

Dosarul nr. 3ra-703/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul central(Galina Ciobanu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (Bostan A., Negru V., Dașchevici G.)

ÎNCHEIERE

11 august 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca – Doneva
Maria Ghervas
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Primarul General al mun. Chișinău și Nemerenco Valeriu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Nemerenco Valeriu împotriva Primarului General al mun. Chișinău, terț Brînzaniuc Vadim, cu privire la anularea actului administrativ, obligarea restabilirii în funcție, obligarea achitării salariului pentru absența forțată de la muncă și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 20 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La data de 18 noiembrie 2019, Nemerenco Valeriu, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primarului General al mun. Chișinău, terț Brînzaniuc Vadim, cu privire la anularea actului administrativ, obligarea restabilirii în funcție, obligarea achitării salariului pentru absența forțată de la muncă și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, a activat în funcția de președinte al fostului Comitet Executiv Raional Frunze (actualmente-pretor al sectorului Buiucani), din anul 1990 și pretor al sectorului Buiucani al mun. Chișinău, începând cu anul 1991. Prin dispoziția nr. 317/2-dc din 25 iulie 2018 a Primarului General interimar Ruslan Codreanu, a fost reconfirmat în funcția de pretor, cu statut de demnitate publică, al sectorului Buiucani al mun. Chișinău, începând din data de 20 august 2018 pentru un mandat de 4 ani.

Prin dispoziția nr. 175-dc din 14 mai 2019 a Primarului General-interimar al mun. Chișinău, Ruslan Codreanu, s-a dispus eliberarea sa din funcția de pretor al sectorului Buiucani din data de 15 mai 2019 „conform prevederilor art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 „Cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică”, art. 20 alin. (1), alin. (4) din Legea nr. 136 din 17 iunie 2016 „Privind statutul municipiului Chișinău”.

Nefiind de acord cu dispoziția dată, la 09 octombrie 2019, a contestat dispoziția vizată cu cerere prealabilă în adresa Primarului General al mun. Chișinău, în care s-a solicitat anularea în tot a dispoziției nr. 175-dc din 14 mai 2019 ca una ilegală, însă răspuns nu a primit.

Reclamantul a menționat că această dispoziție este una ilegală, fiind emisă contrar legii, deoarece pentru emiterea acestui act administrativ nu a existat niciun temei legal pentru eliberarea sa din funcție la inițiativa angajatorului, așa cum prevede art. 86 alin. (1) lit. a) - lit. z) din Codul muncii și art. 23 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor de demnitate publică.

Nemerenco Valeriu a indicat că în dispoziția contestată nu este indicat nici un temei legal de încetare a mandatului înainte de termen, prevăzut de art. 23 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică sau de art. 86 alin. (1) lit. a)-z) din Codul Muncii și nu corespunde nici cerințelor art. 31 și 118 din Codul administrativ, care se referă la motivarea/justificarea actului administrativ individual în sensul argumentării necesității emiterii lui.

A indicat Nemerenco Valeriu că, prin emiterea dispoziției de eliberare din funcția de pretor, în afară de prejudiciul material cauzat de micșorarea considerabilă a salariului de funcție, i s-au cauzat și daune morale, care s-au manifestat prin pierderea încrederii populației sectorului în experiența și capacitățile sale profesionale, pe care motiv în conformitate cu prevederile art. 90 din Codul muncii.

Reclamantul a solicitat anularea dispoziției nr. 175-dc din 14 mai 2019 a Primarului General-interimar al mun. Chișinău dl. Ruslan Codreanu cu privire la eliberarea acestuia din funcția de pretor al sectorului Buiucani, repunerea reclamantului în dreptul lezat, obligarea pârâtului de a-l restabili în funcția de pretor al sectorului Buiucani, obligarea Primarului General al mun. Chișinău de a achita reclamantului salariul pentru absența forțată de la muncă pentru perioada 15 mai 2019 - ziua repunerii în funcția de pretor al sectorului Buiucani și repararea prejudiciului moral în sumă de 20 000 lei.

Prin hotărârea din 3 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă parțial acțiunea înaintată de Nemerenco Valeriu împotriva Primarului General al mun. Chișinău, terț Brînzaniuc Vadim cu privire la anularea actului administrativ, obligarea restabilirii în funcție, obligarea achitării salariului pentru absența forțată de la muncă și repararea prejudiciului moral. S-a anulat dispoziția nr. 175-dc din 14 mai 2019 a Primarului General interimar al mun. Chișinău cu privire la eliberarea lui Nemerenco Valeriu din funcția de pretor al sectorului Buiucani. S-a dispus restabilirea lui Nemerenco Valeriu în funcția de pretor al sectorului Buiucani, mun. Chișinău. S-a obligat Primarul General al mun. Chișinău să-i achite lui Nemerenco Valeriu, salariul pentru absența forțată de la muncă pentru perioada 15 mai 2019 –3 decembrie 2020. De asemenea, s-a dispus încasarea de la Primarul General al mun. Chișinău în beneficiul lui Nemerenco Valeriu prejudiciul moral în sumă de 10 000 lei. În rest, acțiunea s-a respins ca fiind neîntemeiată.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 24 decembrie 2020, Primarul General al mun. Chișinău a declarat apel asupra hotărârii din 03 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 20 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel depusă de Primarul General al municipiului Chișinău. S-a casat parțial hotărârea din 03 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în partea ce ține de încasarea de la Primarul General al mun. Chișinău în beneficiul lui Nemerenco Valeriu a prejudiciului moral în sumă de 10 000 lei, și în această parte s-a emis o decizie nouă potrivit căreia: cererea de chemare în judecată înaintată de Nemerenco Valeriu împotriva Primarul General al mun. Chișinău, persoană terță Brînzaniuc Vadim cu privire la încasarea prejudiciului moral, s-a declarat inadmisibilă. În rest, hotărârea din 03 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), s-a menținut.

