

Dosarul nr. 3ra-277/22
2-20135458-01-3ra-04042022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. L. Holevițcaia)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Clima, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

25 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Eleonora Gandrabur,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
către Eleonora Gandrabur împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”,
Cancelariei de Stat, persoană terță Diana Tacu cu privire la anularea actului
administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,
împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 29 octombrie 2020, Eleonora Gandrabur a depus cerere de chemare în judecată
în procedura contenciosului administrativ împotriva Instituției Publice „Agenția
Servicii Publice”, Cancelariei de Stat, persoană terță Diana Tacu cu privire la anularea
actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că la data de 12 august 2020, s-a adresat
Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” și Cancelariei de Stat, cu plângere/petiție
privind inițierea procedurii administrative (disciplinare) focusate pe examinarea
conduitei șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Ostavciuc-Tacu, sub aspectul
comiterii abaterilor disciplinare abordate detaliat în plângere. Iar în suportul
plângerii/petiției, a reclamat comportamentul dezolant admis de șeful Direcției
Generale Stare Civilă, Diana Ostavciuc-Tacu, în cadrul audienței din data de 6 august
2020, în contextul revenirii Eleonorei Gandrabur, în serviciu după aflarea în concediu
de îngrijire a copilului minor, conduită manifestată prin folosirea unor calificative
umilitoare gen: „limbaj de piață centrală”, „vestimentație inadecvată”, „umblarea cu
minciunile”, ridicarea nejustificată a tonalității vocii, lipsirea de posibilitatea de
apărare și plasarea Eleonorei Gandrabur, într-o lumină apriori negativă. Or, dovada
circumstanțelor invocate pot fi desprinse cu lux de detalii din conținutul înregistrărilor
video și audio efectuate în incinta sediului Direcției Generale Stare Civilă, în concret,
în sala de protocol.

Reclamanta a menționat că, comportamentul disputat încalcă flagrant normele deontologice și etice ale funcționarului public în general, și Codului de etică al angajaților Agenției Servicii Publice în particular, care prescriu călăuzirea în exercitarea atribuțiilor funcționale de principiul legalității, profesionalismului și imparțialității, exigențe care au fost neglijate cu prisosință de către șeful Direcției Generale Stare Civilă, Diana Ostavciuc-Tacu, deși s-a reproșat că anume ultima este culpabilă de nerespectarea lor.

A notat că, asemenea atitudine nu poate fi tolerată oricare ar fi circumstanțele, scara ierarhică, clasa socială etc., a salariatului în raport cu șeful ierarhic superior, iar maniera de discuție acuzatorială nu face față nimănui. Or, demnitatea umană nu a fost abolită și nu poate fi călcată în picioare de nimeni. Iar, ambianța și substanța afirmațiilor evocate de către Diana Ostavciuc-Tacu, față de Eleonora Gandrabur, a creat pentru orice observator obiectiv și rezonabil percepția clară că, în fapt, s-a urmărit provocarea depunerii de către Eleonora Gandrabur, a cererii de demisie și obstrucționarea dreptului la muncă sub aspectul exercitării atribuțiilor de serviciu în cadrul unui mediu corespunzător și adecvat, inclusiv acordarea posibilității beneficierii de garanțiile conferite salariatului sub imperiul Codului muncii, însă tentativa dată nu s-a soldat cu succes.

Reclamanta a invocat dezacordul față de poziția Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, exprimată în actul administrativ individual defavorabil – răspunsul nr.01/G-532/20 din 11 septembrie 2020, precum și în conținutul deciziei pe segmentul procedurii prealabile – răspunsul nr.01/G-661/20 din 29 septembrie 2020, întrucât, conform art. 21 și art. 24 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege. Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți. Participantul care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu bună-credință răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate. Or, abordarea Instituției Publice „Agenția Servicii Publice”, este una eronată atunci când conferă o conotație civilă sau de muncă cererii/petiției înaintate, iar cu prisosință, actele emise și contestate la caz reprezintă manifestări exprimate în regim de putere publică în sensul art. 8 din Codul administrativ și sunt în substanță defavorabilă.

Reclamanta a specificat că, determinarea naturii juridice a litigiului nu este legată de persoana fizică vizată în petiție/cerere ci de specificul activității ce urmează a fi realizată de autoritatea pârâtă din care face parte aceasta, care este de origine administrativă în virtutea art. 5 și art. 6 din Codul administrativ.

Cu titlu exemplificative, reclamanta a relatat că, avocații, executorii judecătorești, notarii nu sunt funcționari publici însă, actele emise de către organele lor de autoadministrare în privința conduitei acestora sunt acte administrative și pot fi supuse controlului în ordinea contenciosului administrativ.

A relatat că, în mod evident, răspunsurile Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” nr. 01/G-532/20 din 11 septembrie 2020 și nr. 01/G-661/20 din 29 septembrie 2020, nu pot fi considerate motivate atât din perspectiva Codului administrativ, cât și

din perspectiva altor ramuri de drept invocate de partea pârâtă, iar afirmațiile conținute în actele contestate sunt pur declarative și lipsite de substanță persuasivă. Or, motivarea completă este obligatorie și, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Reclamanta a specificat că, invocarea simplului fapt că examinarea acțiunilor șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Ostavciuc-Tacu, nu a reflectat careva abateri de ordin procedural sau disciplinar, sunt criticabile și nu pot satisface dezideratele unei motivații plauzibile, bazate în mod imperios pe probe concludente și consistente. Or, o analiză superficială a segmentului examinării de către pârât a petiției și cererii prealabile scoate în evidență încălcări crase a principiilor procedurii administrative prevăzute la art. 3 art. 21, 22, 23, 31, 32 din Codul administrativ, precum și etapelor procedurii administrative prevăzute în Cap. I, Tit. II, Cod administrativ.

Mai mult, la examinarea cererii prealabile, reclamanta a precizat că, nu au fost luate în considerare și dispozițiile art. 10 alin. (1) lit. b) și alin. (3), art. 85, 87, 94, 119, 147, 162 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ.

A comunicat că, înainte de emiterea actului administrativ nu a fost audiată, conform art. 94 din Codul administrativ, nu au fost efectuate investigațiile efective cu administrarea de probe, conform art. 85 din Codul administrativ, precum și că nu a fost notificată în corespundere cu rigorile art. 97-110, despre actele emise. Iar, procedura administrativă în ansamblu nu a respectat principiile cercetării din oficiu, (art. 22 din Codul administrativ), egalității de tratament (art. 23 din Codul administrativ), imparțialității (art. 25 din Codul administrativ), eficienței (art. 28 din Codul administrativ), comprehensibilității și transparenței (art. 32 din Codul administrativ), comunicării/cooperării (art. 33 și art. 34 din Codul administrativ). Or, comportamentul persoanei terțe nu se încadrează în limitele Codului deontologic iar invocarea exigenței profesionale și subordonării ierarhice nu poate constitui o scuză plauzibilă pentru admiterea acțiunilor descrise și constituie un paravan de protecție inadmisibilă.

A afirmat că, încălcările admise de către Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”, conduc în mod inevitabil la concluzia necesității anulării actelor viciate cu satisfacerea revindicărilor înaintate.

Eleonora Gandrabur a solicitat anularea deciziei nr. 01/G-532/20 din 11 septembrie 2020, a răspunsului nr. 01/G-661/20 din 29 septembrie 2020, precum și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, prin care să se dispună inițierea procedurii disciplinare în privința șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Ostavciuc-Tacu, și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare conduitei sale contrare eticii și deontologiei profesionale

Prin hotărârea din 2 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost anulat actul administrativ individual defavorabil – răspunsul nr. 01/G532/20 din 11 septembrie 2020 și decizia adoptată în procedura prealabilă – răspunsul nr. 01/G-661/20 din 29 septembrie 2020, emise de către Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” și s-a obligat Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” să inițieze procedura disciplinară în privința șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Tacu, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței în acțiunile acesteia a încălcării disciplinare și, după caz, aplicarea unei sancțiuni disciplinare echitabile.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la data de 11 iunie 2021, Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” a depus apel împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând casarea acesteia cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

La 23 iunie 2021, în interiorul termenului legal prevăzut de lege, Diana Tacu, a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe, prin care a solicitat casarea hotărârii cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 24 noiembrie 2021, corectată prin încheierea din aceeași dată, a Curții de Apel Chișinău a fost casată integral hotărârea din 2 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie cu privire la declararea acțiunii depusă de către Eleonora Gandrabur, ca inadmisibilă.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și anume nu a determinat existența dreptului vătămat al Eleonorei Gandrabur, recunoscut de lege, prin emiterea actului administrativ contestat.

Instanța ierarhic inferioară a considerat că, sesizând instanța de judecată cu acțiunea în cauză, Eleonora Gandrabur, nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege, i-a fost încălcat prin emiterea actelor administrative contestate, or, legea expres prevede regula sesizării instanței de către orice persoană care revindecă încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar dreptul vătămat reprezintă orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

Instanța de apel a notat că nu poate fi reținut la caz argumentul intimitei/reclamante, precum că, răspunsul Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” nr. 01/G-532/20 din 11 septembrie 2020, emis la plângerea Eleonorei Gandrabur din 10 august 2020, a fost emis cu încălcarea normelor juridice prevăzute de legea care reglementează. Întrucât argumentul dat nu poate constitui obiectul verificării legalității răspunsului asupra rezultatelor efectuate în urma examinării materialelor de constatare în privința șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Tacu, care nici nu o vizează, iar în acest caz se constată neîntrunirea condițiilor obligatorii de către Eleonora Gandrabur, pentru a înainta în instanță o acțiune în ordinea contenciosului administrativ, deci la caz nu s-a constatat existența unui act administrativ, prin care s-ar fi lezat careva drepturi și interese legitime anume ale Eleonorei Gandrabur, ceea ce denotă lipsa dreptului vătămat. Or, răspunsul Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” nr. 01/G-532/20 din 11 septembrie 2020, emis în urma examinării materialelor de constatare în acțiunile șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Tacu, contestat de către Eleonora Gandrabur, se referă în privința altor persoane (șefei Direcției Generale Stare Civilă, Diana Tacu), decât reclamantei Eleonora Gandrabur, iar reclamanta/intimata nu revendică încălcarea unui drept al său în sensul art.17 coroborat cu art.189 alin.(1) din Codul administrativ, respectiv pentru admisibilitatea acțiunii în sensul art. 17, art.20, art.38 și art.189 alin.(1) din Codul administrativ, reclamantul urmează să revendice un drept propriu vătămat prin activitatea administrativă.

La 13 ianuarie 2022, prin intermediul poștei electronice, Eleonora Gandrabur a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii primei instanțe.

Iar, la data de 15 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, recurenta Eleonora Gandrabur a depus motivarea recursului, invocând că instanța de apel prin decizia contestată a recunoscut imunitatea de jurisdicție a angajaților din cadrul autorităților/instituțiilor publice, a fortificat caracterul iluzoriu al dreptului reclamantei

la un tribunal, precum și a desconsiderat argumentele indicate în suportul acțiunii de contencios administrativ sub aspectului dreptului vătămat.

Prin referința depusă la 29 aprilie 2022, Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” a solicitat respingerea recursului depus de către Eleonora Gandrabur cu menținerea deciziei instanței de apel.

Examinând admisibilitatea recursului depus de către Eleonora Gandrabur, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motivele ce succed.

În conformitate cu 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.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede la lit. d) că recursul se declară inadmisibil în special când a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1).

În această ordine de idei, art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, reglementează expres că 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.

Din interpretarea corectă a normelor legale enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că, exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, cărora li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

La acest capitol, instanța de recurs reține și prevederile art. 223 din Codul administrativ, conform cărora hotărârile și alte acte de dispoziție prin care se stabilesc termene, precum și numirea ședințelor și citațiile se notifică participanților la proces conform art. 96-114.

În sensul art. 96 alin. (1) din Codul administrativ, notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Relevante la caz sunt și dispozițiile art. 63 alin. (1) din Codul administrativ, care prevede că calcularea termenelor în procedura administrativă se efectuează în conformitate cu prevederile art. 259-266 din Codul civil.

Iar, în condițiile art. 261 alin. (1) din Codul civil, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, atunci ziua survenirii evenimentului sau momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că dispozitivul deciziei instanței de apel pronunțat public la data de 24 noiembrie 2021 a fost notificat recurentei (eleonoragandrabur@gmail.com), prin intermediul poștei electronice, la 29 noiembrie 2021 (f.d.177).

Prin urmare, în speță prin prisma prevederilor art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, termenul de procedură de 30 de zile instituit de legiuitor pentru valorificarea dreptului de a depune recursul împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și-a început curgerea din ziua imediat următoare datei notificării

actului judecătoresc de dispoziție respectiv – 30 noiembrie 2021 și a expirat la data de 29 decembrie 2021 (zi de miercuri).

Cu toate acestea, recursul Eleonorei Gandrabur împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost depus prin intermediul poștei electronice, la data de 13 ianuarie 2022, (f.d.179-180), fapt ce denotă depunerea recursului după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, cu atât mai mult că recurenta nu a solicitat repunerea în termen a recursului prin prisma 65 alin. (1) din Codul administrativ.

La capitolul dat, nu poate fi reținută alegația invocată în cererea de recurs nemotivată precum că dispozitivul deciziei instanței de apel nu i-a fost notificat recurenteii în corespundere cu rigorile art. 97 din Codul administrativ.

Or, după cum s-a menționat mai sus, dispozitivul deciziei instanței de apel a fost notificat recurenteii, prin intermediul poștei electronice, la data de 29 noiembrie 2021.

În acest context, instanța supremă accentuează că comunicarea actelor de procedură prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură (a se vedea *Stichting Landgoed Steenberg* și alții vs Olanda, nr. 19732/17, § 52-53, 16 februarie 2021).

În continuare, completul specializat conchide că recurenta Eleonora Gandrabur fiind interesată în soarta soluționării prezentului litigiu, urma să întreprindă măsurile necesare de a-și proteja dreptul său de acces la instanță prin depunerea în termen a recursului, care să corespundă exigențelor impuse de legiuitor, în caz contrar intervenind cu titlu de sancțiune procedurală, declararea recursului inadmisibil în temeiul articolului 246 alin. (2) lit. d) din Codul administrativ.

Relevant de menționat este și jurisprudența CtEDO în care Înalta Curte a reiterat că, ține de obligația părților de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție (*Van Harn împotriva Germaniei*).

Or, legiuitorul a instituit termen imperativ pentru exercitarea căii de atac, asigurând astfel stabilitatea raporturilor juridice dintre părți și evitarea incertitudinii pentru o perioadă îndelungată de timp, în care apar, derulează și se modifică o complexitate de relații dintre părți sub egida unor norme de drept distincte.

Iar, admiterea exercitării unei căi de atac în afara termenului legal ar constitui o încălcare a principiului legalității și securității raporturilor juridice și respectiv, o soluție inadmisibilă în conjunctura ordinii de drept naționale.

La caz, este notabil că certitudinea legală impusă regulilor procedurii de contencios administrativ, în calitate de condiție sine qua non a unui proces echitabil, vizează, atât drepturile recurentului, cât și ale intimatului, astfel încât instanța de contencios administrativ, nefiind în drept de a substitui voința legislatorului materializată în conținutul normelor de procedură, în vederea exonerării recurentului de sancțiunile procedurale din motivul înțelegerii greșite de către acesta a efectelor legale.

Concomitent, jurisprudența constantă a Curții Europene a Drepturilor Omului, a statuat reglementarea referitoare la formalitățile și termenele ce trebuie respectate pentru exercitarea unei căi de atac urmărește să asigure o bună administrare a justiției și, în particular, să respecte principiul securității raporturilor juridice și că cei interesați trebuie să aibă posibilitatea de a se aștepta ca aceste reguli să fie aplicate. Aceste termene urmăresc mai multe scopuri importante, și anume, să garanteze securitatea juridică, fixând un termen pentru acțiuni, să pună pe eventualii pârâți la adăpost de plângeri introduse foarte târziu, care ar fi, probabil, mai dificil de combătut, și să împiedice nedreptățile ce s-ar putea produce dacă tribunalele ar fi chemate să se pronunțe în

legătură cu evenimente consumate cu mult timp în urmă, plecând de la elemente de probă cărora nu li s-ar mai putea acorda credit și care ar fi incomplete din cauza timpului scurs (cauza Brumărescu c. României, cauza Marckx c. Belgiei).

În această ordine de idei, corelând circumstanțele faptice constatate și expuse supra cu normele legale precitate, completul specializat conchide că la depunerea recursului împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, Eleonora Gandrabur nu a respectat prevederile articolului 245 alin. (1) din Codul administrativ.

Din considerentele menționate și având în vedere că Eleonora Gandrabur nu a respectat prevederile art. 245 alin. (1) din Codul administrativ, 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 împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (1) și (2) lit. d) 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 către Eleonora Gandrabur, se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu