

Dosarul nr.3ra-459/23  
2-20154528-01-3ra-20042023

Prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: A. Paniș)  
Instanța de apel, Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan)

## ÎNCHEIERE

12 iunie 2024

mun. Chișinău

### CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

în componență:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Stela Procopciuc  
Diana Stănilă  
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova împotriva Primarului comunei Stăuceni, municipiul Chișinău, terț Gavrilenco Violeta, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a t ă:

La 08 decembrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului com. Stăuceni, mun. Chișinău, solicitând anularea dispoziției nr.113-p din 30 septembrie 2020 a Primarului com. Stăuceni „Cu privire la demisie”.

În motivarea acțiunii, a indicat că la 30 septembrie 2020 Primarul com. Stăuceni, mun. Chișinău a emis dispoziția nr.113-p, prin care s-a acceptat demisia dnei Violeta Gavrilenco, director al Instituției Preșcolare „Sălcioara”, din funcția cumulată de educator, 0,25 în cadrul aceleiași instituții, de la data de 30 septembrie 2020.

În corespundere cu art.64 din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a supus controlului obligatoriu de legalitate dispoziția menționată și a constatat că aceasta a fost emisă contrar prevederilor legale.

În conformitate cu art.68 din Legea nr.436/2006, prin Notificarea nr.1304/OT4 – 957 din 12 octombrie 2020, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat Primarului com. Stăuceni, mun. Chișinău, abrogarea, în termen de 30 de zile, a dispoziției nr.113-p din 30 septembrie 2020 „Cu privire la demisie”.

Reclamantul, cu trimitere la art.68 alin.(2),(3) din Legea nr.436/2006, a subliniat că, potrivit normei date de drept, 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, autoritatea locală emitentă trebuie să modifice sau să abroge actul contestat. În cazul în care, 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 zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză. Însă, Primarul com. Stăuceni nu a soluționat notificarea înaintată în termenul legal, din care motiv s-a adresat în judecată cu prezenta acțiune.

Ca urmare a exercitării controlului asupra actului administrativ contestat, s-a stabilit că, Primarul mun. Stăuceni a acceptat demisia Violetei Gavrilenco, director al IP „Sălcioara”, din funcția cumulată de educator, 0,25 unitate, în cadrul aceiași instituții, de la data de 30 septembrie 2020.

În viziunea reclamantului, dispoziția contestată a fost emisă cu depășirea atribuțiilor și cu abateri de la legislația în vigoare.

Potrivit pct.17 din Anexa nr.7 - „Grupul ocupațional „Învățământ și cercetare (E)” al Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, volumul de muncă al cadrelor didactice nu trebuie să depășească 1,25 norme didactice. În cazul asigurării insuficiente cu cadre, conducătorii instituțiilor de învățământ pot stabili cadrelor didactice un volum maxim de lucru de până la 1,5 normă didactică, iar pentru cadrele didactice din învățământ artistic – până la 2 norme didactice. Prin derogare de la art.24 alin.(3), se permite conducătorilor instituțiilor de învățământ și cadrelor didactice cu funcții de conducere din instituțiile indicate să desfășoare activitate didactică în limita a 0,5 normă didactică. Aprobarea numărului suplimentar de ore ce depășește 1,25 norme didactice se va efectua prin emiterea de către fondator a unui ordin, în care se vor indica obiectul, numărul suplimentar de ore și perioada pentru care este valabil ordinul. În cazul cadrelor didactice care activează în instituțiile de învățământ din subordinea autorităților publice locale, numărul suplimentar de ore se va coordona cu organul local de specialitate în domeniul învățământului. În cazul insuficienței de cadre didactice, conducătorilor de instituții preșcolare ce activează în regim de cel puțin 10,5 ore pe zi li se permite, cu aprobarea organului local de specialitate în domeniul învățământului, prestarea muncii prin cumul, în afara orelor de program, în instituția condusă în limitele a 0,25 normă didactică pentru funcția de educator.

Conform art.29 alin.(1) lit.c) din Legea nr.436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază: numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei,

conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională.

A reținut că potrivit deciziei nr.5/8 din 15 iulie 2020 a Consiliului com. Stăuceni, mun. Chișinău „Cu privire la aprobarea organigramei și efectivului-limită al statelor de personal ale Primăriei com. Stăuceni”, a fost aprobată structura și efectivul-limită al statelor de personal al Primăriei com. Stăuceni, însă funcția de psihopedagog nu se regăsește printre statele de personal al Primăriei com. Stăuceni.

A remarcat că funcția de psihopedagog se regăsește în Anexa nr.5 – „Efectivul limită a statelor de personal din instituțiile finanțate din bugetul Primăriei com. Stăuceni” la decizia Consiliului com. Stăuceni, mun. Chișinău nr.8/8 din 13 decembrie 2019 „Cu privire la aprobarea bugetului Primăriei comunei Stăuceni pe anul 2020 în lectura a doua”, unde a fost aprobat efectivul-limită a statelor instituțiilor finanțate de la bugetul primăriei și anume, Instituția – Grădinița „Sălcioara”.

În opinia reclamantului, norma dată de drept precizată, nu ține de competența Primarului demisia din funcția cumulată unei unități (educator), care nu se află în subordinea primarului, ultimul nefiind angajator pentru funcția dată.

Directorul instituției preșcolare de învățământ este angajatorul pentru funcția solicitată spre cumulare, respectiv prin ordin intern stabilește demisia din funcții, coordonând aceasta cu organul local de specialitate în domeniul învățământului (DGETS).

A subliniat că potrivit art.18 din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat consideră că, dispoziția nr.113-p din 30 septembrie 2020 a Primarului com. Stăuceni, a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legale, în special a competenței.

Prin încheierea din 21 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în calitate de terț, în proces s-a atras Gavrilenco Violeta.

Prin hotărârea din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

La 15 decembrie 2021, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 17 martie 2022 a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii sale în sensul formulat.

Prin decizia din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prima instanță și instanța de apel au motivat soluția de respingere a acțiunii depuse de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat prin faptul că, fondator al instituției preșcolare „Sălcioara” este Primăria comunei Stăuceni, iar potrivit Statutului

instituției de educație timpurie „Sălcioara” conducerea instituției se efectuează de către administrația publică locală.

Instanțele de judecată au conchis că, de competența primarului localității ține angajarea/eliberarea din funcție.

Instanțele nu au reținut argumentul Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat precum că, nu ține de competența primarului demisia din funcția cumulată unei unități (educator), or, potrivit materialele cauzei, la 28.12.2018, prin dispoziția Primarului comunei Stăuceni nr. 195-p a fost permisă doamnei Gavrilenco Violeta, director al instituției de educație timpurie “Sălcioara” cumularea a 0,25 unitate din funcția de educator în cadrul aceleiași instituții, dispoziția respectivă fiind unicul act ce confirmă inițierea raportului juridic de prestare a unei munci prin cumul. Actul administrativ nominalizat a fost adoptat de primarul com. Stăuceni în baza cererii directorului Violetei Gavrilenco, care a solicitat permisiunea de a cumula funcția vacantă de educator în limita de 0,25 unitate.

Instanțele de judecată au constatat că, potrivit Statutului instituției de educație timpurie „Sălcioara” conducerea instituției se efectuează de către administrația publică locală, aceasta fiind o instituție finanțată în mod integral de către Primăria comunei Stăuceni.

Cu trimitere la art.29 din Legea nr.436/2006, instanțele de judecată au dedus că, achitarea salariului pentru munca prestată de către personalul instituției educative Sălcioara este calculat și achitat de către Primăria comunei Stăuceni din mijloacele financiare alocate de către Consiliul comunal Stăuceni, iar legiuitorul nu a stabilit norme concrete ce ține de modul de cumulare și salarizare a personalului cu funcții de conducere și de răspundere din cadrul instituțiilor publice subordonate administrației publice locale.

Instanțele de judecată au concluzionat că, prin dispoziția nr.113-p din 30 septembrie 2020 „Cu privire la demisie”, Primarul comunei Stăuceni a asigurat respectarea dreptului fundamental al Violetei Gavrilenco la muncă. Or, prin adoptarea actului respectiv a fost admisă cererea persoanei cu privire la demisie.

La 17 martie 2023, prin intermediul oficiului poștal, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 03 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, menționând că instanța de apel a examinat superficial cauza, apreciind arbitrar probele administrate.

Consideră că nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite.

A indicat că instanțele de judecată au interpretat eronat prevederile art.29 alin.(1) lit.c) din Legea nr.436/2003 privind administrația publică locală și pct.17 din Anexa la Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sistemul bugetar.

La fel, a menționat că instanța de apel nu a ținut cont de faptul că, nu ține de competența primarului demisia din funcția cumulată unei unități (educator), care nu se află în subordinea primarului, ultimul nefiind angajator pentru funcția dată. Directorul instituției preșcolare de învățământ este angajatorul pentru funcția solicitată spre cumulare, respectiv prin ordin intern stabilește demisia din funcții, coordonând aceasta cu organul local de specialitate în domeniul învățământului (DGETS).

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă, către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod.

Examinând admisibilitatea recursului declarat de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în raport cu actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

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 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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.

Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că la caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 06 decembrie 2022.

Actele cauzei nu atestă date când Curtea de Apel Chișinău a notificat Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat copia dispozitivului deciziei.

Totodată, din materialele dosarului rezultă că instanța de apel, la 20 februarie 2023, a notificat Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat copia deciziei integrale din 06 decembrie 2022, fapt ce rezultă din avizul poștal de recepție (f.d.125).

Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că la declararea recursului împotriva deciziei din 06 decembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a respectat termenele prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

La 02 mai 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Primarului com. Stăuceni și Violetei Gavrilenco, copia recursului depus de Oficiul teritorial Chișinău al

Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării obligatorii a referințelor.

La 25 mai 2023, prin intermediul poștei electronice, Primăria com. Stăuceni, mun. Chișinău a depus referință, prin care a solicitat respingerea recursului depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu menținerea hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel.

În rest, referințe nu au fost depuse.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată 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 de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 de judecată 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 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Stela Procopciuc

judecătorii

Diana Stănilă

Ion Malanciuc