Curtea de Apel Chișinău a statuat că decizia unei autorități publice trebuie să cuprindă, ca o garanție a caracterului echitabil al procedurilor administrative și al respectării drepturilor tuturor părților, inclusiv și dreptul de a fi prezent la procedura administrativă, cât și dreptul la apărare, motivele de fapt și de drept care au format convingerea autorității în cadrul procedurii administrative. Cu toate acestea motivele de fapt care au dus la formarea convingerii autorității la emiterea dispoziției contestate, lipsesc, de asemenea lipsește și temeiul de drept în baza căruia s-a dispus eliberarea lui Nemerenco Valeriu din funcția de pretor al sectorului Buiucani. Prin urmare, se atestă că Primarul general al mun. Chișinău, la emiterea dispoziției contestate în speță nu și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, iar această încălcare se materializată prin faptul că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite, ceea ce poartă un caracter neproportional scopului urmărit, fapt ce denotă și ilegalitatea lui în fond.

Instanța de apel a reținut că Nemerenco Valeriu nu s-a adresat cu o cerere prealabilă către autoritatea publică pîrîtită, cu privire la compensarea prejudiciului moral, or, prevederile Codului administrativ în vigoare din 01 aprilie 2019, prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă în cazul solicitării reparării prejudiciului. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală constituie în sine un act administrativ individual, astfel, soluția în această parte a instanței de fond este incorectă, iar alegațiile părții apelante în acest sens sunt fondate și întemeiate.

La 06 mai 2021, Nemerenco Valeriu a depus recurs împotriva deciziei din 20 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în partea declarării ca inadmisibilă a cererii de chemare în judecată înaintată de Nemerenco Valeriu împotriva Primarului General al mun. Chișinău, terț Brînzaniuc Vadim cu privire la repararea prejudiciului moral, iar, la 11 iunie 2021, a depus motivarea recursului.

În argumentarea cererii de recurs, recurentul a menționat că instanța de apel incorect a apreciat că pretenția privind repararea prejudiciului moral nu constituie o pierdere directă rezultată din executarea dispoziției Primarului General, dar o derivată a acesteia și pentru recuperarea prejudiciului moral legiuitorul a instituit o regulă aparte, prevăzută la art. 19 Cod Administrativ, potrivit căreia cererea

prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

La 07 mai 2021, Primarul General al municipiului Chișinău a declarat recurs nemotivat împotriva deciziei din 20 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 16 mai 2021, a depus motivarea recursului, solicitând admiterea recursului, casarea actelor judecătorești contestate, cu respingerea cererii de chemare în judecată înaintată de către intimat/reclamant.

În argumentarea cererii de recurs, recurentul a menționat că instanțele ierarhic inferioare au calificat eronat faptul revocării intimatei/reclamant ca fiind demitere neîntemeiată din funcție, nereținând argumentul privind dreptul discreționar al autorității publice privind revocarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ, inclusiv și argumentele privind motivarea actului administrativ.

Recurentul notează că, actul administrativ individual a fost emis în deplină concordanță cu prevederile legale, armonizând în sine principiul de motivare conform art. 31 din Codul administrativ, precum și cerința motivării, drept formalitate procedurală pentru emiterea unui act administrativ conform art. 118 Cod administrativ.

Suplimentar, recurentul a opinat că legea nu prevede cerințe concrete de numire în funcție a demnitarului, precum nu prevede nici condiții exhaustive de eliberare din funcție, actul de revocare drept rezultat al propunerii pretorului reprezentând un drept legal al primarului general, care decide modul în care activitatea autorității executive municipale este organizată.

La 7 iunie 2021, în adresa Primarului General al municipiului Chișinău, lui Nemerenco Valeriu și Brînzaniuc Vadim au fost expediate copiile recursurilor depuse de Primarul General al municipiului Chișinău și a lui Nemerenco Valeriu, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la examinarea admisibilității recursului, Nemerenco Valeriu, Primarul General al municipiului Chișinău și Brînzaniuc Vadim nu au făcut uz de dreptul său procedural și nu au depus referințe asupra recursurilor înaintate.

Verificând dacă recurentul a respectat termenul de contestare, instanța de recurs reține că în conformitate cu articolul 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 20 aprilie 2021, însă date despre notificarea dispozitivului lipsesc. Decizia motivată din 20 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Primarului General al municipiului Chișinău la 24 mai 2021, iar lui Nemerenco Valeriu la data de 25 mai 2021, fapt confirmat prin avizele de recepție (vol.I, f.d.225-226).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Primarul General al municipiului Chișinău și

Nemerenco Valeriu, s-au conformat prevederilor legale și au depus recursurile în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de Primarul General al municipiului Chișinău și Nemerenco Valeriu, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod 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 Cod 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, 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 recursurile depuse de către Primarul general al municipiului Chișinău și Nemerenco Valeriu.

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

dispune:

Recursurile depuse de Primarul General al municipiului Chișinău și Nemerenco Valeriu se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu