități de personal de consultant jurist, chiar dacă prin demersul din 8 decembrie 2020 al Întreprinderii Municipale „Su-Canal” pentru aprobarea statelor de personal ale întreprinderii municipale pentru anul 2021, s-a solicitat să fie aprobată o unitate de personal de consultant juridic, iar a doua unitate de consultant juridic să fie transferată în specialist principal pe chestiuni juridice, ceea ce confirmă necesitatea participării consultantilor juriști în activitatea întreprinderii. Alte propuneri cu privire la reducerea statelor de personal ale Întreprinderii Municipale „Su-Canal” lipsesc în materialele anexate la decizia nr. 6/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal.

Suplimentar, reclamantul a menționat că Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală nu conține o normă ce acordă dreptul Consiliului municipal de a adopta decizii pentru aprobarea statelor de personal al întreprinderilor municipale.

Piotr Zaharia a solicitat anularea deciziei nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat ”Privind aprobarea statelor de personal ale Întreprinderii Municipale ”Su-Canal” pentru anul 2021”.

Pe 3 februarie 2021, Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului municipal Comrat cu privire la anularea actului administrativ.

Exercitând controlul asupra legalității actelor administrative ale organelor de administrație publică locală ale orașului Comrat, precum și examinând sesizarea din 5 ianuarie 2021 a Irinei Drangoz, Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat, în conformitate cu art. 64 și art. 67 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, a inițiat proces de anulare a deciziei nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat ”Privind aprobarea statelor de personal ÎM ”Su-Canal” pentru anul 2021”.

A menționat, că prin decizia nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat ”Privind aprobarea statelor de personal ÎM ”Su-Canal” pentru anul 2021” au fost aprobate statele de personal ale întreprinderii în număr de 90 unități de personal, însă lipsește funcția de consultant juridic în număr de 2 unități.

În opinia reclamantului, această decizie a consiliului este ilegală și pasibilă casării din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 ”Privind administrația publică locală”, autoritățile administrației publice locale beneficiază de autonomie decizională, organizațională, gestionară și financiară, au

dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale, exercitându-și, în condițiile legii, autoritatea în limitele teritoriului administrat. Cerința analogică este consolidată la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Astfel, reclamantul a subliniat că, aprobarea statelor de personal ale Întreprinderii Municipale „Su-Canal” intră în competența Consiliului de administrație, dar nu în atribuțiile Consiliului municipal Comrat, iar autoritatea publică și-a depășit împuternicirile.

Oficiul Teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat ”Privind aprobarea statului de personal ale ÎM ”Su-Canal” pentru anul 2021”.

Prin încheierea 3 iunie 2021 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, cererea de chemare în judecată depusă de Irina Drangoz, cererea de chemare în judecată depusă de Piotr Zaharia și cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat s-au conexasă într-o procedură și dosarului conexasă i-a fost atribuit nr. 3-30/2021 (vol. 1, f.d. 67-68).

Prin hotărârea din 16 iunie 2021 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, s-au admis cererile de chemare în judecată. S-a anulat decizia nr. 16/13 din 11 decembrie 2020 a Consiliului municipal Comrat ”Privind aprobarea statelor de personal ÎM ”Su Canal” pentru anul 2021” (vol. 1 f.d. 72, 91-96).

La 25 iunie 2021, Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat au depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 16 iunie 2021 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, solicitând casarea actului judecătoresc, cu emiterea unei noi hotărâri cu privire la respingerea cererilor de chemare în judecată (vol. 1 f.d. 75-76).

La 9 iulie 2021, Întreprinderea Municipală „Su-Canal” a depus cererea de apel împotriva hotărârii din 16 iunie 2021 a Judecătoriei Comrat, sediul Central, solicitând casarea actului judecătoresc și emiterea unei noi hotărâri de respingere a cererilor de chemare în judecată (vol. 1 f.d. 77-78).

Prin încheierea din 17 noiembrie 2021 a Curții de Apel Comrat, s-a declarat inadmisibilă cererea de apel depusă de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat (vol. I, 119-121).

Prin decizia din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat, s-a respins cererea de apel depusă de Întreprinderea Municipală „Su-Canal” și s-a menținut hotărârea din 16 iunie 2021 a Judecătoriei Comrat sediul Central (vol. I, f.d. 169-170,178-186).

La 13 iunie 2022, Întreprinderea Municipală „Su-Canal” a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat, solicitând casarea actelor judecătorești emise de instanțele ierarhic inferioare, cu emiterea unei noi decizii, prin care cererile de chemare în judecată să fie respinse (vol. I, f.d. 196-198).

În motivarea recursului, cu reiterarea motivelor de fapt și de drept, recurenta a invocat că nu este de acord cu actele judecătorești contestate, deoarece instanțele ierarhic inferioare la adoptarea acestora nu au constatat și elucidat pe deplin circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, au aplicat eronat normele de drept material și procedural.

La 15 iulie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului depus de Întreprinderea Municipală „Su- Canal”, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea admisibilității cererii de recurs, intimații nu și-au valorificat drepturile sale procedurale și nu au depus referință.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Întreprinderea Municipală „Su- Canal”, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motivele ce succed.

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.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede la lit. d) că recursul se declară inadmisibil în special când a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1).

În această ordine de idei, art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, reglementează expres că 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.

Din interpretarea corectă a normelor legale enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, cărora li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

La acest capitol, instanța de recurs reține și prevederile art. 223 din Codul administrativ, conform cărora hotărârile și alte acte de dispoziție prin care se stabilesc termene, precum și numirea ședințelor și citațiile se notifică participanților la proces conform art. 96-114.

În sensul art. 96 alin. (1) din Codul administrativ, notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Relevante la caz sunt și dispozițiile art. 63 alin. (1) din Codul administrativ, care prevede că calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art. 259-266 din Codul civil.

Iar, în condițiile art. 261 alin. (1) din Codul civil, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, atunci ziua survenirii evenimentului sau momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că dispozitivul deciziei instanței de apel pronunțat public la data de 2 martie 2022 a fost notificat recurentului, prin intermediul oficiului poștal, la 7 martie 2022 (vol. I, f.d.174).

Prin urmare, în speță prin prisma dispozițiilor art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, și ținând cont de prevederile pct.5.2.2 din dispoziția nr. 5 din 2 martie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, conform cărora termenele de exercitare a căilor de atac în procedurile de contencios administrativ care se suspendă de drept, aflate în curs la data intrării în vigoare a prezentei dispoziții, se întrerup, urmând a curge noi termene, de aceeași durată, de la data încetării stării de urgență, care a fost abrogată prin dispoziția nr. 13 din 31 martie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, termenul de procedură de 30 de zile instituit de legiuitor pentru valorificarea dreptului de a depune recursul împotriva deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău și-a început curgerea din 4 aprilie 2022 și a expirat la data de 3 mai 2022 (zi de marți).

Cu toate acestea, recursul Întreprinderii Municipale „Su-Canal” împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat, a fost depus la 13 iunie 2022, (f.d.167), fapt ce denotă depunerea recursului după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, cu atât mai mult că recurentul nu a solicitat repunerea în termen a recursului prin prisma art. 65 alin. (1) din Codul administrativ.

În continuare, completul specializat conchide că recurenta fiind interesată de soarta soluționării prezentului litigiu, urma să întreprindă măsurile necesare de a-și proteja dreptul său de acces la instanță prin depunerea în termen a recursului, care să corespundă exigențelor impuse de legiuitor, în caz contrar intervenind cu titlu de sancțiune procedurală, declararea recursului inadmisibil în temeiul articolului 246 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ.

Relevant de menționat este și jurisprudența CtEDO, în care Înalta Curte a reiterat că ține de obligația părților să ia măsurile necesare privind protecția drepturilor lor de acces la justiție (Van Harn împotriva Germaniei).

Or, legiuitorul a instituit termen imperativ pentru exercitarea căii de atac, asigurând astfel stabilitatea raporturilor juridice dintre părți și evitarea incertitudinii pentru o perioadă îndelungată de timp, în care apar, derulează și se modifică o complexitate de relații dintre părți sub egida unor norme de drept distincte.

Iar admiterea exercitării unei căi de atac în afara termenului legal ar constitui o încălcare a principiului legalității și securității raporturilor juridice și respectiv, o soluție inadmisibilă în conjunctura ordinii de drept naționale.

La caz, este notabil că certitudinea legală impusă regulilor procedurii de contencios administrativ, în calitate de condiție sine qua non a unui proces echitabil, vizează, atât drepturile recurentului, cât și ale intimatului, astfel încât instanța de contencios administrativ, nu este în drept de a substitui voința legislatorului materializată în conținutul normelor de procedură, în vederea exonerării recurentului de sancțiunile procedurale din motivul înțelegerii greșite de către acesta a efectelor legale.

Concomitent, jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, a statuat că reglementarea referitoare la formalitățile și termenele ce trebuie respectate pentru exercitarea unei căi de atac urmărește să asigure o bună administrare a justiției și, în particular, să respecte principiul securității raporturilor juridice și că cei interesați trebuie să aibă posibilitatea de a se aștepta ca aceste reguli să fie aplicate. Aceste termene urmăresc mai multe scopuri importante, și anume, să garanteze securitatea juridică, fixând un termen pentru acțiuni, să pună pe eventualii pârâți la

adăpost de plângeri introduse foarte târziu, care ar fi, probabil, mai dificil de combătut, și să împiedice nedreptățile ce s-ar putea produce dacă tribunalele ar fi chemate să se pronunțe în legătură cu evenimente consumate cu mult timp în urmă, plecând de la elemente de probă cărora nu li s-ar mai putea acorda credit și care ar fi incomplete din cauza timpului scurs (cauza Brumărescu c. României, cauza Marckx c. Belgiei).

În această ordine de idei, corelând circumstanțele faptice constatate și expuse supra cu normele legale precitate, completul specializat conchide că la depunerea recursului împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat, Întreprinderea Municipală „Su -Canal” nu a respectat prevederile articolului 245 alin. (1) din Codul administrativ.

Din considerentele menționate și având în vedere că Întreprinderea Municipală „Su -Canal” nu a respectat prevederile art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, 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 împotriva deciziei din 2 martie 2022 a Curții de Apel Comrat.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (1) și (2) lit. d) 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 Întreprinderea Municipală „Su -Canal” se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu