Instanţa de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Igor Barbacaru)
Dosarul nr. 3r-466/23 (2-22090373-02-3r-04102023)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

7 decembrie 2023 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore şi Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului Administrativ al RM, fără ședință de judecată și fără citarea participanților la proces, recursul declarat de Eduard Capcelea împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023, adoptată la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Eduard Capcelea împotriva Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ.

Audiind raportul judecătorului Bostan A., în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Colegiul

c o n s t a t ă :

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 24.06.2022, Eduard Capcelea a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, prin care a solicitat:

- Anularea Ordinului Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău nr.86-C din 14.02.2022 privind destituirea din funcție, ca fiind ilegal;
- Încasarea salariului lunar cu dobânda de întârziere, în beneficiul reclamantului, pentru toată perioada de lipsă forţată de la serviciu, din contul Pârâtului.
- Încasarea cheltuielilor de judecată din contul Pârâtului în beneficiul Reclamantului.

Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) Cod administrativ, acțiunea de contencios administrativ înaintată de către Eduard Capcelea împotriva Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ - Ordinul nr.86-C din 14.02.2022, s-a declarat inadmisibilă.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocînd ilegalitatea încheierii instanţei de fond, la 26.09.2023, Eduard Capcelea a înaintat recurs asupra acesteia, apreciind ca fiind ilegal actul judecătoresc contestat.

În motivarea recursului, Eduard Capcelea a indicat că, actul judecătoresc a fost emis peste 1 an și 4 luni de la depunerea acțiunii.

Menționează că instanța de fond a facut trimitere la prevederile art. 209 Cod administrativ și a indicat în actul judecătoresc că: (1) Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Însă, Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative și Codul Muncii, prevăd expres anume altfel.

Potrivit art. 60 din Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, (1) Codul este un act normativ adoptat de către Parlament care cuprinde, într-un sistem unitar, cele mai importante norme juridice dintr-o anumită ramură a dreptului.

În corespundere cu prevederile art. 355 Codul Muncii „Examinarea cererii privind soluționarea litigiului individual de muncă" (1) Cererea privind soluționarea litigiului individual de muncă se depune în instanța de judecată: a) în termen de 3 luni de la data cînd salariatul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea dreptului său.

Prin urmare, subliniază recurentul că cererea de chemare în judecată din 24 iunie 2022, înregistrată cu nr. 2- 22090373-12-3-27062022 a fost depusă în termenul stabilit de lege - 3 luni. Or, dispozițiile Codului administrativ se completează cu prevederile legislației muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legilor ce reglementează activitatea persoanei cu funcție de demnitate publică.

A mai relatat recurentul că, Ordinul nr. 86-c din 14 februarie 2022 cu privire la destituirea din funcție a lui Capcelea Eduard este semnat de șeful Ion Burdiumov, răspunsul la cererea prealabilă din 01 aprilie 2022 este semnat tot de șeful Ion Burdiumov, respective dosarul administrativ cu toate actele nu a fost expediat autorității publice ierahic superioare.

La fel, în urma examinării cererii prelabile, nu a fost emisă nici o decizie motivată de respingere a cererii, a fost întocmit doar un răspuns semnat tot de șeful Ion Burdiumov. În opinia recuirentului, în cazul dat se aplică și prevederile alin. (2) din art. 209 Cod administrativ - termenul de un an pentru adresarea în instanță de judecată, deoarece nu a primit nici o decizie motivată în rezultatul examinării cererii prealabile

În lumina celor expuse solicit recurentul anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023, cu remiterea cauzei spre judecare în instanța de fond.

Argumentele intimaților vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Partea intimată Direcția Generală locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, prin referința depusă au solicitat respingerea recursului declarat de Eduard Capcelea ca fiind neîntemeiat cu menținerea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului.

În conformitate cu reglementările art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit prevederilor art.242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.

Apelul se declară inadmisibil în special cînd:

a) hotărîrea în fond nu poate fi contestată cu apel;

b) apelul este depus în mod repetat;

c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1);

e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2);

f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

Completul judiciar atestă încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Râșcani) din 15.09.2023 a fost contestată cu recurs la 26.09.2023.

În circumstanțele descrise supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Eduard Capcelea a fost depus în interiorul termenul legal. Recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul î-și întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

<u>Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:</u>

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, din următoarele motive.

Conform art. 192 alin. (1) Cod administrativ*, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel şi la Curtea Supremă de Justiţie se instituie complete şi/sau colegii specializate de judecători.*

Potrivit art. 194 alin. (1) Cod administrativ*, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

Potrivit art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, *examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (2) Cod administrativ, *instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.*

Conform art. 243 alin. (3) Cod administrativ, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.*

Potrivit art. 1 Cod administrativ, (1) Legislaţia administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislaţia administrativă se întemeiază pe normele constituţionale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi şi în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative şi care trebuie să fie în concordanţă cu Constituţia Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se

aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii şi nu contravin ei.

Art. 2 Cod administrativ prevede că, (1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ. (2) Anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

În temeiul art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Conform art. 189 alin. (1), (2) Cod administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Materialele cazei atestă că, prin Ordinul Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău nr.86-C din 14.02.2022 a fost dispusă destituirea dl Capcelea Eduard din funcţia de şef, Secţie controlul formării asociaţiilor proprietari şi activităţii administratorilor blocurilor de locuinţe, de la data de 16 februarie 2022, conform prevederilor **art. 64 alin. (1), lit. d) din Legea 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public** (f.d.6).

Ordinul menționat a fost adus la cunoștința reclamantului/recurent la aceeași dată, însă care conform procesului-verbal din 14.02.2022 a refuzat să semneze despre recepționarea aceastuia (f.d.23).

În ordinul menționat s-a indicat calea de atac după cum urmează: *„prezentul ordin poate fi atacat în instanța de contencios administrative prin procedura prealabilă în fața autorității emitente în termen de 30 zile de la data comunicării actului administrative, (...).”*

Făcînd uz de acest drept, prin cererea prealabilă din 17.03.2022, Eduard Capcelea a solicitat autorității publice pîrîte anularea în tot a ordinului de demitere din funcție, cu restabilirea în funcția deținută (f.d.24).

Prin decizia Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău din 01.04.2022, cererea prealabilă din 17.03.2022 a fost respinsă (f.d.25-27).

La 24.06.2022, Eduard Capcelea a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, prin care a solicitat:

- Anularea Ordinului Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău nr.86-C din 14.02.2022 privind destituirea din funcție, ca fiind ilegal;
- Încasarea salariului lunar cu dobânda de întârziere, în beneficiul reclamantului, pentru toată perioada de lipsă forţată de la serviciu, din contul Pârâtului.
- Încasarea cheltuielilor de judecată din contul Pârâtului în beneficiul Reclamantului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) Cod administrativ, acțiunea de contencios administrativ înaintată de către Eduard Capcelea împotriva Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău, cu privire la anularea actului administrativ - Ordinul nr.86-C din 14.02.2022, s-a declarat inadmisibilă.

Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată soluția instanței de fond or, potrivit art. 68 al Legii 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu **sînt de competenţa instanţelor de contencios administrativ**, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe.

Potrivit art. 3 Cod administrativ, **legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia**, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

În conformitate cu art. 207 alin.(1), (2) lit. d) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209.

Conform art. 209 Cod Administrativ, (1) Acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia.

În speță, cererea prealabilă a fost depusă la 17.03.2022. Ținînd cont de prevederile art. 167 alin. (3) Cod administrativ, termenul pînă la care aceasta urma a fi soluționată a expirat la 01.04.2022.

Prin urmare, în condițiile în care reclamantul nu a recepționat decizia autorității publice emise asupra cererii prealabile (la caz plicul fiind returnat autorității publice pîrîte cu mențiunea factorului poștal „nereclamat”), acțiunea în contencios administrativ urma a fi depusă în instanță pînă la data de 02.05.2022 (zi de luni). Reclamantul însă a depus cererea de chemare în judecată la 24.06.2022, adică cu omiterea termenului.

În acest context, instanța de fond just a statuat că, indiferent de faptul dacă autoritatea emitentă a soluţionat sau nu cererea prealabilă în termen, a primit sau nu persoana răspuns la cererea prealabilă, norma de drept enunțată supra (art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ), prevede soluția pentru astfel de situații, și anume - data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluţionarea acesteia, ceea ce denotă că indiferent de situație, reclamantul urmează a înainta acţiunea în contencios administrativ în termenul prevăzut la art. 209 Cod Administrativ.

Instanța de recurs va respinge ca neîntemeiate alegațiile recurentului precum că speței sunt aplicabile prevederile art. 355 Codul Muncii potrivit căruia, „(1) Cererea privind soluționarea litigiului individual de muncă se depune în instanța de judecată: a) în termen de 3 luni de la data cînd salariatul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea dreptului său.” Or, Codul administrativ reglementează expres termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ. Iar legislaţia administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia.

Urmează a fi respins ca neîntemeiat și argumentul recurentului precum că speței sunt aplicabile și prevederile art. 209 alin. (2) Cod administrativ, în conformitate cu care dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

În speță, atît în actul a administrativ contestat, cît și în decizia emisă asupra cererii prealabile s-a indicat calea de atac, considerent din care prevederile art. 209 alin. (2) Cod administrative nu sunt aplicabile speței.

Completul judiciar menționează că, termenele de prescripţie se referă la termenele de apărare a drepturilor şi a intereselor protejate de lege. Din această perspectivă ele sunt abordate ca intervale de timp conferite pentru adresarea în instanţa de judecată cu cereri de apărare sau exercitare forţată a drepturilor sau a intereselor legitime ale persoanelor ce sesizează instanța. Stabilirea termenelor de prescripţie este îndreptată spre asigurarea funcţionării normale a circuitului de drept. Scopul acestei instituții juridice rezidă în menținerea stabilității ordinii de drept – status quo.

Instanța de recurs remarcă că, în virtutea principiului bunei-credinţe, partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege şi să acţioneze în vederea protejării intereselor sale juridice. De altfel, obligaţia respectivă derivă şi din prevederile art. 24 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia participanţii la procedura administrativă şi procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile şi să își îndeplinească obligaţiile cu bună-credinţă, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanţi.

La caz însă, se stabileşte lipsa de valorificare diligentă de către reclamantul/recurent a drepturilor sale procedurale, ce a şi generat omiterea termenului legal de depunere a cererii de chemare în judecată.

Or, aplicând principiul *nemo censetur ignorare legem*, conform căruia necunoașterea sau cunoașterea greșită a legii nu exonerează persoanele de obligația de a se conforma legii, nerespectarea termenului de depunere a acțiunii în instanța de judecată se datorează în exclusivitate comportamentul pasiv și indiferent al reclamantului/recurent.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudenţa sa constantă a reiterat că, ţine de obligaţia părţilor de a lua măsurile necesare privind protejarea drepturilor sale de acces la instanţă (a se vedea cauza Van Harn vs. Germania, nr. 7557/03 din 11 septembrie 2007).

În speță, este evident că, contrar celor menționate, reclamantul/recurent nu a dat dovadă de promptitudine în vederea contestării în termen, în instanța de judecată a Ordinului Direcției Generale locativ-comunală și amenajare a Consiliului mun. Chișinău nr.86-C din 14.02.2022 privind destituirea din funcție.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reiterează că, accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (Guerin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33). Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conţinutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit.

Dreptul de acces la o instanţă de judecată impune, prin însăşi natura sa, a fi reglementat de către stat, reglementare care poate fi variabilă în timp şi spaţiu, în funcţie de nevoile şi resursele comunităţii şi ale indivizilor (Ashingdane contra Regatului Unit al Marii Britanii).

Plus la aceasta, instanța de recurs notează că, o astfel de soluţie este compatibilă cu respectarea garanţiilor unui proces echitabil, în sensul articolului 6 din Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale.

Astfel, raportând circumstanţele de fapt ale cauzei la prevederile legale enunţate mai sus şi ţinând cont de faptul că concluziile expuse în încheierea instanţei de fond sunt legale și întemeiate, actul procesual al instanței de fond răspunde pe deplin exigențelor de motivare și legalitate, iar argumentele invocate de către recurent, urmare a analizei detaliate au fost apreciate de Colegiu ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Eduard Capcelea este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

d e c i d e:

Recursul declarat de Eduard Capcelea - **se respinge.**

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15.09.2023.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,

Judecătorul /semnat/ Mîra Ghenadie

Judecătorii /semnat/ Dașchevici Grigore

/semnat/ Bostan Angela