

Dosarul nr. 3ra-733/22  
2-21133461-01-3ra-25072022

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

## Î N C H E I E R E

21 septembrie 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 recursurilor depuse de către Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Aliona Paladi împotriva Primăriei municipiului Chișinău și Direcției generală arhitectură, urbanism și relații funciare cu privire la contestarea actului administrativ, împotriva deciziei din 25 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a t ă :

La 8 septembrie 2021, Aliona Paladi a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Primăriei municipiului Chișinău și Direcției generală arhitectură, urbanism și relații funciare cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, a activat în funcția publică – șef al secției autorizări locuințe colective și obiective de utilitate publică a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare.

A menționat că, începând cu luna ianuarie 2021, între ea și conducerea Direcției, aproape că nu a existat comunicare directă.

A explicat că în perioada aflării în concediu, în lipsa sa, colegii de secție erau chemați și impuși să execute unele acțiuni cu abateri. Ulterior, actele care nu erau coordonate de secție, erau luate de șeful direcției și transmise spre examinare altor secții, fără a fi informată în calitate de șefă de secție.

A afirmat că despre aceasta, a indicat în nota de serviciu din 11 mai 2021, dar această notă, a înrăutățit relațiile cu șefa direcției. Astfel, a decis cu secția și șeful Direcției, în subdiviziunea căruia se afla, să meargă la Primărie și să informeze autoritatea publică locală despre situația creată în Direcție.

A relatat că, ulterior, prin ordinul nr. 88 din 7 iulie 2021, a fost dispusă eliberarea sa din funcția publică – șef al secției autorizări locuințe colective și obiective de utilitate publică, începând cu 8 iulie 2021.

Reclamanta a mai adăugat că prin ordinul nr. 67 din 31 mai 2021, a fost detașată în funcția de șef al Secției urbanism și arhitectură din cadrul Preturii sectorului Ciocana, însă, acest ordin este ilegal, or, Direcția nu a motivat necesitatea urgentă de detașare a sa și nici nu a dovedit situația dificilă a Preturii sectorului Ciocana de a-și realiza atribuțiile în domeniul respectiv. Totodată, lipsește descrierea procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului administrativ individual: audieri, opinii ale participanților.

Reclamanta a specificat că s-a adresat cu o acțiune în contencios administrativ în contradictoriu cu Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare privind anularea ordinului nr. 67 din 31 mai 2021.

A notat că, în perioada 2 - 22 iunie 2021, s-a aflat în concediu medical, iar la revenire din concediul medical, pe 23 iunie 2021, a informat Serviciul resurse umane și administrare internă despre faptul, că la 18 iunie 2021, a depus acțiune în contencios administrativ privind suspendarea aplicării ordinului nr. 67 din 31 mai 2021 și anularea acestuia. Fără a fi luate în considerare cele comunicate, la 23 iunie 2021, în jurul orei 16:00, i-a fost prezentat în biroul de serviciu, preavizul nr. 06-28/204i din 23 iunie 2021, prin care a fost informată referitor la încetarea raporturilor de serviciu, începând cu 8 iulie 2021.

A relatat, că prin încheierea din 29 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost respinsă cererea privind suspendarea actului administrativ, care a fost contestată cu recurs la 6 iulie 2021. Cu toate acestea, pe 7 iulie 2021, a fost informată despre încetarea raporturilor de serviciu, începând cu 8 iulie 2021.

Reclamanta a susținut, că este neîntemeiată mențiunea din procesul-verbal din 7 iulie 2021, potrivit căruia, ar fi fost audiată pe marginea acestui fapt, or, la acel moment, a avut loc comunicarea referitor la încetarea raporturilor de serviciu, începând cu 8 iulie 2021.

A precizat că emiterea ordinului nr. 88 din 7 iulie 2021, avut loc cu încălcări de procedură, inclusiv contrar art. 81 din Codul administrativ, și a prevederilor art. 81 alin. (3) și art. 210 alin. (1) din Codul muncii.

A invocat că prin decizia din 16 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a anulat încheierea din 29 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a fost adoptată o nouă soluție prin care, cererea sa cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil a fost admisă și a fost suspendată executarea ordinului Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 67 din 31 mai 2021.

Drept urmare, Aliona Paladi a solicitat anularea ordinului nr. 88 din 7 iulie 2021 privind eliberarea sa din funcția publică – șef al secției autorizări locuințe colective și obiective de utilitate publică, începând cu 8 iulie 2021.

Prin hotărârea din 17 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost admisă acțiunea depusă de către Aliona Paladi. S-a anulat actul administrativ individual defavorabil – ordinul nr. 88 din 7 iulie 2021 „Cu privire la eliberarea din funcția publică a dnei Aliona Paladi, șef al Secției autorizări locuințe colective și obiective de utilitate publică”.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la 30 decembrie 2021, Primăria municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare au depus apel nemotivat, iar la 18 februarie 2022 au prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond.

Prin decizia din 25 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de către Primăria municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare și s-a menținut hotărârea din 17 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

Întru consolidarea soluției, instanțele ierarhic inferioare au reținut că contrar prevederilor imperative ale legii, care obligă Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare să nu execute ordinul nr. 67 din 31 mai 2021 până la soluționarea cererii de suspendare, a continuat executarea acestuia și a emis ordinul nr. 88 din 7 iulie 2021, prin care a dispus eliberarea Alionei Paladi din funcția publică.

Instanțele de judecată au constatat că ordinul nr. 88 din 7 iulie 2021, este bazat în exclusivitate pe ordinul nr. 67 din 31 mai 2021, astfel că, autoritatea publică pârâtă a eliberat-o pe Aliona Paladi din funcția publică, pe motiv că aceasta nu a acceptat modificarea raporturilor de serviciu prin detașare.

Instanțele inferioare au subliniat că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare era în drept, potrivit legii, să dispună încetarea, prin eliberare din funcția publică doar după soluționarea cererii de suspendare a ordinului nr. 67 din 31 mai 2021, obligația ce a fost neglijată în speță. Circumstanțe ce denotă că activitatea administrativă a Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, s-a desfășurat contrar prevederilor art. 171 alin. (4) din Codul administrativ, care stabilesc că, dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective, este contrară principiului legalității.

Instanțele de judecată au specificat că, emiterea actului administrativ individual defavorabil, obiect al contenciosului administrativ în prezenta speță – a ordinului nr. 88 din 7 iulie 2021, fără a ține cont că executarea unui alt ordin (ordinul nr. 67 din 31 mai 2021), pus la baza emiterii primului, a fost suspendată prin decizia irevocabilă a instanței de judecată, adică de către acel organ, care, potrivit legii, asigură controlul judecătoresc asupra activității pârâtului - manifestă o sfidare de către autoritatea publică pârâtă a principiilor fundamentale ale serviciului public (art.5 al Legii nr.158/04.07.2008) și a principiului supremației legii.

În concluzie, instanțele inferioare au remarcat că ordinul de detașare a Alionei Paladi a fost contestat, neavând caracter definitiv, fiind ulterior anulat de instanța de judecată, situație ce denotă, că ordinul de eliberare din funcție nu poate fi menținut, de vreme ce actul de transfer din funcție a fost anulat.

La data de 3 iunie 2022, Primarul General al municipiului Chișinău a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 25 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Ulterior, la 3 august 2022, Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare au depus recurs împreună cu motivarea acestuia împotriva deciziei din 25 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care au solicitat admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de declarare a inadmisibilității acțiunii în partea pretențiilor ce ține de Primăria municipiului Chișinău și respingerea cerinței cu privire la anularea ordinului, ca fiind neîntemeiată.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, recurenții au indicat că nu sunt de acord cu decizia contestată, deoarece atât instanța de fond cât și instanța de apel au aplicat și interpretat eronat normele de drept material, iar concluziile expuse în hotărâri sunt contrare circumstanțelor cauzei.

În opinia recurenților, instanța de apel a emis o decizie care contravine prevederilor art. 432 alin. (2) lit. a), b) și c) din Codul de procedură civilă, și anume nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată și a interpretat în mod eronat legea.

Au precizat că, Primăriei municipiului Chișinău greșit i s-a atribuit calitatea de pârât în prezenta cauză, or, reclamanta a contestat un act administrativ emis de către Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare – angajator al dnei Aliona Paladi. Drept urmare, cererea de chemare în judecată nu întrunește condițiile necesare pentru înaintarea unei cerințe față de Primăria municipiului Chișinău și urma să fie declarată inadmisibilă în această parte.

Au afirmat că instanța de apel nu s-a expus cu referire la acest aspect, deși în motivarea indică doar asupra acțiunilor Direcției generală arhitectură, urbanism și relații funciare din cadrul procedurii administrative.

Au specificat că contrar concluziilor instanțelor inferioare autoritatea publică a acționat în limitele dreptului discreționar, iar concluzia instanței cu referire la lipsa unor argumente în privința detașării reclamantei excede obiectul prezentei cauze.

Au notat că concluziile instanțelor inferioare cu referire la suspendarea ordinului nr. 67 din 31 mai 2021, prin care s-a dispus detașarea dnei Aliona Paladi în cadrul Preturii sectorului Ciocana ca fiind în contradicție cu circumstanțele pricinii.

În concluzie, au explicat că Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare a acționat în limitele normelor legale aplicabile circumstanțelor cauzei, ceea ce nu a fost luat în considerare de către instanțele de judecată.

Prin referința depusă la 2 septembrie 2022, Aliona Paladi, reprezentată de avocatul Doina Crețu a solicitat declararea inadmisibilității recursurilor depuse de către Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare.

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

În conformitate cu 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 25 mai 2022, dispozitivul deciziei fiind notificat recurentului – Primăria municipiului Chișinău, prin intermediul poștei electronice, la data de 31 mai 2022 (f.d.75). Date privind notificarea dispozitivului deciziei recurentului – Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, la materialele cauzei nu există.

Totodată, decizia motivată din 25 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului – Primăria municipiului Chișinău, la data de 14 iulie 2022 (f.d.78). Cât privește notificarea deciziei motivate recurentului – Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, date la actele dosarului nu sunt anexate.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, s-au conformat prevederilor legale și au depus recursurile în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursurile depuse de către Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul 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 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 inadmisibile recursurile depuse de către Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare.

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:

Recursurile depuse de către Primarul General al municipiului Chișinău și Direcția generală arhitectură, urbanism și relații funciare, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu