

Dosarul nr. 3ra – 926/22

2-21086841-01-3ra-12102022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. I. Barbacaru)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

## ÎNCHEIERE

16 noiembrie 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 Viorel Damian, prin intermediul avocatului Eugeniu Musteață,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Viorel Damian împotriva Ministerului Apărării, terț Vitalie Popov privind anularea actului administrativ, achitarea diferenței de salariu, încasarea cheltuielilor de judecată, împotriva deciziei din 13 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a t ă :

La originea cauzei se află acțiunea inițiată la 9 iunie 2021 de către avocatul Musteață Eugeniu în interesele lui Viorel Damian împotriva Ministerului Apărării privind anularea ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, prin care Viorel Damian a fost eliberat din funcția deținută și numit în funcția de Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centru militar teritorial Ungheni. A mai fost solicitată anularea ordinului nr.76 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț, prin care Viorel Damian a fost exclus din tabelul nominal al centrului militar de la toate categoriile de drepturi și s-a considerat ca fiind predată funcția și gestiunea; anularea răspunsului Ministerului Apărării nr. 11/640 din 2 iunie 2021 la cererea prealabilă din 4 mai 2021; încasarea de la Ministerul Apărării în beneficiul reclamantului a diferenței de salariu dintre funcția de Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centru militar teritorial Ungheni și funcția de comandant al Centrului militar teritorial Edineț; încasarea de la Ministerul Apărării, în beneficiul reclamantului, a prejudiciului moral nu mai mic de un salariu; încasarea de la Ministerul Apărării în beneficiul reclamantului a cheltuielilor de judecată suportate în legătură cu judecarea cauzei (f. d. 3-5).

În motivarea acțiunii a invocat că, la data de 20 aprilie 2021, reclamantului i-a fost adus la cunoștință conținutul ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, prin care reclamantul a fost eliberat din funcția deținută și numit în funcția de „Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centru militar teritorial Ungheni”.

În consecință, prin ordinul nr. 76 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț, Viorel Damian a fost exclus din tabelul nominal al centrului militar de la toate categoriile de drepturi.

Nefiind de acord cu respectivele ordine, la data de 4 mai 2021, s-a adresat cu o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, și anularea ordinului nr. 76 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț.

Prin răspunsul nr. 11/640 din 2 iunie 2021 al Ministerului Apărării, au fost respinse pretențiile înaintate prin cererea prealabilă, pe motiv că nu s-ar fi constatat temeiuri de nulitate a actelor administrative adoptate.

Având în vedere faptul că reclamantul nu a fost de acord cu ordinele contestate și cu răspunsul primit la cererea prealabilă, în temeiul prevederilor art. 20, art. 189 alin. (1) și art. 206 alin. (1) lit. a) ale Codului administrativ, a înaintat prezenta acțiune.

Reieșind din prevederile ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, reclamantul a fost eliberat din funcția deținută și numit în funcție inferioară „la necesitate de serviciu”, circumstanță care cade sub incidența prevederilor pct. 53 al Regulamentului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 941/2006, care statuează că „Numirea militarului într-o funcție inferioară se efectuează, cu acordul acestuia: a) la necesitate de serviciu”.

În aceste circumstanțe, prin prisma prevederilor art. 31 și art. 118 din Codul administrativ, angajatorul urma să motiveze în ce a constatat necesitatea de serviciu ca reclamantului să i se propună o funcție inferioară.

În pofida acestor circumstanțe, pe de o parte, angajatorul nu a motivat necesitatea propunerii unei funcții inferioare, iar pe de altă parte, a viciat consimțământul reclamantului la numirea în funcția propusă.

Mai mult ca atât, având în vedere faptul că reclamantul a fost numit în funcția inferioară prin eliberare, circumstanțele cauzei cad sub incidența prevederilor art. 85 alin. (4) al Codului muncii, care statuează că timp de 7 zile calendaristice de la data depunerii cererii de demisie, salariatul are dreptul să-și retragă cererea sau să depună o nouă cerere, prin care să o anuleze pe prima. În acest caz, angajatorul este în drept să-l elibereze pe salariat numai dacă, până la retragerea (anularea) cererii depuse, a fost încheiat un contract individual de muncă cu un alt salariat în condițiile prezentului cod.

Comunică reprezentantul reclamantului că, de la data depunerii raportului privind anularea raportului de a fi numit în altă funcție, procedeu care presupune eliberarea de la locul de muncă prin eliberarea din funcție și excluderea din tabelul nominal al militarilor, nici până la data de azi nu a fost numită o altă persoană.

Prin urmare, angajatorul nu avea nici un temei real de a refuza în satisfacerea raportului înregistrat cu nr. 313 din 16 aprilie 2021 de anulare a raportului înregistrat cu nr. 2923 din 13 aprilie 2021.

Subsidiar, afirmă că ordinul nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării a fost emis contrar competenței, iar odată ce ordinul nr. 76 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț a fost emis drept consecință a ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, consideră că odată cu recunoașterea nulității ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, urmează a fi anulat și ordinul nr. 76 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț, ca fiind unul subsecvent și direct condiționat de existența ordinului nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării.

Pe cale de consecință, în temeiul art. 90 alin. (1) al Codului muncii, odată ce funcția de Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centru militar teritorial Ungheni este inferioară, inclusiv după grila de salarizare, în raport cu funcția de comandant al Centrului militar teritorial Edineț, consideră că pe toată absența forțată de la muncă urmează a fi încasată diferențe de salariu dintre aceste două funcții.

În final, în temeiul art. 20, art. 189, art. 208 alin. (1), art. 211, art. 212, art. 214, 216, art. 221, art. 224 alin. (1) lit. a) ale Codului administrativ, solicită partea reclamantă admiterea acțiunii în totalitate.

Prin hotărârea din 8 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, a fost admisă partial acțiunea și s-a anulat ordinul nr. 064 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării referitor la efectiv, prin care colonelul Viorel Damian Mihail, comandant Centrul militar teritorial Edineț, a fost eliberat din funcția deținută și numit în funcția de Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centrul militar teritorial Ungheni.

S-a anulat, de asemenea, Ordinul nr. 076 din 22 aprilie 2021 al comandantului Centrului militar teritorial Edineț, prin care Viorel Damian a fost exclus din tabelul nominal al centrului militar de la toate categoriile de drepturi, precum și Decizia exprimată prin răspunsul nr. 11/640 din 2 iunie 2021, emisă de către Ministerul Apărării, adoptată în procedura prealabilă.

S-a obligat Ministerul Apărării să emită actul administrativ individual cu privire la calcularea și respectiv achitarea, în beneficiul lui Viorel Damian, a diferenței de salariu dintre funcția de Șef Secție administrativ-militară (L.D.P. Călărași) Centrul militar teritorial Ungheni și funcția de comandant al Centrului militar teritorial Edineț, începând cu 15 aprilie 2021 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 8 noiembrie 2021. În rest, acțiunea s-a respins ca fiind neîntemeiată (f. d. 34, 40-45).

La data de 12 noiembrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Ministerul Apărării a declarat apel nemotivat împotriva hotărârii instanței de fond, iar la 3 ianuarie 2022, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 13 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel înaintată de Ministerul Apărării. S-a casat integral hotărârea din 8 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Viorel Damian

împotriva Ministerului Apărării, terț Vitalie Popov privind anularea actului administrativ, achitarea diferenței de salariu, încasarea cheltuielilor de judecată.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel, prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind neîntemeiată soluția primei instanțe referitoare la temeinicia acțiunii, având în vedere că, la caz, sunt aplicabile prevederile pct. 115 din Regulamentul cu privire la modul de îndeplinire a serviciului militar în Forțele Armate, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 941 din 17 august 2006, care prevede că programarea concediilor anuale obligatorii pentru anul următor se aprobă, respectiv, de către conducătorul structurii militare sau de către comandantul (șeful) unității militare, ținându-se cont atât de dorința militarilor, cât și de asigurarea menținerii stării permanente de pregătire pentru luptă a unităților militare. Dreptul de a acorda concedii îl are conducătorul structurii militare sau comandantul (șeful) unității militare, în funcție de competență. În cazuri excepționale, dacă plecarea militarului în concediu în anul curent ar putea periclita realizarea sarcinilor ce stau în fața unității militare (subdiviziunii) sau dacă există alte cauze obiective, se admite trecerea pe anul următor a concediilor neutilizate de militar pe parcursul anului, prin decizia conducătorului structurii militare.

Astfel, instanța de apel a reținut că, la 14 aprilie 2021, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 46 „cu privire la rezultatele încorporării în serviciul militar în octombrie 2020 - ianuarie 2021 și încorporarea în serviciul militar în aprilie - iulie 2021”. Astfel, în conformitate cu prevederile pct. 2 și ale Anexei nr. 2 (poziția 8) din Hotărârea Guvernului nr. 46/2021, Secției administrativ- militare (L.D.P. Călărași) Centrul militar teritorial Ungheni i-a fost stabilită sarcina de încorporare în Forțele Armate în lunile aprilie - iulie 2021 a 33 de recruți pentru serviciul militar în termen.

Respectiv, reieșind din necesitatea asigurării executării sarcinilor ce au fost puse în fața Secției administrativ-militare (L.D.P. Călărași) Centrul militar teritorial Ungheni, Ministrul Apărării a decis numirea în funcția de șef Secției administrativ-militare (L.D.P. Călărași) Centrul militar teritorial Ungheni a colonelului Viorel Damian. Iar posibilitatea acordării concediului urma a fi examinată odată cu încheierea perioadei de încorporare în serviciul militar în termen.

Instanța de control judiciar a statuat că concluziile primei instanțe s-au bazat pe o interpretare eronată a circumstanțelor cauzei și cadrului legal aferent emiterii Ordinului Ministerului Apărării nr. 064 din 15 aprilie 2021.

Or, conform art. 31 din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit art. 118 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele

expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – 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.

Iar alin. (4) lit. a) al articolului respectiv prevede că motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane.

Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, instanța de apel a concluzionat că raportul personal al intimatului Viorel Damian Mihail de numire într-o funcție inferioară adresată Ministerului Apărării a fost admis integral prin emiterea Ordinului nr. 067 din 15 aprilie 2021 al Ministerului Apărării, iar motivarea acestui act administrativ individual solicitat expres, catalogat incipient ca favorabil, nu a fost obligatorie. În consecință, Ordinul nr. 064 din 15 aprilie 2021 a fost emis de către Ministerul Apărării în conformitate cu legislația în vigoare, iar careva temeuri ce ar duce la anularea acestuia nu au fost constatate. Celelalte cerințe au fost respinse dept subsecvente.

La 16 iulie 2022, Viorel Damian, prin intermediul avocatului Eugeniu Musteață, a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 13 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel, cu emiterea deciziei prin care să fie menținută hotărârea instanței de fond.

La 10 octombrie 2022, recurentul a depus, prin intermediul poștei electronice, motivarea recursului, indicând asupra aplicării eronate a normelor de drept material de către instanța de apel.

Recurentul consideră că instanța de apel a interpretat eronat prevederile pct. 53 din Regulamentul cu privire la modul de îndeplinire aserviciului militar în Forțele Armate, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 941 din 17 august 2006 și nu a aplicat prevederile art. 31 și art. 118 din Codul administrativ. De asemenea, instanța de control judiciar nu ar fi aplicat prevederile art. 119 ale Codului administrativ și, contrar art. 6 CEDO, a emis o hotărâre nemotivată.

În opinia recurentului, instanța de apel eronat a reținut prevederile pct. 115 și eronat a interpretat prevederile pct. 53 din Regulament, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 941 din 17 august 2006. Mai mult ca atât, în contextul în care numirea într-o funcție inferioară este condiționată de acordul militarului, iar militarul și-a exprimat acordul să fie numit de la data finalizării concediului, indiferent de faptul dacă conducătorul a decis să nu acorde concediul anual, acesta nu putea schimba data de la care militarul și-a exprimat acordul. Prin urmare, consimțământul militarului a fost viciat sub aspect temporal dar și sub aspect material, deoarece acesta a dorit să beneficieze de un concediu din funcția superioară, reieșind dintr-un salariu mai mare.

În drept, a invocat dispozițiile art. 244-247, 248 alin. (1) lit.c) al Codului administrativ, art. 432 alin. (1), (2) lit. a), b) și c) și alin. (4) Cod procedură civilă.

A solicitat recurentul casarea deciziei din 13 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău și pronunțarea unei noi decizii, prin care hotărârea din 8 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani, să fie lăsată în vigoare.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod 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) Cod 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 13 iulie 2022, dispozitivul fiind notificat reprezentantului recurentului la 14 iulie 2022, fapt ce se confirmă prin extrasul electronic anexat la materialele dosarului (f.d. 105). Decizia motivată a instanței de apel a fost comunicată reprezentantului recurentului la 6 octombrie 2022, fapt ce se confirmă la fel prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f. d. 109).

Astfel, cererea de recurs depusă la 16 iulie 2022 și motivarea recursului depusă la 10 octombrie 2022 sunt în termen.

La 14 octombrie 2022, în adresa intimatului a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Astfel, prin referința depusă la 3 noiembrie 2022, Ministerul Apărării a solicitat instanței dispunerea inadmisibilității recursului și menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond.

Examinând temeiurile invocate de recurent, 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 recursul ca fiind 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 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 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 *Helmerts 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 Viorel Damian, prin intermediul avocatului Eugeniu Musteață.

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 Viorel Damian, prin intermediul avocatului Eugeniu Musteață, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu