

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (C. Guzun)

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

DECIZIE

16 iunie 2021

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând recursurile depuse de Primăria mun. Chișinău și de Eugenia Graur,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă
de Eugenia Graur împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea actului
administrativ, restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale,
împotriva deciziei din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a ă :

La 18 septembrie 2019, Eugenia Graur a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea actului administrativ,
restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale.

În motivarea cererii a invocat că, la 25 iulie 2019 de către Primarul General
Interimar, Adrian Talmaci, a fost emisă dispoziția nr. 354/2-dc cu privire la
eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru.

Reclamanta a subliniat că actul administrativ menționat este ilegal, având un
caracter abuziv.

La 10 iulie 2019, de către reclamanta, reieșind din raporturile juridice de
muncă avute cu instituția publică Primăria municipiului Chișinău, a fost depusă
cererea privind acordarea concediului de odihnă anual, pentru perioada de
activitate 2018-2019, începând cu 15 iulie 2019.

Din discuția verbală din 15 iulie 2019 cu Adrian Talmaci, ultimul a refuzat
nemotivat acordarea concediului anual de odihnă.

Astfel, la 16 iulie 2019, reclamanta a depus cererea cu nr. G-1975/19, prin
care a solicitat explicarea motivelor refuzului de acordare a concediului de odihnă
anual.

La 25 iulie 2019, neavând un răspuns referitor la acordarea concediului anual de odihnă, de către reclamantă a fost depusă o petiție adresată Inspectoratului de Stat al Muncii privind necesitatea intervenirii urgente a instituției vizate în situația descrisă mai sus.

A notat reclamanta că, la 26 iulie 2019, în momentul aducerii la cunoștință a dispoziției de eliberarea sa din funcție, răspunsul privind cererea de acordare a concediului anual de muncă și la cererea repetată nu a parvenit.

A menționat reclamanta că, ulterior, a fost informată de personalul secției secretariat din cadrul Preturii sect. Centru că în adresa sa a parvenit un răspuns. Un răspuns evaziv la solicitarea de acordare a concediului anual prin care s-a indicat că anume reclamanta a refuzat acordarea a 14 zile calendaristice de concediu de odihnă anual. A remarcat că, în cererea sa inițială de acordare a concediului au fost indicate 35 zile calendaristice.

A evidențiat reclamanta că, la 14 august 2019 ca urmare a petiției nr. G-933/19 depuse la Inspectoratul de Stat al Muncii, Inspectoratul a întocmit proces-verbal de control cu prescripții obligatorii și a indicat și asupra ilegalității eliberării din funcție a reclamantei.

La 21 august 2019, reclamanta a înregistrat în cancelaria Primăriei mun. Chișinău cererea prealabilă prin care a solicitat anularea dispoziției nr. 354/2-dc din 25.07.2019. Iar prin răspunsul Primăriei municipiului Chișinău din 28 august 2019, cererea prealabilă a reclamantei a fost respinsă.

Prin acțiunea înaintată (concretizată) reclamanta a solicitat, anularea dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreșed al sectorului Centru, restabilirea în funcția de vicepreșed al sectorului Centru, mun. Chișinău, încasarea din contul Primăriei mun. Chișinău salariul pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă și repararea prejudiciului moral (f.d.20).

Prin încheierea din 22 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea reclamantei Graur Eugenia, în partea ce ține de repararea prejudiciului moral, a fost declarată ca fiind inadmisibilă (f.d. 68-68 verso).

Prin hotărârea din 22 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de Graur Eugenia împotriva Primăriei mun. Chișinău privind anularea actului administrativ, restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale.

S-a anulat Dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreșed al sectorului Centru”, ca fiind ilegală.

S-a dispus restabilirea lui Graur Eugenia în funcția de vicepreșed al sectorului Centru, mun. Chișinău.

S-a dispus încasarea de la Primăria mun. Chișinău în beneficiul lui Graur Eugenia salariul pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă.

De asemenea s-a menționat că, hotărârea, în partea încasării unui salariu mediu pentru absența forțată de la muncă și în partea restabilirii Eugeniei Graur în funcția de vicepreșed al sectorului Centru, mun. Chișinău, se execută imediat.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 28 octombrie 2020, Primăria mun. Chișinău a declarat apel asupra hotărârii din 22 octombrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis apelul declarat de Primăria mun. Chișinău.

S-a casat hotărârea din 22 octombrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, și s-a emis o decizie nouă prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Graur Eugenia către Primăria mun. Chișinău privind anularea actului administrativ, restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale și a prejudiciului moral, s-a admis parțial.

S-a anulat Dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, ca fiind ilegală.

În rest, cererea de chemare în judecată înaintată de Graur Eugenia către Primăria mun. Chișinău privind restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale și a prejudiciului moral s-a declarat inadmisibilă.

În motivarea deciziei, instanța de apel a apreciat ca fiind neîntemeiate alegațiile apelantului precum că în cazul eliberării Eugeniei Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru nu era necesar invocarea temeiului de drept, odată ce dreptul de a numi în această funcție este a primarului, corelativ acestuia îi aparține și dreptul de eliberare din funcție referindu-se în special la prevederea art.22 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, potrivit căruia: „în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție.”

Or, din sensul prevederilor art. 22 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, rezultă că, demiterea/eliberarea din funcție a președintelui se face prin act administrativ.

Colegiul a reținut că, este greșită abordarea pârâtului precum că este suficient invocarea temeiului conform art. 22 alin. (3) al Legii nr.199 din 16.07.2010, fără careva temei material (de fond), or, regula valabilității actului administrativ, stabilește contrariul. Astfel, titlul III din codul administrativ, stabilește formalitățile și procedura pentru emiterea actelor administrative, cu indicarea condițiilor de fond și formă pentru aceasta și respectiv, sancțiunea ce survine în cazul nerespectării acestora. Așa fiind unul din elementele de bază ale un act administrativ, este motivarea.

Instanța de apel a specificat că, deși, este un domeniu specific de activitate, care ar implica simetria juridică, actul administrativ emis în această activitate administrativă nu poate deroga de la condițiile pentru aceasta stabilite de codul administrativ. Or, în caz contrar aplicând simetria juridică și fiind de ajunsă atribuția și dorința organului ce a emis actul de numire în funcție de demitere a celui numit, se riscă încălcarea drepturilor persoanei, care nu are nici o pârghie și rezultat al legitimei așteptări de exercitare a atribuțiilor pentru întreaga perioadă a mandatului. Fiind expus oricând la posibilitatea de a fi demis, fără să existe alte

temeiuri de drept, faptice pentru aceasta, reducându-se doar la atribuția emitentului și dreptul de a acționa în așa mod.

A conchis că, din conținutul dispoziției contestate se reține că acesta conține doar o enumerare a normelor de drept ce dă posibilitatea și confirmă atribuția primarului de a acționa în acest sens, fără să se indice temeiurile de fapt pentru aceasta. Iar, această circumstanță implică lipsa condiției de valabilitate a actului administrativ emis în așa mod și necesitatea aplicării sancțiunii juridice pentru aceasta.

Colegiul a menționat că, la caz, dreptul discreționar al autorității nu poate fi reținut, or acest drept discreționar implică soluția/efectele actului administrativ, adică autoritatea poate să-l aleagă din mai multe soluții, dar nu implică dreptul de a acționa într-un anumit mod. Adică, emiterea actului contestat la caz, nu poate fi reținut ca valabil prin prisma exercitării dreptului discreționar, ultimul aplicându-se referitor la identificarea unei soluții din mai multe date de lege, dar nu prin acționarea într-un anumit fel doar prin prisma deținerii atribuțiilor date și prin aplicarea simetriei juridice. Respectiv, odată ce Codul administrativ stabilește elementele de conținut și formă a actului administrativ, aceasta implică obligativitatea întrunirii lor, iar în caz contrar se atestă existența circumstanțelor de anulare a actului administrativ.

Referitor la pretenția reclamantei/intimatei Graur Eugenia privind restabilirea în funcția deținută anterior și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, Completul de judecată a considerat că acestea urmează a fi declarate inadmisibile, or, potrivit art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui. Prin urmare, în urma constatării nulității dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, își produce efectele juridice actul de dispoziție prin care Graur Eugenia a fost numită în funcția de vicepreședinte.

La 09 februarie 2021, Eugenia Graur, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei contestate, cu menținerea hotărârii din 22 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. Ulterior, la 16 aprilie 2021, Eugenia Graur a depus recurs motivat împotriva deciziei contestate (f.d. 138, 157-171).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, invocând că nu a fost argumentată lipsa necesității reabilitării persoanei în drepturile salariale, or, constatând încălcările admise de către Primăria mun. Chișinău la emiterea dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr. 354/2-dc din 25.07.2019, nu a indicat cum instituția publică urmează să reabiliteze persoana în drepturi, or, încălcarea unui drept reiese din principiile de bază ale reglementării raporturilor de muncă.

A conchis că, instanța de apel urma să examineze cerințele cu privire la restabilirea în funcția anterior deținută și achitarea plăților salariale, nu prin declararea ca fiind inadmisibile, or, din practica judiciară pe cazuri analogice, persoanele sunt reabilite în drepturi salariale.

La 08 aprilie 2021 (data de pe plicul poștal), Primăria mun. Chișinău a depus recurs motivat împotriva deciziei din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea parțială a deciziei contestate, în partea anulării dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreșed al sectorului Centru”, și emiterea unei decizii noi în această parte privind respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d. 149-154).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, reiterând argumentele invocate în cererea de apel.

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.

Conform art. 245 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. 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.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 02 februarie 2021, dispozitivul căreia a fost înmănat doar recurente Eugenia Graur la 03 februarie 2021 (f.d.137), iar decizia integrală din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de către recurenți la 26 martie 2021 (f.d.142, 143).

Prin urmare, recursul nemotivat depus de către Eugenia Graur la 09 februarie 2021, și recursul motivat la 16 aprilie 2021, este în termen.

De asemenea, recursul depus de către Primăria mun. Chișinău la 08 aprilie 2021 (data de pe plicul poștal) este în termen.

La 16 aprilie 2021 Curtea Supremă de Justiție a expediat intimațiilor copia cererilor de recurs, fiind recepționate de către părți la 21 aprilie 2021 (f.d.222-223), părților fiindu-i explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat.

Prin referința depusă la 26 aprilie 2021, Primăria mun. Chișinău, a solicitat respingerea recursului depus de către Eugenia Graur (f.d. 224-229).

Prin încheierea din 12 mai 2021 a Curții Supreme de Justiție, recursurile depuse de către Primăria mun. Chișinău și Eugenia Graur au fost numite pentru examinare în complet din 5 judecători.

Conform art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces și reprezentanții acestora pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului au fost expuse cu suficientă claritate.

Verificând argumentele invocate în recursul depus de către Primăria mun. Chișinău, completul specializat constată că în susținerea cererii de recurs nu s-au invocat careva temeiuri plauzibile, care ar convinge instanța că acțiunile autorității publice locale la emiterea deciziei contestate a avut loc cu respectarea normelor din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000 și din Legea cu privire

la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, motiv pentru care recursul depus urmează a fi respins.

Totodată, verificând argumentele invocate în recursul depus de către Eugenia Graur, prin prisma materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel și de a emite o decizie nouă de menținere a hotărârii primei instanțe, din următoarele motive.

Conform art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Totodată, conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

În temeiul art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La rîndul său, în corespundere cu art. 219 alin. (1) – (2) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Din actele și lucrările dosarului prezentate și necontestate de părți, dar și determinate de instanțele de judecată în fazele procesuale anterioare, se atestă că la 25 iulie 2019, Pretorul sectorului Centru, Pavel Rusu, a înregistrat la Primăria mun. Chișinău, nota informativă, prin care a adus la cunoștință Primarului General interimar al mun. Chișinău faptul că, dna Eugenia Graur, vicepretor, nu se implică în activitatea Preturii conform competențelor, nu conlucrează cu subdiviziunile de resort pe domeniile gestionate (învățământ, protecția copilului, asistență socială).

De asemenea, s-a constatat că, în cadrul orelor de audiență cu locuitorii sectorului Vatra înregistrați la dumneaei nu se soluționează majoritatea cererilor/petițiilor privind problemele de ordin economic. În cadrul secției social economice nu se implică la soluționarea problemelor apărute (soluționarea petițiilor, combaterea comerțului stradal, demolarea unităților comerciale).

Prin nota informativă menționată, Pretorul sectorului Centru, Pavel Rusu a solicitat eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepretor (f.d. 32).

Prin Dispoziția Primarului General interimar al municipiului Chișinău nr.354/2-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru”, Eugenia Graur a fost eliberată din funcția de vicepreștor al sectorului Centru. Temei a constituit inclusiv nota informativă a Preștorului sectorului Centru, Pavel Rusu (f.d. 9).

Nefiind de acord cu dispoziția dată, Graur Eugenia prin cererea prealabilă, înregistrată la Primăria mun. Chișinău la 21 august 2019, a solicitat anularea Dispoziției Primarului General interimar al municipiului Chișinău nr.354/2-dc din 25 iulie 2019, restabilirea în funcție cu achitarea retribuițiilor financiare pentru perioada de activitate pînă la data restabilirii în funcție (f.d. 5-7).

Prin răspunsul din 28 august 2019, Primarul General interimar a respins cererea prealabilă a intimatului, menționînd faptul că, dispoziția nr. 354/2-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru” a fost plasată în Registrul de stat al actelor locale și supusă controlului obligatoriu de legalitate de către organul abilitat, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, drept urmare, prezenta dispoziție nu a fost notificată (f.d.10).

Analizînd starea de fapt reținută de instanțele inferioare, Colegiul constată că la caz, obiectul litigiului rezidă din verificarea legalității Dispoziției Primarului General interimar al municipiului Chișinău nr.354/2-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru”, prin care a fost eliberată din funcția de vicepreștor al sectorului Centru, Eugenia Graur.

La emiterea deciziei enunțate, Primarul General interimar al municipiului Chișinău a ținut cont de demersul nr. 416/03-12 din 25 iulie 2019 dlui Pavel Rusu, preștor al sectorului Centru, de prevederile art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16.07.2010 Cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, art. 119 din Codul muncii, art. 29 alin. (2), art. 32 alin. (1) și art. 34 alin. (2) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, art. 15 alin (1), pct. 1), lit. b), alin. (2), art. 16, alin. (1) și art. 20, alin. (1), alin. (4) din Legea nr. 136 din 17.06.2016 privind statutul municipiului Chișinău și de decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/1 din 4 iulie 2019 (f.d. 9).

Prin acțiunea înaintată, reclamanta Graur Eugenia a invocat lipsa temeiului în vederea eliberării acesteia din funcție, considerent din care apreciază ca fiind ilegală Dispoziția Primarului General interimar al municipiului Chișinău nr.354/2-dc din 25 iulie 2019.

Instanța de recurs, apreciază critic alegațiile reprezentantului Primăriei mun. Chișinău, precum că, în cazul eliberării Eugeniei Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru nu era necesar invocarea temeiului de drept, odată ce dreptul de a numi în această funcție este a primarului, corelativ acestuia îi aparține și dreptul de eliberare din funcție referindu-se în special la prevederea art. 22 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, potrivit căruia, în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție.

Or, din sensul prevederilor art. 22 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, rezultă că, demiterea/eliberarea din funcție a pretorului se face prin act administrativ. Astfel, este greșită abordarea pârâtului că, pentru aceasta este suficient invocarea temeiului conform art. 22 alin. (3) al Legii enunțate, fără careva temei material (de fond), or, regula valabilității actului administrativ, stabilește contrariul.

În acest context, instanțele ierarhic inferioare corect au statuat că, la caz, actul administrativ individual contestat a fost emis în lipsa inițierii unei proceduri administrative, or, motivarea actelor administrative defavorabile trebuie să conțină obligatoriu o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Conform art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, stabilește că, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

De asemenea, prima instanță corect a concluzionat că, deși, este un domeniu specific de activitate, care ar implica simetria juridică, actul administrativ emis în această activitate administrativă nu poate deroga de la condițiile pentru aceasta stabilite de Codul administrativ. Or, în caz contrar aplicând simetria juridică și fiind de ajuns atribuția și dorința organului ce a emis actul de numire în funcție de demitere a celui numit, se riscă încălcarea drepturilor persoanei, care nu are nici o pârghie și rezultat al legitimei așteptări de exercitare a atribuțiilor pentru întreaga perioadă a mandatului. Fiind expus oricând la posibilitatea de a fi demis, fără să existe alte temeiuri de drept, faptice pentru aceasta, reducându-se doar la atribuția emitentului și dreptul de a acționa în așa mod. Astfel, din conținutul dispoziției contestate se reține că acesta conține doar o enumerare a normelor de drept ce dă posibilitatea și confirmă atribuția primarului de a acționa în acest sens, fără să se indice temeiurile de fapt pentru aceasta. Iar, această circumstanță implică lipsa condiției de valabilitate a actului administrativ emis în așa mod și necesitatea aplicării sancțiunii juridice pentru aceasta.

Pentru toate aceste considerente și reieșind din contextul normelor de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, instanța de fond și instanța de apel corect au ajuns la concluzia că Dispoziția Primarului General interimar al municipiului Chișinău nr.354/2-dc din 25 iulie 2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepretor al sectorului Centru”, este ilegală și urmează să fie anulată.

Cu referire la soluțiile date, instanța de recurs observă că sunt diferite. Instanțele au avut păreri diferite cu referire la pretențiile subsecvente privind restabilirea Eugeniei Graur în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru absența forțată de la muncă.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani prin hotărârea din data de 22 octombrie 2020 a anulat dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din

25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru”, a restabilit-o pe Eugenia Graur în funcția de vicepreștor al sectorului Centru, mun. Chișinău, a încasat de la Primăria mun. Chișinău în beneficiul lui Graur Eugenia salariul pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă.

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău prin decizia din data de 02 februarie 2021 a casat hotărârea din 22 octombrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, a adoptat o nouă hotărâre, prin care a anulat Dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 ”Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru” ca fiind ilegală, a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de către Graur Eugenia către Primăria mun. Chișinău privind restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale și a prejudiciului moral.

Instanța de apel a considerat că pretențiile Eugeniei Graur privind restabilirea în funcția deținută anterior și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă urmează a fi declarate inadmisibile, or în urma constatării nulității dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru”, își produce efectele juridice actul de dispoziție prin care Graur Eugenia a fost numită în funcția de vicepreștor.

Soluțiile diferite ale instanțelor ierarhic inferioare rezidă din interpretarea incorectă a prevederilor Codului administrativ.

Într-adevăr, potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreștor al sectorului Centru” este un act administrativ cu caracter individual defavorabil.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă hotărâre în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Totodată, alin. (2) al art. 224 din Codul administrativ, stipulează că, dacă la momentul anulării actului administrativ individual de către instanță acesta este deja executat, instanța dispune, la cerere, întoarcerea executării, în măsura în care ea este real posibilă.

Se relevă că întoarcerea executării reprezintă o situație simetric inversă executării săvârșite, ce încubă obligația de a se restitui tot ce s-a obținut prin executarea unui act administrativ individual defavorabil.

În sensul art. 224 alin. (2) din Codul administrativ, instituția întoarcerii executării este guvernată de principiul restabilirii situației anterioare.

Astfel, se desemnează prin acest principiu (restitutio in integrum) regula de drept potrivit căreia tot ce s-a executat în baza unui act individual defavorabil anulat trebuie restituit, astfel încât părțile raportului juridic de drept public să ajungă în situația în care acel act nu s-ar fi executat.

Important că, potrivit alin. (2) art. 224 din Codul administrativ, întoarcerea executării trebuie să aibă loc numai la cerere.

La caz, reclamanta Eugenia Graur efectiv a fost demisă din funcție și sistate plățile salariale, adică actul administrativ dispoziția Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, a fost executat.

Respectiv, anularea dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru” duce la întoarcerea executării, adică repunerea Eugeniei Graur în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru, mun. Chișinău și achitarea plăților salariale.

Important este de observat că, Eugenia Graur prin cererea prealabilă și prin cererea de chemare în judecată expres a solicitat întoarcerea executării, adică repunerea în funcție și achitarea plăților salariale și în acest sens instanța de fond corect a hotărât să o restabilească în funcția de vicepreședinte al sectorului Centru, mun. Chișinău și să oblige administrația publică locală să-i achite salariul pierdut.

Totodată, instanța de recurs constată că, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani prin încheierea din 22 octombrie 2020, corect a declarat inadmisibilă, acțiunea reclamantei Graur Eugenia, în partea ce ține de repararea prejudiciului moral, or pentru această pretenție nu a fost formulată o cerere prealabilă.

La acest capitol, instanța de recurs reține că, pretenția Eugeniei Graur privind repararea prejudiciului moral, nu constituie o pierdere directă rezultată din executarea dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr.354/2-dc din 25.07.2019 „Cu privire la eliberarea dnei Eugenia Graur din funcția de vicepreședinte al sectorului Centru”, dar o derivată a acesteia și pentru recuperarea prejudiciului moral corect prima instanță a observat că legiuitorul a instituit o regulă aparte, prevăzută la art. 19 din Codul administrativ, potrivit căreia cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art. 10 alin. (2) din Codul administrativ, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

Totodată, din sensul art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, rezultă că, în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă.

Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

Conform art. 166 din Codul administrativ, cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual.

Potrivit art. 167 alin. (4) din Codul administrativ, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

Conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) lit. f) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208.

În temeiul art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. În context, instanța de recurs a reținut și faptul că, pentru a formula o acțiune în contencios administrative, este necesar ca: - actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; - condiția existenței vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantului; - existența capacității de exercițiu și a celei procesuale; - vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea; - obligativitatea îndeplinirii procedurii administrative prealabile (în cazul prevăzut de lege).

Raportând cadrul legal, la circumstanțele factice ale cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că Eugenia Graur nu s-a adresat cu o cerere prealabilă către Primăria mun. Chișinău, cu privire la compensarea prejudiciului moral, or, prevederile Codului administrativ în vigoare din 01.04.2019, prevăd expres obligativitatea părții de a respecta procedura prealabilă în cazul solicitării reparării prejudiciului.

Pentru toate aceste considerente și reieșind din contextul normelor de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră justă concluzia primei instanțe privind admiterea integrală a cererii de chemare în judecată.

Împrejurările descrise determină Colegiul să conchidă că soluția instanței de apel este neîntemeiată, din care considerente aceasta nu poate fi menținută.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, iar decizia instanței de apel a fost emisă cu interpretarea eronată a legii și aprecierea greșită a probelor, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de către Eugenia Graur, a casa decizia din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a emite o decizie nouă prin care se va menține hotărârea din 22 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Primăria mun. Chișinău.

Se admite recursul depus de Eugenia Graur.

Se casează integral decizia din 02 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău și se adoptă o decizie nouă prin care se menține hotărârea din 22 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Eugenia Graur împotriva Primăriei mun. Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, restabilirea în funcție și achitarea plăților salariale.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Maria Ghervas

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Victor Burduh