



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului orașului Cricova, terț Culai Galina, privind anularea deciziei nr. 6/20 din 29.07.2022 cu privire la acordarea concediului anual de odihnă,

împotriva deciziei din 28 mai 2024 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-809/24

NR. PIGD 2-22144787-01-3ra-20092024)

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) Cod administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a ei.

Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, jud. Gr. Cazacu
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici

01 octombrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților admisibilitatea recursului declarat de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,
Diana Stănilă,
Oxana Parfeni, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. În data de 04 octombrie 2022, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului orașului Cricova, terț Culai Galina solicitând la anularea deciziei nr. 6/20 din 29.07.2022 cu privire la acordarea concediului anual de odihnă.

2. În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că Consiliul or. Cricova a adoptat decizia nr. 6/20 din 29 iulie 2022 „Cu privire la acordarea concediului anual de odihnă”. În conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală și Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845/2009, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a efectuat controlul de legalitate a deciziei Consiliului or. Cricova nr. 6/20 din 29.07.2022 „Cu privire la acordarea concediului anual de odihnă” și a constatat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea legislației în vigoare.

3. A indicat că, în corespundere cu art. 68 alin. (2) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, pct. 9 sbp. 2) lit. a) și pct. 13 lit. e) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, prin notificarea nr. 1304/OT4-1002 din 08.08.2022, Oficiul teritorial Chișinău a solicitat abrogarea deciziei Consiliului or. Cricova nr.6/20 din 29.07.2022, ca fiind emisă contrar legislației. Conform prevederilor art.68 alin. (3) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, după examinarea notificării, organul emitent (în cazul dat - Consiliul or. Cricova) urma să efectueze una dintre cele două acțiuni prevăzute de lege: să respingă cererea sau să o admită și, după caz, să revoce sau să modifice actul administrativ.

4. Ținând cont că prevederile indicate nu au fost respectate, ca rezultat, în conformitate cu art. 68 alin. 4 din Legea nr. 436/2006, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a înaintat acțiunea în judecată.

5. Considera că decizia nominalizată a fost adoptată contrar prevederilor legislației în vigoare și solicită anularea ei.

6. A menționat că, prin decizia nr. 6/20 din 29 iulie 2022, s-a acordat Galinei Culai, director al IMSP Centrul de Sănătate Cricova, concediul anual de odihnă pentru anul 2021, în număr de 21 zile calendaristice, începând cu data de 22 august 2022.

7. Urmare a efectuării controlului de legalitate asupra actului indicat, au fost constatate abateri de la prevederile art. 112 alin. 3 din Codul muncii, care prevede expres că orice salariat care lucrează în baza unui contract individual de muncă beneficiază de dreptul la concediu de odihnă anual.

8. Potrivit art. 29 alin. (1) lit. c) din Legea 436/2006 privind administrația publică locală, primarul 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.

9. Susține că Primarul este un subiect al autonomiei locale, este independent în acțiunile sale, iar prin prisma art. 1 al Codului muncii, acesta, în cadrul autorității publice locale deține funcția de angajator și salariat.

10. Potrivit pct. 31 și 32 din Hotărârea Guvernului nr. 1016/2016 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea în funcție pe bază de concurs a conducătorilor instituțiilor medico-sanitare publice și a contractului-tip de management al instituției, persoana responsabilă a fondatorului (respectiv ministru, primar al municipiului, președinte de raion) încheie cu persoana învingătoare un contract de management al instituției pe o durată de 5 (cinci) ani.

11. Este interzisă ocuparea funcției de conducător în lipsa contractului de management al instituției, iar în această ordine de idei, este de menționat că concediul directorului IMSP este acordat de către angajator și nu de fondator.

12. A menționat, că în conformitate cu Legea nr. 100/2017 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.

13. În drept și-a întemeiat cererea de chemare în judecată pe prevederile art. 63, art. 64, art. 68 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală, art. 2 alin. (2), art. 7, art. 189 alin. (3), art. 203 lit. c), art. 206 alin. (1) lit. e), art.211, art.212

din Codul administrativ și art. 166, art. 167, art. 192, art. 277 și art. 278 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

14. A solicitat Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat anularea deciziei Consiliul or. Cricova nr. 6/20 din 29 iulie 2022 „Cu privire la acordarea concediului anual de odihnă”.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

15. Prin hotărârea din 23 octombrie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a fost respinsă ca neîntemeiată. (f.d.59, 67-71).

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

16. La 15 noiembrie 2023 Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii din 23 octombrie 2023 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie admisă integral.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

17. Prin decizia din 28 mai 2024 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel înaintată de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea din 23 octombrie 2023 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

18. Curtea de Apel a reținut că, în conformitate cu prevederile art. 3 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit. 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. Aplicarea principiilor enunțate în prezentul articol nu poate afecta caracterul unitar și indivizibil al statului.

19. Instanța de apel a notat că prima instanță corect a stabilit că Consiliul local, fiind autoritate deliberativă și reprezentată a localității, acționând în calitate de fondator-angajator al IMSP Centrul de Sănătate Cricova, era îndreptățit să ia decizii în privința conducătorului instituției medicale.

20. Totodată, instanța de apel a reținut că, din Contractul-tip de management al instituției, anexă la Hotărârea Guvernului nr. 1016 din 01.09.2016, că contractul se semnează cu fondatorul și nu cu primarul localității.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

21. La 03 septembrie 2024, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, a declarat recurs împotriva deciziei din 28 mai 2024 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului și casarea integrală a deciziei.

ARGUMENTELE RECURSULUI

22. În motivarea recursului, a susținut că instanța de apel a aplicat greșit prevederile legale relevante și a omis examinarea detaliată a circumstanțelor esențiale ale cauzei, astfel că concluziile instanței de apel sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei. Or, actul administrativ este ilegal, deoarece a fost adaptat de către organul ce nu deține competențe în domeniul dat.

23. Totodată, s-au invocat aceleași argumente și circumstanțe factologice care au fost invocate pe parcursul examinării cauzei în instanțele ierarhic inferioare, cărora le-a fost dată apreciere, redând conținutul prevederilor normelor legale, dar fără a demonstra prin careva probe, încălcarea sau aplicarea eronată de către instanța de apel a normelor legale aplicabile speței.

24. Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului persoanei terțe copia recursului depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, cu înștiințarea despre posibilitatea prezentării referinței.

25. Până la examinarea prezentei cereri de recurs careva referințe nu au fost depuse.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

26. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ prevede următoarele:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

27. Art. 245 Cod administrativ relevă că:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen”

28. Art. 245¹ din Codul administrativ prevede că:

„(1) Recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia

vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

(2) Temeiurile menționate la alin.(1) lit. c) și d) pot fi invocate în recurs doar dacă au fost invocate în apel sau dacă încălcarea a avut loc în instanța de apel.

(3) Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.”

29. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) Codul administrativ prevede că:

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. h) că, recursul se declară inadmisibil în special când recursul este vădit neîntemeiat.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

30. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că decizia motivată a fost notificată recurentului la 21 august 2024, iar recursul a fost depus, cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

31. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

32. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

33. Completul 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. 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.

34. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs, nu relevă temeuri justificate care să convingă că există o aparență privind interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

35. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

36. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul administrativ.

37. Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor faptice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor. Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

38. Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici. Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretensei interpretări și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel, nu echivalează cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

39. 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.

40. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicite 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).

41. 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).

42. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin.(2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară ca inadmisibil recursul depus de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat .

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Oxana Parfeni