

Dosarul nr. 3ra-654/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: V.Chisilița)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Bostan, V.Negru, A.Pahopol)

ÎNCHEIERE

01 iulie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Maria Ghervas
Victor Burduh
Nina Vascan

examinând recursul declarat de Victor Iachimov,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Victor Iachimov împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor a Ministerului Justiției cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 06 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Victor Iachimov împotriva hotărârii din 27 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă:

La data de 20 martie 2019, Victor Iachimov a depus cerere de chemare în judecată împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor a Ministerului Justiției cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantului, Victor Iachimov, a indicat că activează în cadrul sistemului administrației penitenciare începând cu data de 24 ianuarie 2011, fiind recomandat ca un conducător bine organizat și pregătit sub aspect profesional, capabil de a dirija cu efectivul subordonat, cu un comportament demn și o reputație ireproșabilă.

A menționat că acest fapt este confirmat și în nota informativă din data de 28 februarie 2019 a Administrației Naționale a Penitenciarelor. În concluzia notei menționate este indicat că dînsul corespunde funcției deținute - director adjunct al Penitenciarului nr.18-Brănești.

A mai menționat că la data de 18 februarie 2019, având în vedere faptul că a atins vârsta maximă de aflare în serviciu, conform prevederilor art.79 alin. 1 lit. f) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, a depus raport către Administrația Națională a Penitenciarelor, prin care a solicitat să-i fie prelungit termenul de aflare în serviciu în cadrul sistemului administrației penitenciare, în baza art.85 alin.(2) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, care expres prevede că la cerere, funcționarii publici cu statut special pot fi menținuți în serviciu și în funcție pentru unul sau mai multe termene, care, cumulativ, nu vor depăși 5 ani, peste limita de vârstă prevăzută la alin.(1) articolul nominalizat, adică vârsta de 55 ani, cu condiția că funcționarul public cu statut special să fie apt pentru serviciu.

Reclamantul Victor Iachimov a relatat că raportul nominalizat i-a fost respins, fără a fi indicate careva motive întemeiate privind refuzul în menținerea sa în serviciu, totodată, a fost omisă posibilitatea examinării funcționarului public cu statut special, în ce privește condiția menținerii în serviciu, adică dacă este apt pentru serviciu sau nu.

A specificat că în temeiul certificatului nr. 1/11, în rezultatul examinării medicale din data de 26 februarie 2019, în conformitate cu ordinul 330 din 15 iunie 2012, este considerat apt pentru serviciu în calitate de director adjunct al instituției penitenciare.

Reclamantul Victor Iachimov consideră că prin acțiunile pârții, Administrației Naționale a Penitenciarelor i-a fost încălcat dreptul său, garantat prin lege, privind menținerea în serviciu, sau cel puțin acordarea posibilității menținerii în serviciu prevăzut la alin.2) art.85 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017.

La data de 28 februarie 2019, de către organul de conducere al Administrației Naționale a Penitenciarelor, a fost întocmită o notă informativă, în conformitate cu Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, prin care au fost încetate raporturile de serviciu din cadrul sistemului administrației penitenciare, în retragere, conform prevederilor art.79 alin. 1) lit. f), la atingerea vârstei maxime de aflare în serviciu prevăzută la art.85 din Legea nominalizată.

A relatat în prin nota informativă menționată supra a fost caracterizat foarte bine, totodată, s-a indicat că, pe întreaga perioadă de activitate, Victor Iachimov nu a săvârșit careva abateri disciplinare și nu i-au fost aplicate careva sancțiuni disciplinare, fiind recomandat ca un conducător foarte bine organizat și ca un director-adjunct care corespunde funcției.

La data de 04 martie 2019, a fost emis ordinul cu nr. 110ef cu privire la încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin care, în temeiul lit. f) alin. 1) art.79, alin.2) art.83 și art.85 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, având în vedere că menținerea în serviciu peste limita de vârstă este posibilă numai în mod excepțional, a fost ordonată încetarea raporturilor de serviciu în cazul împlinirii vârstei maxime de aflare în serviciu, din funcția de director adjunct al Penitenciarului nr. 18-Brănești, începând cu data de 01 aprilie 2019.

Reclamantul a reiterat că fiind membru al Comitetului Sindical, a fost concediat, fără acordul acestuia, prin ce au fost încălcate prevederile art.87 din Codul muncii.

Astfel, reieșind din temeinicia invocată în ordinul de încetare a raporturilor de serviciu în privința sa, reclamantul Victor Iachimov a relevat că a observat o neclaritate în interpretarea normei stabilite la alin.2) art.85 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, mai exact a sintagmei „în mod excepțional”, prin care legiuitorul nu indică exact care sunt cazurile excepționale, în care ar fi posibilă aplicarea acestei norme. Având în vedere practica activității sistemului penitenciar, această situație excepțională poate interveni în orice moment, fapt datorat pericolului și riscului supus funcționarului public cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare.

Reclamantul Victor Iachimov a solicitat anularea ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor a Ministerului Justiției nr.110ef din 04 martie 2019 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților, cu menținerea sa în serviciu conform prevederilor art.85 alin.2) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017.

Prin hotărârea din 27 iunie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani acțiunea depusă de Victor Iachimov a fost respinsă.

Prin decizia din 06 martie 2020 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de Victor Iachimov, fiind menținută hotărârea din 27 iunie 2019 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

În susținerea opiniei sale, instanța de apel s-a bazat pe prevederile art.71, 79, 81, 85 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, art.225 din Codul administrativ.

Instanța de apel a stabilit că instanța de fond întemeiat a respins cererea de chemare în judecată înaintată de Victor Iachimov împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor a Ministerului Justiției cu privire la anularea ordinului de încetare a raporturilor de muncă și menținerea în serviciu. Or, prevederile art. 85 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, expres stabilește că Administrația Națională a Penitenciarelor a Ministerului Justiției are dreptul discreționar de a decide asupra problemei de prelungire a raporturilor de muncă cu funcționarii după atingerea limitelor de vârstă și de a identifica situațiile concrete în care aceste prevederi sunt aplicabile.

În speță se constată că soluționând problema menținerii lui Victor Iachimov în serviciu conform prevederilor art.85 alin.2) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017, instanța de judecată nu își poate asuma sarcinile Administrației Naționale a Penitenciarelor și nici nu poate substitui autoritatea menționată în realizarea acestor atribuții.

Totodată, instanța de apel a reținut că conform prevederilor alin. (1) art. 225 din Codul administrativ, instanța de judecată nu este abilitată prin lege cu împuterniciri de a se expune asupra oportunității actului administrativ emis de Administrația Națională a Penitenciarelor. Or, aprecierea și/sau revizuirea de către instanță a temeiurilor în care s-a emis actul administrativ ar fi o depășire a atribuțiilor menționate prin lege instanței judecătorești, cât și o imixiune a acesteia în activitatea sistemului penitenciar,

Instanța de apel a relatat că conform datelor din dosarul personal, Victor Iachimov la data de 01 martie 2019 a împlinit vârsta de 55 ani. Astfel, odată cu atingerea vârstei limită pentru îndeplinirea serviciului în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, relațiile de muncă încetează, fapt ce nu depinde de voința părților, or, astfel de condiții sunt imperative.

Drepturile, obligațiile, precum și nașterea și încetarea relațiilor de muncă la caz, sunt guvernate de Legea specială, adică de Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300 din 21 decembrie 2017 și nici de cum de prevederile Codului muncii.

Tot aici, instanța de apel a evidențiat că apelantul Victor Iachimov nu a fost concediat din inițiativa angajatorului, pentru care urmează a fi solicitat acordul sau dezacordul comitetului sindicatul, însă relațiile de muncă au încetat din circumstanțe ce nu depind de voința părților. Or, la caz, relațiile de muncă sunt guvernate de Legea specială.

Astfel, instanța de apel a reiterat că în speță, a fost respectat dreptul apelantului Victor Iachimov la un proces echitabil garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și a Libertăților Fundamentale, or, unul din principiile procesului echitabil este contradictorialitatea între părțile care sunt parte a procesului. Iar, pentru a răspunde exigențelor articolului enunțat procedura în fața instanțelor de judecată trebuie să aibă un caracter contradictoriu, un concept similar celui al egalității armelor.

La data de 04 mai 2020 Victor Iachimov a depus recurs motivat împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și a deciziei de apel, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie admisă.

În motivarea recursului a indicat cele menționate în cererea de chemare în judecată.

Suplimentar, recurentul Victor Iachimov a relatat că instanța de apel nu s-a expus asupra tuturor argumentelor în cererea de apel și nu a dat o apreciere justă acțiunilor intimatului, Administrației Naționale a Penitenciarelor.

A relatat că instanța de apel nu a luat în considerare faptul că prin lege este prevăzut că pot fi prelungite relațiile de muncă pe un termen de până la 5 ani cu angajatul care a atins vârsta de 55 de ani.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

În conformitate cu art. 245 alin.(1) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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.

Astfel, decizia instanței de apel a fost pronunțată la data de 06 martie 2020 și termenul de depunere a recursului a expirat la data de 05 aprilie 2020.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că decizia instanței de apel a fost notificată recurentului la data de 26 martie 2020, însă avizul de recepție a fost returnat, pe plic fiind aplicată ștampila oficiului postal cu mențiunea „nereclamat” (f.d.89,92).

Prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.55 din 17 martie 2020 a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie - 15 mai 2020.

La data de 18 martie 2020 a fost emisă Dispoziția nr. 1 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova în conformitate cu art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 55/2020 privind declararea stării de urgență, punctelor 6, 7, 8 și 9 din Regulamentul

Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr. 1340/2001, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Luînd în considerare faptul că prin prisma pct. 8 din Anexa la Dispoziția nr.1 din data de 18 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, termenele de exercitare a căilor de atac aflate în curs la data instituirii stării de urgență se întrerup, urmînd a curge noi termene, de aceeași durată, de la data încetării stării de urgență, termenul de declarare a recursului nemotivat și motivat pentru Victor Iachimov, după întrerupere a început a curge la data de 16 mai 2020.

În aceste circumstanțe recursul motivat înaintat de către Victor Iachimov la data de 04 mai 2020, se consideră a fi depus în termen.

Prin referința depusă la data de 19 iunie 2020, Administrația Națională a Penitenciarelor a solicitat respingerea cererii de recurs depusă de Victor Iachimov și menținerea în vigoare a hotărîrii primei instanțe și a deciziei instanței de apel.

Examinînd 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 îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma 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, în acord cu alin. (2) din art.246 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 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, instanța de recurs 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs menționează 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; trebuie 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).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către Victor Iachimov este inadmisibilă.

Conform 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 declarat de către Victor Iachimov se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul
Judecătorii

Maria Gervas

Victor Burduh

Nina Vascan