

Dosar nr.3ra-1038/21
2-20076092-01-3ra-07102021

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

Î N C H E I E R E

20 aprilie 2022

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Natalia Antonevici împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la declararea ilegalității refuzului în examinarea cererii prealabile și anularea ordinului nr.46 din 09 martie 2020 cu privire la demisie,

împotriva deciziei din 01 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, împotriva hotărârii din 12 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 07 iulie 2020, Natalia Antonevici a depus cerere de chemare în judecată în contencios administrativ împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova solicitând declararea ilegalității refuzului în examinarea cererii prealabile, anularea ordinului nr.46 din 09 martie 2020 cu privire la demisia reclamantei, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la acordarea gradului special de comisar-șef de justiție, cu ulterioara demisie din serviciu.

În susținerea acțiunii a indicat că a activat în sistemul penitenciarelor din Republica Moldova în perioada anilor 2004-2020. În acest interval de timp, a trecut scara profesională de la Șef al Centrului Psihologic al Penitenciarului nr. 4 Cricova și până la Șef al Direcției Resurse Umane al Administrației Naționale a Penitenciarelor.

A început activitatea având gradul special locotenent de justiție și la depunerea cererii de demisie era în gradul special de comisar-principal de justiție. Cele menționate confirmă circumstanța atitudinii conștiincioase și stăruitoare la îndeplinirea obligațiilor de serviciu ce i-au fost încredințate și drept rezultat avansările în posturile deținute pe parcurs.

Prin ordinul nr.46 din 09 martie 2020 semnat de Secretarul de Stat al Ministerului Justiției, Radu Foltea, a fost demisionată în rezervă la împlinirea vechimii în serviciu.

Menționează că nu este de acord cu ordinul emis și l-a contestat prin cerere prealabilă. Cererea prealabilă a fost recepționată de către Ministerul Justiției prin intermediul oficiului poștal la 29 aprilie 2020, drept dovadă servind avizul de recepție.

Până la momentul formulării acțiunii în judecată și înregistrării în cancelarie, Ministerul Justiției nu i-a comunicat despre rezultatele examinării cererii prealabile.

Mai menționează reclamanta că ordinul este semnat de către o persoană neîmputernicită. Potrivit subpct.11 din pct.9 din Hotărârea cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției nr.698 din 30 august 2017, Ministrul Justiției emite ordine în mod unipersonal și în limitele competenței sale, asigurând controlul executării acestora. Ordinul contestat a fost emis cu încălcarea dreptului Nataliei Antonevici prevăzut în art.38 din Legea 300/2017.

Afirmă reclamanta că, la 06 martie 2020 a împlinit termenul de aflare în gradul special de comisar-principal de justiție și are dreptul de a fi promovată în următorul grad special în termen.

Astfel, acumulând toate condițiile necesare pentru promovarea în grad special, reclamanta a obținut legitima speranță, prin raportare la dispozițiile art.1 din Protocolul nr.1, ce constituie un element al dreptului de proprietate. O lipsire de proprietate, în lumina celei de-a doua norme CEDO citate, poate fi justificată numai dacă se demonstrează, în special, că ea a intervenit pentru o cauză de utilitate publică și a avut un temei legal. În plus, orice ingerință în folosirea proprietății trebuie să răspundă exigenței de proporționalitate. CtEDO reamintește mereu faptul de menținere a unui echilibru just între cerințele de interes general ale comunității și imperativele apărării drepturilor fundamentale ale individului. Grija de a asigura un astfel de echilibru este inerentă mecanismului convenției. Curtea reamintește, de asemenea că, echilibrul este distrus atunci când persoana în cauză suportă o sarcină specială și exorbitantă (Hotărârea Sporong și Lqnnroth, pag.26 - 28).

În continuare, în susținerea argumentelor reclamanta invocă prevederile art.36, 37, 57 din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr.300/21.12.2017

Totodată, urmare a celor menționate, în temeiul art.162, 189, 211, 212 și art. 224 din Codul administrativ, solicită declararea drept ilegal refuzul Ministerului Justiției în examinarea cererii prealabile; anularea ordinului Ministerului Justiției nr.46 din 09 martie 2020 cu privire la demisia reclamantei; obligarea Ministerului Justiției la emiterea actului administrativ, prin care să-i fie acordat gradul special de „comisar-șef de justiție”, cu ulterioara demisie din serviciu în rezervă.

Prin încheierea din 12 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ înaintată de Natalia Antonevici împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova în partea obligării emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la acordarea gradului special de comisar-șef de justiție, cu ulterioara demisie din serviciu (f.d.37-39).

Instanța de fond a notat că reclamanta Natalia Antonevici nu a respectat procedura prealabilă la înaintarea pretenției privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la acordarea gradului special de comisar-șef de justiție, cu ulterioara demisie din serviciu.

Prin hotărârea din 12 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani acțiunea în contencios administrativ înaintată de Natalia Antonevici împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la declararea ilegalității refuzului în examinarea cererii prelabile și anularea ordinului nr.46 din 09 martie 2020 cu privire la demisie, a fost respinsă, ca fiind neîntemeiată (f.d.36, 47-50).

La 12 noiembrie 2020, Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, a contestat cu apel hotărârea din 12 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii primei instanțe (f.d.43).

La data de 04 ianuarie 2021, avocatul Vladimir Kovali, în interesele reclamantei Natalia Antonevici, a prezentat apelul motivat solicitând casarea integrală a hotărârii instanței de fond și emiterea unei decizii noi, prin care acțiunea înaintată de Natalia Antonevici împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la anularea ordinului nr.46 din 09 martie 2020, să fie admisă (f.d.56-62).

Prin decizia din 01 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, împotriva hotărârii din 12 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.85, 86-92).

Referitor la fondul cauzei, Colegiul instanței de apel a apreciat ca fiind justă concluzia primei instanțe că, în speță, nu se constată existența temeiurilor legale pentru a dispune anularea ordinului contestat, menționând în acest sens că, acesta a fost emis cu respectarea prevederilor art.82 din Legea nr. 300/2017.

Instanța de apel a apreciat critic argumentul că prima instanța nu a luat în considerare faptul concedierii reclamantei în timpul concediului, notând în susținerea criticii că aflarea salariatului în concediu nu suspendă curgerea vechimii în serviciu ce acordă dreptul la pensie funcționarilor publici cu statut special. Prin urmare, în condițiile în care vechimea în serviciu ce acordă dreptul la pensie, s-a împlinit în timpul aflării funcționarului în concediu de odihnă, angajatorul a fost în drept să emită ordinul de demisionare în rezervă a funcționarului.

Instanțele ierarhic inferioare au constatat respectarea termenului prevăzut de art.82 alin.(4) din Legea nr.300/2017, punctând că, cererea de demisie depusă de reclamantă a fost înregistrată la data de 28 februarie 2020, iar demisia a survenit la 31 martie 2020, astfel, Ministerul Justiției a respectat termenele necesare pentru producerea efectelor juridice de demisie.

În consolidarea concluziei, instanțele ierarhic inferioare au reținut, ca fiind relevante, prevederile art.82 alin.(7) din Legea citată, potrivit căruia, demisionarea poate avea loc și în perioadele prevăzute la art.80 alin.(6), adică în timpul aflării funcționarului public cu statut special, în concediu de odihnă anual plătit.

Colegiul instanței de apel a respins ca nefondat, argumentul invocat în apel că ordinul contestat a fost semnat de o persoană neîmputernicită, notând că ordinul nr.46 din 09 martie 2020, semnat de Radu Foltea în calitate de Secretar de Stat al Ministerului Justiției, a fost emis de către o persoană împuternicită, făcând referire în acest sens, la prevederile pct.pct. 11, 12. 7) din Hotărârea Guvernului nr.698/2017.

Totodată, cu referire la prevederile art.82 alin.(2) din Legea 300/2017 Colegiul instanței ierarhic inferioare a apreciat critic și argumentul invocat în cererea de apel precum că, autoritatea publică pârâtă la emiterea ordinului contestat, a încălcat

principiul proporționalității, iar instanța de fond a omis să dea analiză acțiunilor întreprinse de Ministerul Justiției, neverificând dacă a fost respectat dreptul discreționar la emiterea ordinului contestat. Or, demisionarea survine și în cazul împlinirii vechimii în serviciu, ce acordă funcționarilor publici cu statut special, dreptul la pensie. Astfel, odată ce funcționarul public cu statut special, împlinește vechimea în serviciu care îi acordă dreptul la pensie, demisionarea acestuia survine fără exercitarea dreptului discreționar de către angajator, adică este un eveniment inevitabil. Prin urmare, nu sunt relevante argumentele apelantului despre încălcarea de către autoritatea publică a dreptului discreționar.

Alte argumente invocate de apelant în susținerea poziției sale, de asemenea, nu au fost reținute de instanța de apel, deoarece se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

La 31 august 2021, Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, a depus recurs motivat împotriva deciziei din 01 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu remiterea cauzei spre examinare în alt complet de judecată (f.d.98-108, 111-121).

În motivarea recursului Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, a indicat că, instanța de apel a menținut hotărârea primei instanțe, concluziile căreia sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei.

Astfel, a notat că, potrivit ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor din 20 ianuarie 2020 cu nr.56 recurente i s-a acordat concediu pentru perioada 20 ianuarie 2020 – 01 aprilie 2020. Iar prin ordinul nr.291ef. din 05 februarie 2020 al Administrației Naționale a Penitenciarelor s-a modificat perioada de concediu, specificându-se perioada 21 ianuarie-02 aprilie 2020.

Prin ordinul Ministerului Justiției nr.46 din 09 martie 2020 a fost demisionată începând cu 31 martie 2020.

Astfel, consideră că, dreptul la concediu a fost îngrădit ilegal.

Cererea de demisie a fost înregistrată în cancelaria Ministerului Justiției la 28 martie 2020.

Potrivit Fișei postului, recurenta deținea funcția de șef Direcție resurse umane a Direcției Generale management instituțional - funcție publică cu statut special de conducere. Codul funcției D3199 (aprobată prin Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr.270/23.11.2018 anexa.6).

Consideră că, aceste circumstanțe nu au fost examinate de către instanța de judecată.

Mai menționează că, instanța de judecată n-a constatat circumstanța principală că apelanta a fost demisionată în timpul concediului.

În opinia recurente, Ministerul Justiției era obligat să respecte termenele necesare pentru producerea efectelor juridice de demisie, și nu era obligat să emită ordin de demisie persoanei cu funcție de conducere în timpul concediului anual al ultimei.

Mai consideră că, instanța de fond nu a elucidat toate circumstanțele importante speței, s-a abținut de a răspunde la toate argumentele abordate, a interpretat eronat normele de drept, fapt care a adus la emiterea unui act

administrativ contrar normelor de procedură, iar instanța de apel a susținut eronat această poziție.

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 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 01 iunie 2021, în ședință publică.

Actele cauzei nu atestă faptul când dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificată participanților al proces.

La 10 august 2021, Curtea de Apel Chișinău a expediat în adresa avocatului Vladimir Kovali decizia motivată din 01 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin intermediul poștei electronice kovali.vladimir@gmail.com și kovali.vladimir@mail.ru, indicată de acesta în mandatul de avocat anexat la materialele cauzei (f.d.2) și prin intermediul căreia a fost expediată și recepționată toată corespondența pe parcursul examinării cauzei în instanțele ierarhic inferioare (f.d.93 verso).

Potrivit avizelor de recepție, anexate la materialele cauzei, rezultă că avocatului Vladimir Kovali și Nataliei Antonevici, decizia motivată a fost expediată și prin intermediul serviciului de poștă, fiind recepționată de avocatul Vladimir Kovali, la 24 august 2021 (f.d.95), iar de Nataliei Antonevici – la 06 septembrie 2021 (f.d.94).

La 31 august 2021, prin intermediul poștei electronice avocatul Vladimir Kovali, în interesele recurentei Natalia Antonevici, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel (f.d.111-121),

În condițiile enunțate, recursul depus la 31 august 2021 a fost depus în termenul legal prevăzut la art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ.

La 07 octombrie 2021, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, într-un termen rezonabil, Curtea Supremă de Justiție, prin intermediul oficiului poștal, a expediat în adresa Ministerului Justiției a Republicii Moldova copia recursului motivat depus de Natalia Antonevici, creând astfel participanților la proces condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței (f.d.123).

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, în raport cu materialele cauzei și argumentelor din referință, 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

enumerare 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 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 recursul depus de către Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali.

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

d i s p u n e :

Recursul depus de Natalia Antonevici, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Iurie Bejenaru

Aliona Miron