

Dosarul nr.3ra-914/2021

Prima instanță: Judecătoria Comrat (V. Hrapacov)

Instanța de apel: Curtea de Apel Comrat (G. Colev, A. Curdov, Ș. Starciuc)

## ÎNCHEIERE

10 noiembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecători

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Turgunov Sherali și de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, reprezentați de Nezalizova Nina,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Comrat, Primarului municipiului Comrat, Turgunov Sherali cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat,

c o n s t a t ă :

La 05 octombrie 2018, Oficiul teritorial Comrat al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată, ulterior concretizată, împotriva Consiliului municipal Comrat, Primarului municipiului Comrat, Turgunov Sherali cu privire la anularea punctelor 2, 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 3/67 din 22 martie 2016 „Cu privire la numirea adjunctului primarului municipiului Comrat”, ca fiind ilegală, recunoașterea nulității contractului individual de muncă f/n din 01 aprilie 2016, încheiat între Primăria mun. Comrat în persoana primarului mun. Comrat și Turgunov Sherali, ca fiind ilegal.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că, în conformitate cu art. 64 și art. 68 Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrație publică locală, exercitând controlul legalității actelor administrative adoptate de organul de administrare publică locală Comrat și examinând sesizarea Serviciului de Informații și Securitate din 12 iunie 2018, a constatat ilegalitatea unor acte administrative, expediind în adresa Consiliului mun. Comrat și Primarului mun. Comrat un demers cu privire la ilegalitățile depistate, răspuns la care nu a primit.

Reclamantul a menționat că, prin decizia Consiliului municipal Comrat nr. 3/67 din 22 martie 2016 „Cu privire la numirea adjunctului primarului mun. Comrat”, s-a decis de a numi pe Turgunov Șherali adjunct al Primarului municipiului Comrat și ai stabili salariul lunar lui Turgunov Șherali în corespundere cu funcția de adjunct al Primarului municipiului Comrat. În baza acestei decizii, Primarul mun. Comrat a încheiat contractul individual de muncă f/n din 01 aprilie 2016, cu Turgunov Șherali pentru ocuparea funcției de adjunct al primarului mun. Comrat.

Reclamantul a relatat că, actele administrative emise sunt ilegale și pasibile anulării, deoarece, în conformitate cu art. 3 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, 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.

Reclamantul a invocat că, la data emiterii actelor administrative și nici după emiterea acestora Turgunov Șherali nu și-a dobândit cetățenia Republicii Moldova. Astfel, numirea acestuia în funcția de viceprimar a fost ilegală.

Prin hotărârea din 20 august 2020 a Judecătoriei Comrat, cererea de chemare în judecată, a fost admisă.

S-a anulat punctul 2 și punctul 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 3/67 din 22 martie 2016 „Privind numirea viceprimarului municipiului Comrat”, ca ilegală.

S-a recunoscut nulitatea contractului individual de muncă f/n din 01 aprilie 2016, încheiat între Primăria mun. Comrat în persoana Primarului mun. Comrat și Turgunov Șherali (f.d. 77, 85-90).

Prin decizia din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat, au fost respinse cererile de apel depuse de Turgunov Șherali și de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat împotriva hotărârii din 20 august 2020 a Judecătoriei Comrat.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, în conformitate cu art. 6 alin. (2) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024 din 02 iunie 2000, numai cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a alege și de a fi aleși, de a ocupa funcții ce implică exercitarea autorității publice și de a participa la referendum, în modul stabilit de lege. Astfel, condiție obligatorie pentru alegerea/numirea în funcție a viceprimarului, este de a avea cetățenia R. Moldova.

Curtea de Apel Comrat a stabilit că Turgunov Șherali, la data emiterii deciziei contestate de nu a avut cetățenia R. Moldova, fapt confirmat prin buletinul de identitate pentru apatrizi seria xxxx, eliberat lui Turgunov Șherali la 15 martie 2016 de Biroul migrație și azil. Totodată, în cadrul examinării cauzei în instanța de apel Turgunov Șherali a reținut că nu are cetățenia R. Moldova și este apatrid.

Astfel, instanța de apel a apreciat ca fiind corectă concluzia primei instanțe privind anularea punctului 2 și punctului 3 din decizia Consiliului municipal Comrat nr. 3/67 din 22 martie 2016 „Privind numirea viceprimarului municipiului Comrat”, cât și recunoașterea nulă a contractului individual de muncă f/n din 01 aprilie 2016, încheiat între Primăria mun. Comrat, în persoana Primarului mun. Comrat și Turgunov Șherali.

La 22 iunie 2021, Președintele Consiliului municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat au depus cerere de recurs nemotivată, iar la 23 august 2021, au depus cerere de recurs motivată împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat, solicitând casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, Președintele Consiliului municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat au invocat că Curtea de Apel Comrat a interpretat în mod eronat legea, nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, aplicând o lege care nu trebuia să fie aplicată.

Recurenții consideră că, instanța de apel nu a aplicat legea aplicabilă cauzei și anume prevederile art. 84 alin. (2) din Codul muncii, care prevede că recunoașterea unui contract individual de muncă ca ilegal are consecințe pentru viitor. Totodată, instanța de judecată a recunoscut ilegalitatea contractului de muncă, termenul căruia a expirat la momentul depunerii cererii de chemare în judecată.

Recurenții menționează că, Turgunov Șherali din 29 august 2018 nu mai deține funcția de viceprimar al municipiului Comrat, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă la 05 octombrie 2018, adică, la momentul depunerii cererii de chemare în judecată nu exista un contract individual de muncă încheiat cu Turgunov Șherali,

La 25 iunie 2021, Turgunov Șherali, a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat, solicitând casarea deciziei instanței de apel, invocând că motivele cererii de recurs vor fi expuse adăugător prin recurs suplimentar.

În conformitate cu art. 244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, 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 instanței de apel a fost pronunțată la 26 mai 2021.

La 30 iulie 2021, Președintele Consiliului municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, au recepționat decizia contestată, fapt ce se confirmă prin avizele de recepție DS8002094430AS și DS8002094428AS anexat la materialele dosarului (f.d.160,161).

La 23 august 2021, Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, reprezentați de Nezalizova Nina, a depus recurs motivat, împotriva deciziei din 26 mai 2021, astfel se atestă că recursul a fost depus în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 08 septembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa participanților la proces copiile cererilor de recurs depuse de Turgunov Șherali și de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referințelor, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului.

Examinând temeiurile invocate în recursuri 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 consideră recursurile inadmisibile, 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 în 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 din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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 reține 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 context, 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 în 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 în 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 Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, reprezentați de Nezalizova Nina, este inadmisibilă.

Referitor la recursul depus de Turgunov Sherali, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține prevederile art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, potrivit căruia recursul se declară inadmisibil în special când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

Din actele cauzei rezultă că, Curtea de Apel Comrat a pronunțat dispozitivul deciziei la 26 mai 2021 (f.d. 130).

La 25 iunie 2021, Turgunov Sherali, în termenul prevăzut de art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat (f.d.158).

Potrivit scrisorii de expediere a actului judecătoresc, se constată că Curtea de Apel Comrat, la 27 iulie 2021 a expediat recurentului la adresa indicată de către acesta în cererea de recurs nemotivată (xxxx) copia deciziei motivate din 26 mai 2021 (f.d.159).

Prin urmare, instanța de judecată a notificat, prin poștă cu scrisoare recomandată, copia deciziei motivate lui Turgunov Șherali, la adresa indicată de către acesta, însă, plicul cu avizul de recepție a restituit Curții de Apel Comrat, cu mențiunea factorului poștal „nereclamat”.

Respectiv, până la data examinării admisibilității recursului recurentul, Turgunov Șherali, nu a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Comrat.

În această conjunctură, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată că de către Turgunov Șherali nu a fost prezentat Curții Supreme de Justiție recursul motivat, în conformitate cu prevederile art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Mai mult, Turgunov Șherali, fiind interesat în soluționarea prezentei cauze, urma să întreprindă măsurile necesare de a-și proteja drepturile sale de acces la instanță și să prezinte Curții Supreme de Justiție motivarea recursului.

Din considerentele menționate și având în vedere că motivarea recursului nu a fost depusă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia că recursul depus de Turgunov Șherali,

urmează a fi declarat inadmisibil, în temeiul art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 246 alin. (1) și (2) lit. e) 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 :

Recursurile depuse de Turgunov Sherali și de Consiliul municipal Comrat și Primarul municipiului Comrat, reprezentați de Nezalizova Nina, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecători

Nina Vascan

Victor Burduh