

Dosarul nr. 3ra-166/23
2-21156873-01-3ra-08022023

Prima instanță: Judecătoria Criuleni, sediul Central (jud: A.Bologan)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Minciuna, V.Negru, E.Palanciuc)

ÎNCHEIERE

29 martie 2023

mun. Chișinău

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

în componentă:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Oficiul teritorial Chișinău al
Cancelariei de Stat,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în
judecată depusă de Popa Dmitrii împotriva Consiliului raional Dubăsari, persoană
terță vicepreședintele raionului Dubăsari, Soltan Oleg cu privire la contestarea
actelor administrative, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru absența
forțată de la locul de muncă, repararea prejudiciului moral și compensarea
cheltuielilor de judecată, și acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul
Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului raional Dubăsari,
persoană interesată Popa Dmitrii cu privire la anularea actului administrativ,
împotriva deciziei din 23 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La data de 25 octombrie 2021, Popa Dmitrii a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Consiliului raional Dubăsari, persoană terță Soltan Oleg privind
anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021,
anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/4 din 21 septembrie 2021,
obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil de restabilire a
reclamantului în funcția de vicepreședinte al raionului Dubăsari, încasarea pentru
absența forțată de la locul de muncă, încasarea penalității pentru neplata salariului,
repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii depuse, reclamantul a indicat, că prin decizia Consiliului
raional Dubăsari nr. 04-02 din 14 noiembrie 2019, a fost ales în funcția de
vicepreședinte al raionului Dubăsari, responsabil de domeniul investiții, agricultură

și industrie, cu votul majorității consilierilor aleși. Din momentul numirii în funcție, și-a exercitat atribuțiile și obligațiile sale cu diligență.

A indicat, că la 17 septembrie 2021, ca urmare a nașterii unui copil în familia sa, a depus la Consiliul raional Dubăsari cerere privind aprobarea concediului paternal pe perioada 20 septembrie 2021 – 4 octombrie 2021, anexând la aceasta certificatul medical. La aceeași dată, a primit un e-mail de la secretariatul Consiliului raional Dubăsari care conținea o înștiințare, denumită invitație adresată consilierilor raionului Dubăsari, prin care aceștia erau notificați cu privire la convocarea ședinței ordinare a Consiliului raional Dubăsari pentru 21 septembrie 2021. La acest e-mail, au fost atașate, pe lângă invitație, 7 proiecte de decizii, însă, printre acestea nu au fost proiecte de decizii privind aprecierea raportului de activitate al reclamantului și privind eliberarea sa din funcție.

A menționat că, la 21 septembrie 2021, a avut loc ședința extraordinară a Consiliului raional Dubăsari, însă, Popa Dmitrii nu a participat la această ședință, din motive medicale, anunțând despre aceasta în prealabil secretariatul Consiliului. La începutul ședinței s-a pus în discuție aprobarea ordinii de zi, iar un consilier raional a propus scoaterea din ordinea de zi a chestiunilor 2 și 5 care se referă la reclamant, pe motiv că au fost depuse cereri de acordare a concediului și absența vicepreședintelui raionului era motivată.

A notat că propunerea nu a fost susținută de 13 consilieri din cei 25 prezenți, astfel că, a fost aprobată ordinea de zi, inter alia cu următoarele chestiuni: Cu privire la raportul de activitate al vicepreședintelui raionului Dubăsari Popa Dmitrii în perioada 2020-2021; Cu privire la eliberarea din funcție a vicepreședintelui responsabil de domeniul investiții, agricultură, industrie.

Astfel, s-a purces la examinarea chestiunii aprobate din ordinea de zi privind aprecierea raportului de activitate al reclamantului, iar câțiva consilieri, inclusiv președintele Comisiei consultative de specialitate pentru probleme administrative, economie, buget și finanțe au propus amânarea examinării chestiunii menționate, în legătură cu faptul că nu există un raport căruia să-i fie dată apreciere.

Reclamantul a relatat, că în pofida faptului că ordinea de zi a fost aprobată, consilierii au modificat chestiunea ce urma a fi supusă votului în aprecierea activității reclamantului în calitate de vicepreședinte și nu a raportului.

Ulterior, în lipsa prezentării de către raportor a cărorva informații privind activitatea reclamantului, consilierii au votat cu o pondere de 15 pro din 26 pentru acordarea calificativului negativ activității reclamantului, după care, au aprobat și proiectul de decizie nr. 4/2.

În continuare, a fost pusă în discuție chestiunea nr. 4 din ordinea de zi, privind eliberarea din funcție a reclamantului, reprezentantul comisiei de specialitate menționând că avizul comisiei pentru eliberarea din funcție a reclamantului este negativ și a propus amânarea examinării acestei chestiuni pentru o altă ședință. Nefiind susținută propunerea respectivă, s-a purces la aprobarea proiectului de decizie nr. 4/4 privind eliberarea din funcție a lui Popa Dmitrii, care a fost susținută de 14 consilieri din 25 prezenți, chestiunea eliberării din funcție propriu-zise nefiind supusă votului.

Reclamantul a invocat că, deciziile Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 și 4/4 din 21 septembrie 2021, sunt ilegale și urmează a fi anulate de instanța de judecată, menționând că, eliberarea anticipată din funcție a vicepreședintelui raionului, poate avea loc cu votul majorității înainte de termen, la propunerea președintelui

raionului sau a unei treimi din consilierii aleși în cadrul unei proceduri prestabilite de actele normative și actele administrative cu caracter normativ.

A insistat, că în calitate de persoană vizată în două chestiuni puse pe ordinea de zi a ședinței, contrar prevederilor art. 86 Codul administrativ, nu a fost citat pentru ședința convocată de președintele raionului, invitația din 17 septembrie 2021, fiind adresată consilierilor, reclamantul doar fiind pus în copie la mesajul electronic.

La fel, reclamantului nu i-a fost solicitată de către președintele raionului prezentarea raportului de activitate pentru anul 2020-2021.

Astfel, a susținut, că pe lângă lipsa indicațiilor președintelui raionului de a prezenta raport de activitate, această obligație a reclamantului este prevăzută doar în decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 5-2 din 26 decembrie 2019, privind planul de activitate pe 2020 și a constituit obiect de examinare în ședințele anterioare. În decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 4/13 din 16 decembrie 2019 privind planul de activitate pe anul 2021, o astfel de obligație nu se regăsește.

A opinat că o altă încălcare a Consiliului raional Dubăsari constă în supunerea votului a chestiunii privind aprecierea activității reclamantului în calitate de vicepreședinte, în contextul în care, pe ordinea de zi a fost aprobată chestiunea aprecierii raportului de activitate pentru anii 2020 și 2021, or, conform pct. 51 din Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Dubăsari aprobat prin decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 5-1 din 26 decembrie 2019, proiectul ordinii de zi este propus spre aprobare Consiliului la începutul ședinței. Modificarea ordinii de zi se permite numai la început ședinței, cu votul majorității consilierilor prezenți.

La caz, modificarea ordinii de zi avuse loc la începutul ședinței aprobate din ordinea de zi privind aprecierea raportului de activitate al reclamantului, și nu aprecierea activității reclamantului în calitate de vicepreședinte, și nu a raportului, chestiune care urmau a fi efectuate investigații și prezentată notă informativă și alte documente pertinente în ordinea art. 85 Codul administrativ și pct. 66 din Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliul raional Dubăsari.

Prin urmare, reclamantul a insistat că consilierii au supus votului activitatea reclamantului, fără a dispune de nici o informație cu privire la activitatea acestuia, fără audierea unui raportor pe caz și cu avizul negativ al comisiei de specialitate. Totodată, la votarea proiectului de decizie nr. 4/2 referitoare la acordarea calificativului negativ activității reclamantului, nu a fost respectată procedura de avizare a proiectului în ordinea pct. 46, 66-78 din Regulamentul privind constituirea și funcționarea Consiliului raional Dubăsari, iar în lipsa avizării proiectului conform pct. 69 din Regulament, constituie temei de nulitate a actului administrativ contestat în ordinea art. 122 alin. (3) Codul administrativ.

Reclamantul a afirmat, că un temei fundamental de nulitate a deciziei nr. 4/4 din 21 septembrie 2021, este faptul că această chestiune nu a fost supusă votului, fapt ce reiese din procesul-verbal al ședinței, fiind supus votului doar proiectul deciziei de eliberare din funcție, care a fost aprobată fără respectarea procedurii de avizare a proiectului.

A arătat că nu contestă dreptul discreționar al consilierilor de a vota și a decide eliberarea acestuia, însă, chiar și în această ordine de idei, este obligatorie respectarea procedurii care se impune și pe motiv că efectul acestor decizii este important, fiind afectate un șir de drepturi ale reclamantului de care acesta beneficiază în pofida calității sale de ales local, și anume, dreptul la muncă și la

reputație profesională. Or, nu i-au fost asigurate condiții de apărare prin faptul neacordării timpului rezonabil pentru elaborarea raporturilor de activitate care nu au fost solicitate și nici nu sunt prevăzute și reglementate clar de actele administrative locale, precum și prin faptul desfășurării ședinței în lipsa sa, acesta nefiind citat legal.

Pe parcursul examinării cauzei în fond, reclamantul Popa Dmitrii a depus cerere de concretizare a pretențiilor prin care a solicitat anularea decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul de investiții, agricultură și industrie”, prin care a fost apreciat cu calificativul „negativ” activitatea vicepreședintelui raionului Dubăsari, Popa Dmitrii și i s-a acordat vot de neîncredere, anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/4 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la eliberarea din funcție a vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”, prin care a fost eliberat din funcție, înainte de termen, vicepreședintele raionului Dubăsari, Popa Dmitrii, începând cu data de 21 septembrie 2021, obligarea Consiliului raional Dubăsari să emită actul administrativ individual favorabil de restabilire a lui Popa Dmitrii în funcția de vicepreședinte al raionului Dubăsari, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie, cât și încasarea din contul Consiliului raional Dubăsari a cheltuielilor judiciare pentru asistența juridică în mărime de 15 791,75 lei.

La 2 decembrie 2021, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului raional Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”.

În motivarea acțiunii depuse, reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că, la 21 septembrie 2021, Consiliul raional Dubăsari a adoptat decizia nr. 4/2 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”.

Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat în conformitate cu prevederile art. 64 din Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul sub aspectul legal a deciziei menționate și a constatat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, motive din care, prin notificarea nr. 1304/OT4-1611 din 6 octombrie 2021, Oficiul a solicitat abrogarea deciziei menționate, însă, până la sesizarea instanței cu prezenta acțiune, notificarea nu a fost examinată.

Reclamantul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a menționat, ca urmare efectuării controlului de legalitate a deciziei contestate, s-a stabilit că Consiliul raional Dubăsari a apreciat cu calificativul „negativ” activitatea vicepreședintelui Popa Dmitrii și a acordat vot de neîncredere.

A considerat că decizia contestată este ilegală și neîntemeiată, or, potrivit dispozițiilor Legii privind administrația publică locală, vicepreședintele raionului se subordonează președintelui raionului, raportează președintelui raionului despre exercitarea atribuțiilor stabilite de acesta, astfel că, în opinia Oficiului, vicepreședintele nu raportează în fața consiliului raional și nici nu poate fi apreciat cu careva calificative și acordă vot de neîncredere.

A declarat că Consiliul raional, potrivit art. 51 alin. (2) din Legea nr. 436/2006, deține doar competența de a elibera din funcție înainte de termen,

vicepreședintele cu votul majorității consilierilor aleși, la propunerea președintelui raionului sau a unei treimi a consilierilor aleși.

În aceste condiții, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”.

Prin încheierea Judecătoriei Criuleni, sediul Central din 26 aprilie 2022, s-au conexas într-un singur proces cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Popa Dmitrii împotriva Consiliului raional Dubăsari, persoană terță Soltan Oleg privind anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021, anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/4 din 21 septembrie 2021, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil de restabilire a reclamantului în funcția de vicepreședinte al raionului Dubăsari, încasarea pentru absența forțată de la locul de muncă, încasarea penalității pentru neplata salariului, repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată, cu cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus în Judecătoria Criuleni, sediul Central împotriva Consiliului raional Dubăsari privind anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”.

Prin hotărârea Judecătoriei Criuleni, sediul Central din 10 august 2022, cererea de chemare în judecată depusă de Popa Dimitri împotriva Consiliului raional Dubăsari, terț interesat Vicepreședintele raionului Dubăsari, Soltan Oleg (cerințe concretizate) cu privire la anularea decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul de investiții, agricultură și industrie”, prin care a fost apreciat cu calificativul „negativ” activitatea vicepreședintelui raionului Dubăsari, Popa Dmitrii și i s-a acordat vot de neîncredere, anularea deciziei Consiliului raional Dubăsari nr. 4/4 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la eliberarea din funcție a vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”, prin care a fost eliberat din funcție, înainte de termen, vicepreședintele raionului Dubăsari, Popa Dmitrii, începând cu data de 21 septembrie 2021, obligarea Consiliului raional Dubăsari să emită actul administrativ individual favorabil de restabilire a lui Popa Dmitrii în funcția de vicepreședinte al raionului Dubăsari, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie, cât și încasarea din contul Consiliului raional Dubăsari a cheltuielilor judiciare pentru asistența juridică și cererea de chemare în judecată depusă Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliul raional Dubăsari, terț interesat Popa Dmitri cu privire la anularea actului administrativ – Decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 4/2 din 21 septembrie 2021 „Cu privire la activitatea vicepreședintelui raionului, responsabil de domeniul investiții, agricultură și industrie”, s-au respins ca neîntemeiate.

La 22 august 2022, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Criuleni, sediul Central din 10 august 2022, solicitând casarea integrală a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă integral acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat (vol. III, f. d. 1-3).

La 8 septembrie 2022, Popa Dmitrii a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Criuleni, sediul Central din 10 august 2022, prin care solicită

admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond și emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea depusă de Popa Dmitrii să fie admisă integral (vol. III, f. d. 14-15).

Prin decizia din 23 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-au respins cererile de apel declarate de Popa Dmitrii și Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat și s-a menținut hotărârea Judecătoriei Criuleni, sediul Central din 10 august 2022.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că în conformitate cu prevederile art.2 alin.(1) a Legii privind statutul alesului local nr.768 din 2 februarie 2000, în sensul prezentei legi, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor.

Conform art. 5 alin. (6) al Legii privind statutul alesului local, aleșii locali își exercită mandatul în condițiile prezentei legi și Legii nr.436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

Potrivit prevederilor Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr.199 din 16 iulie 2010 și anexe la aceasta, funcția de vicepreședinte a raionului face parte din categoria funcțiilor de demnitate publică. 66. În sensul art. 22 alin. (4) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, dispozițiile care reglementează încetarea mandatului, nu se aplică demnitarilor pentru care legea specială ce reglementează activitatea acestora prevede o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen.

Conform prevederilor art. 5 alin. (5) al Legii privind statutul alesului local, mandatul președintelui, vicepreședintelui raionului și viceprimarului încetează înainte de termen în caz de: a) incompatibilitate a funcției, stabilită prin actul de constatare rămas definitiv; a¹) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a emiterii/adoptării de către acesta a unui act administrativ, încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese; a²) nedepunere de către acesta a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art.27 alin.(8) din Legea nr.132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; a³) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate; b) imposibilitate de a exercita funcția pe o perioadă mai mare de 4 luni consecutive, inclusiv pe motive de boală, cu excepția viceprimarului care își exercită funcțiile pe baze obștești; c) intrare în vigoare a sentinței de condamnare a acestora; d) eliberare din funcție de către consiliul respectiv în conformitate cu legislația în vigoare; e) demisie (cu depunerea cererii de demisie); f) deces.

Instanța de apel a reiterat că raporturile juridice de muncă trebuie să se desfășoare într-un cadru legal, pentru a fi respectate drepturile și îndatoririle, precum și interesele legitime ale ambelor părți. În acest cadru, cercetarea disciplinară prealabilă aplicării sancțiunii contribuie în mare măsură la prevenirea unor măsuri abuzive, nelegale sau nefondate, dispuse de angajator, profitând de situația sa dominantă.

Instanța de apel a subliniat că în condițiile în care, Popa Dmitrii încă la 17 septembrie 2021, a fost notificat despre data ședinței consiliului raional, inclusiv, acestuia i-a fost notificată ordinea de zi, apelantul/reclamant urma să se

conformeze ordinii de zi, să se prezinte la ședința consiliului raional și să prezinte raportul de activitate, care, cel puțin pentru semestrul II 2020, urma să fie pregătit deja. Mai mult, din data notificării invitației și până la ședința consiliului raional, s-a scurs o perioadă suficientă de timp, în interiorul căreia Popa Dmitri avea posibilitatea de a prezenta rapoartele indicate.

Instanța de apel a respins argumentele apelanților care au susținut, că decizia Consiliului raional Dubăsari nr. 4/4 din 21 septembrie 2021, este ilegală și urmează a fi anulată, în acest sens, urmând a fi relevate următoarele circumstanțe.

Astfel, conform art. 43 alin. (1) lit. 1), art. 49 alin. (4) din Legea privind administrația publică locală, de competența consiliului raional ține adoptarea deciziei de eliberare din funcție a vicepreședintelui.

Conform art. 22 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, exercitarea mandatului încetează în caz de: a) expirare a termenului, dacă mandatul nu este prelungit în modul stabilit de lege, sau înainte de termen; b) stabilire, prin actul de constatare rămas definitiv, a încheierii directe sau prin intermediul unei persoane terțe a unui act juridic, luării sau participării la luarea unei decizii fără soluționarea conflictului de interese real în conformitate cu prevederile legislației privind reglementarea conflictului de interese; c) nedeținere a declarației de avere și interese personale sau refuz de a o depune, în condițiile art. 27 alin. (8) din Legea nr. 132 din 17 iunie 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate; d) dispunere de către instanța de judecată, prin hotărâre irevocabilă, a confiscării averii nejustificate.

Alin. (3) al aceluiași articol statuează expres că în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție. 85. În condițiile speței, s-a constatat cert, că pe parcursul a 2 ani, activitatea vicepreședintelui raionului Dubăsari, Popa Dmitri a fost evaluată cu calificativul „nesatisfăcător”, inter alia fiind constatat, că Popa Dmitri nu și-a exercitat corespunzător atribuțiile funcționale.

Prin urmare, analizând circumstanțele de fapt ale speței în raport cu normele legale citate anterior, instanța de apel a conchis că prima instanță just și întemeiat a respins cerința lui Popa Dmitri cu privire la anularea deciziei nr. 4/4 din 21 septembrie 2021, așa cum, apelantul/reclamant nu a prezentat argumente de natură să răstoarne prezumția de legalitate a deciziei contestate.

Instanța de apel a enunțat, că la adoptarea decizie nr.4/4 din 21.09.2021, Consiliul raional Dubăsari a respectat dreptul discreționar, principiul proporționalității și procedurile legale de emitere a actului, actul administrativ fiind astfel unul legal. Or, eliberarea vicepreședinților raionului din funcție sau încetarea mandatului înainte de termen se face doar în caz de neexecutare sau executare necorespunzătoare a obligațiilor, prerogativelor și competențelor legale, condiții atestate în speță.

La data de 9 ianuarie 2023 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs motivat, solicitând casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi decizii de prin care să fie admisă integral acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

În motivarea recursului s-a indicat că, atât instanța de fond cât și instanța de apel au interpretat în mod eronat legea, mai mult ca atât instanțele ierarhic inferioare nu au examinat obiectiv înscrisurile probatorii și au emis o hotărâre judecătorească neîntemeiată.

La 20 ianuarie 2023 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs suplimentar invocând prevederile art.434 Cod de procedură civilă și art.436 Cod de procedură civilă.

La 06 martie 2023 Consiliul raional Dubăsari, reprezentat de avocatul Nicolae Fomov a depus referință și a solicitat respingerea ca inadmisibilă a cererii de recurs depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, 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) și (2) lit.d) 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. Recursul se declară inadmisibil în special când recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.245 alin.(1).

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. 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.

Totodată, regulile generale ce țin de calcularea termenelor în materie de contencios administrativ sunt reglementate prin prisma art.195 din Codul administrativ potrivit cărora procedura acțiunii în contencios administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

În conformitate cu art.110 din Codul de procedură civilă, termen de procedură este intervalul, stabilit de lege sau de judecată (judecător), în interiorul căruia instanța (judecătorul), participanții la proces și alte persoane legate de activitatea instanței trebuie să îndeplinească anumite acte de procedură ori să încheie un ansamblu de acte.

Conform art.111 alin.(1)-(4) din Codul de procedură civilă, actele de procedură se efectuează în termenul prevăzut de lege. În cazul în care nu este stabilit prin lege, termenul de procedură se fixează de către instanța judecătorească. Termenul de procedură se instituie prin indicarea unei date calendaristice, datei comunicării actului de procedură, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și cert că se va produce. În ultimul caz, actul de procedură poate fi efectuat în decursul întregii perioade. Dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, inclusiv de comunicarea actului de procedură, atunci ziua survenirii evenimentului sau a momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului. Dacă începutul curgerii termenului se determină prin începutul unei zile, această zi se include în termen.

Articolul 112 Cod de procedură civilă reglementează că, termenul stabilit în săptămâni, luni sau o perioadă care cuprinde mai multe luni (ani, semestre, trimestre) expiră, în cazul prevăzut la art.111 alin.(3), în acea zi a ultimei săptămâni sau ultimei luni care, prin denumirea sau numărul ei, corespunde zilei în

care a survenit evenimentul sau momentul în timp respectiv, iar în cazul prevăzut la art.111 alin.(4), acesta expiră în acea zi a ultimei săptămâni sau ultimei luni care precedă ziua în care, prin denumirea sau numărul ei, corespunde zilei în care a început să curgă termenul. Dacă ultima zi a termenului este nelucrătoare, acesta expiră în următoarea zi lucrătoare.

Potrivit art.113 din Codul de procedură civilă, dreptul de a efectua actul de procedură încetează odată cu expirarea termenului prevăzut de lege ori stabilit de instanța de judecată. Nerespectarea termenului atrage după sine decăderea din dreptul de a efectua actul de procedură, dacă legea nu prevede altfel. Pornind de la prevederile legale menționate supra, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, termenele procedurale stabilesc regimul optim pentru realizarea justiției, fiind o modalitate de ordonare a realizării acțiunilor procedurale și fortificarea securității raporturilor juridice.

Exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, căror li se subsumează și instituirea unor termene, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

Potrivit art.223 din Codul administrativ, 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 conformitate cu 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.

Din dispozițiile art.97 alin.(1) și (3) din Codul administrativ, rezultă că, notificarea este comunicarea, dispusă de autoritatea publică, a unui înscris în forma stabilită de prezentul cod. Autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată.

Potrivit art.110¹ alin. (1) din Codul administrativ, notificarea prin poșta electronică la adresa electronică a persoanei care urmează a fi notificată se efectuează prin transmiterea înscrisului de notificat în formă de document electronic, cu aplicarea semnăturii electronice de persoana responsabilă din cadrul autorității publice. Notificarea prin poșta electronică se efectuează dacă adresa poștală a fost indicată prealabil de persoana notificată. Notificarea prin poșta electronică este echivalentă cu notificarea de substituie prin introducerea în cutia poștală.

Astfel, în corespundere cu art. 18 din Legea nr. 284-XV din 22 iulie 2004, privind comerțul electronic, comunicarea electronică după puterea juridică și puterea doveditoare se echivalează cu informația în formă scrisă. În cazul în care legea prevede ca informația să fie prezentată în scris, această cerință se consideră executabilă prin comunicarea electronică, cu condiția că informația ce se conține în ea este accesibilă pentru utilizare repetată. Comunicarea electronică nu poate fi lipsită de putere juridică sau de putere doveditoare numai din motivul că este întocmită în formă electronică. Responsabilitatea pentru conținutul comunicării electronice o poartă persoana care a întocmit comunicarea electronică, dacă

contractul sau legea nu prevede altfel. Modul de acces la informația ce se conține în comunicarea electronică și de protecție a acesteia se stabilește prin lege.

Articolul 21 alin.(1) aceeași Lege, prevede că comunicarea electronică se consideră comunicare a alcătuitorului, dacă a fost expediată nemijlocit de alcătuitor; de persoana autorizată să acționeze în numele alcătuitorului comunicării electronice, inclusiv de intermediarul în comerțul electronic; prin sistemul informațional al alcătuitorului sau, în numele lui, printr-un sistem ce funcționează în regim automat.

Sub acest, aspect, instanța de recurs precizează că art. 96 alin. (1) din Codul administrativ, reglementează modalitate de comunicare a actelor judecătorești prin mijloace electronice. Pentru aplicarea acestor norme de drept procedural, este necesar ca acest mijloc să asigure transmiterea textului cuprins în act și confirmarea primirii lui. Așadar, confirmarea expedierii și recepționării documentului către partea interesată se atestă prin extrasul eliberat de către operatorul poștei electronice. În mod special, înscrisul dat conține: datele de identificare a poștei electronice a expeditorului și a destinatarului; data calendaristică, anul, ora expedierii, precum și atașamentul cu actul judecătoresc.

Cu titlu de excepție, în caz de eroare tehnică sau neexpediere a actului pe poșta electronică, extrasul pre-citat va cuprinde informații cu privire aceste inexactități. Cu alte cuvinte, expeditorul va primi un mesaj separat de la „Mail delivery system” sau extrasul dedus analizei va cuprinde mesajul de la „Mail delivery system” conform căruia operatorul poștal va explica cauzele care au stat la baza returnării mesajului către expeditor. De regulă, acesta este informat că transmiterea mesajului nu a fost posibilă, deoarece adresa nu a fost găsită sau ea nu poate primi e-mailuri.

Din actele cauzei cert rezultă că, la 23 noiembrie 2022 Curtea de Apel Chișinău a pronunțat, în ședință publică, dispozitivul deciziei contestate, și ulterior fiind expedit pentru notificare Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat prin intermediul poștei electronice la 24 noiembrie 2022, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei. (f.d.69)

Ține de menționat că, în dispozitivul deciziei din 23 noiembrie 2022, Curtea de Apel Chișinău a indicat cu suficientă claritate căile, termenul și modul de atac al acesteia prevăzut de legislația în vigoare.

Materialele cauzei atestă că, la 24 noiembrie Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a recepționat copia dispozitivului deciziei din 23 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin intermediul adresei electronice.

La data de 09 ianuarie 2023 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus recurs motivat, solicitând casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii depusă de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Cele menționate supra denotă faptul că, termenul de 30 de zile prevăzut la art.245 alin.(1) din Codul administrativ, pentru prezentarea recursului nemotivat, a început să curgă începând cu 25 noiembrie 2022, ziua imediat următoare de la data notificării recurentului a dispozitivului deciziei Curții de Apel Chișinău, și urma să expire la 26 decembrie 2022, ținând cont de data notificării dispozitivului deciziei instanței de apel.

În pofida celor enunțate supra, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus din start recurs motivat împotriva deciziei instanței de apel, cu încălcarea evidentă a termenului legal de 30 de zile prevăzut la art.245 alin.(1) din

Codul administrativ. Or, termenul-limită de declarare a recursului a expirat la 26 decembrie 2022 inclusiv, pe când recursul, deși a fost prezentat din start motivat, a fost depus la Curtea de Apel Chișinău tocmai la 09 ianuarie 2023.

Or, fiind cel interesat de soluționarea cauzei în ordine de recurs, Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat trebuia să întreprindă toate măsurile necesare de a-și proteja dreptul de acces la instanță, după cum sugerează și jurisprudența CEDO, prin efectuarea actului de procedură până la expirarea termenului prevăzut de lege, la caz, prin depunerea recursului în conformitate cu art.245 alin.(1) din Codul administrativ. Drept consecință, intervine aplicarea sancțiunii procedurale prevăzută la art.246 alin.(2) lit.d) din Codul administrativ de declarare a recursului inadmisibil.

Conform art.24 alin.(1) din Codul administrativ, 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.

Buna-credință prezumă că partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege, or, termenul de recurs prevăzut la art.245 din Codul administrativ, este considerat un termen imperativ, absolut și peremptoriu, astfel că nerespectarea acestuia atrage ca și consecință după sine decăderea părții din dreptul de a mai exercita această cale de atac.

Prin urmare, nerespectarea termenului de depunere a recursului se datorează în exclusivitate comportamentului pasiv al Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, care trebuia să dea dovadă de responsabilitate și atitudine activă, folosindu-se cu bună-credință de drepturile și obligațiile sale procedurale. Or, admiterea spre examinare a unui recurs tardiv poate duce la încălcarea principiului securității raporturilor juridice garantat de art.6§1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

În acest context, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ amintește că art.6§1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului îi garantează fiecărei persoane dreptul de a sesiza o instanță cu orice contestație referitoare la drepturile și obligațiile sale cu caracter civil. Instanța europeană a relatat însă în practica sa constantă că „dreptul la o instanță” nu este absolut. În această privință, Curtea Europeană, în mai multe cauze de acest gen, nu exclude niciodată ipoteza că interesele unei bune administrări a justiției pot să justifice impunerea unui termen de exercitare a căii de atac [cauza Bacev vs fosta Republică Yugoslavă a Macedoniei; Kemp vs Luxembourg; Diaz Ochoa vs Spaniei], în care înalta Curte a arătat că termenul fixat de legea internă este o restricție ce guvernează accesul la justiție.

Cu privire la acest aspect Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat în jurisprudența sa că 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. Or, 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 v. România, cauza Marckx v. Belgia).

Imperioase speței sunt și dezideratele statuate de CtEDO în cauza Ponomaryov vs Ucraina, conform cărora, deși, în speță nu este vorba despre desființarea unei hotărâri judecătorești definitive și irevocabile în urma admiterii unei căi extraordinare de atac în lumina unor circumstanțe nou descoperite, ci de redeschiderea unui proces după un interval considerabil de timp prin repunerea în termenul de introducere a unei căi ordinare de atac, totuși reînnoirea acestui termen după o perioadă îndelungată și pentru motive neconvingătoare, reprezintă o decizie care ar putea înfrânge principiul securității raporturilor juridice într-un mod similar cu o cale extraordinară de atac. În acest caz Înalta Curte a reiterat că, ține de obligația părților de a lua măsurile necesare privind protecția drepturilor sale de acces la justiție.

Sub acest aspect, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că recurentul Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a cunoscut despre dispozitivul decizia din 23 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și prin urmare, avea obligația de a întreprinde toate măsurile necesare, după cum sugerează și jurisprudența CEDO (Van Harn versus Germany, nr. 7557/03 din 11 septembrie 2007), de a proteja drepturile sale de acces la instanță, fapt care a fost ignorant, iar în consecință a generat omiterea termenului prescris la art.245 alin. (2) din Codul administrativ.

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 recursul depus de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat ca inadmisibil.

În conformitate cu art. art.230, 245, 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 Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru