Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), judecătorul Igor Barbacaru
Dosarul nr. 3r-500/23 /2-23023124-02-3r-30102023/

D E C I Z I E

04 decembrie 2023 mun. Chișinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău

În componența:
Preşedintele completului, judecătorul Veronica Negru
Judecătorii Ecaterina Palanciuc și Ina Dutca

examinând în ordine de recurs, în lipsa părților, cererea de recurs declarată de *****, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 octombrie 2023, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil

c o n s t a t ă:

Circumstanțele cauzei:

1. La data de 14 februarie 2023, ***** s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil.
2. Cere, reclamantul *****, anularea Deciziei privind controlul determinării gradului de dizabilitate din *****; anularea Certificatului de încadrare în grad de dizabilitate seria/nr.*****; obligarea emiterii Certificatului de încadrare în grad de dizabilitate accentuată pe o perioadă de unu ani.
3. În ședința de judecată, reprezentantul pârâtului a înaintat instanței demers cu privire la declararea inadmisibilității acțiunii depuse de *****, în temeiul art. 207 alin.(2) Cod administrativ, pe motivul nerespectării procedurii prealabile de soluționare.

Poziția instanței de fond:

4. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 octombrie 2023, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de ***** împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil, în temeiul art.207 alin.(2) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului:

5. Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 octombrie 2023, la data de 12 octombrie 2023, ***** a declarat recurs, solicitând anularea încheierii instanței de fond, ca fiind neîntemeiată.

Argumentele părţilor în recurs:

6. În motivarea recursului, recurentul a reiterat poziția expusă prin acțiunea depusă, suplimentar menționând că, instanța de fond eronat a conchis asupra inadmisibilității acesteia, pe motivul nerespectării căii prealabile de soluționare a cauzei prescrise de art.70 al Instrucțiunii privind determinarea gradului de dizabilitate a HG nr.357 din 18.04.2018, interpretând eronat prevederile legii.
7. Susține că, din Decizia nr. ***** din ***** privind controlul determinării gradului de dizabilitate, se deduce clar că, aceasta a fost emisă ca urmare a examinării contestației nr. *****, depuse de *****, aceasta poate fi calificată ca cerere prealabilă.
8. Menționează de asemenea că, în nota la decizia contestată, s-a indicat expres că, în caz de dezacord, aceasta poate fi contestată în termen de 30 zile de la comunicare, în conformitate cu Codul administrativ, la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), fapt ce a și fost făcut, instanța de fond ignorând acest argument.
9. Fiind notificat despre cererea de recurs depusă de *****, intimatul Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă, prin referința depusă la data de 03 noiembrie 2023 a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond, or, la emiterea acesteia, instanța de fond a cercetat minuțios și sub toate aspectele circumstanțele de fapt ale cauzei, constatând că, înaintarea unei acțiuni în obligare, este condiționată de respectarea procedurii prealabile.
10. Menționează că, respectarea procedurii prealabile reprezintă o garanție și o apărare suplimentară a persoanei afectate printr-un act administrativ și totodată, o modalitate de auto-corecție a autorității publice din perspectiva respectării conform art.21 Cod administrativ a principiului legalității administrației publice, aceasta fiind nu doar o simplă formalitate.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului:

11. În acord cu prevederile stipulate la art.241 alin.(1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, 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.
12. În corespundere cu dispozițiile 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.

13. Din analiza materialelor dosarului, Completul de contencios administrativ constată că, recursul este declarat în termenul prevăzut de lege, încheierea contestată cu recurs fiind emisă la data de 03 octombrie 2023, iar cererea de recurs fiind depusă la data de 12 octombrie 2023 (f.d.63).
14. Art.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 când: a) hotărârea 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.
15. Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sânt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.
16. Consecvent, Colegiul reține că, recursul depus de ***** conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază solicitările. Iar, în condițiile descrise supra, în temeiul reglementărilor art.233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

17. Analizând argumentele invocate de participanții la proces, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința recursului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide că, recursul este admisibil și întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea încheierii din următoarele considerente.
18. Conform art.243 alin.(1) lit.c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.
19. Art.194 alin.(1) Cod administrativ, prevede că, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.
20. Conform art.219 alin.(1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile,

nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

21. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.
22. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.
23. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.
24. Astfel, verificând legalitatea și temeinicia încheierii contestate, prin prisma argumentelor invocate de participanți la proces și a materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, conchide că prima instanță neîntemeiat a declarat acțiunea inadmisibilă.
25. Din actele cauzei se constată următoarea stare de fapt.
26. La data de 01 noiembrie 2022, ***** a depus la Serviciul de control al determinării gradului de dizabilitate o cerere privind determinarea gradului de dizabilitate, cu privire la determinarea gradului de dizabilitate repetat, stabilirea circumstanțelor dizabilității și perioada pentru care a fost determinat gradul de dezabilitate, cu eliberarea Programului individual de reabilitare și incluziune socială.
27. Colegiul reține că, în urma examinării cererii, reclamantului ***** i s-a eliberat Certificatul de încadrare în grad de dizabilitate nr.*****, fiind apreciat ”gradul mediu” pentru perioada 01.11.2022 – 01.11.2023.
28. Ne fiind de acord cu gradul de invaliditate stabilit, ***** a depus contestație la data de *****, aceasta fiind înregistrată cu nr.de intrare ***** cu privire la stabilirea gradului de dizabilitate ”Grad mediu” pentru perioada 01.11.2022 – 01.11.2023, determinat prin Raportul nr. *****.
29. Prin Decizia Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă nr.***** din ***** privind controlul determinării gradului de dizabilitate, în urma organizării procesului de verificare și control al actelor prezentate în dosar, în vederea stabilirii corectitudinii determinării gradului de dizabilitate, precum și a aplicării criteriilor de stabilire a deficiențelor funcțional-structurale și a capacității de muncă, s-a decis și s-a confirmat gradul de dizabilitate ”Mediu” pentru perioada 01.11.2022 – 01.11.2023, indicându-se totodată, că în caz de dezacord cu decizia în cauză, aceasta poate fi contestată în termen de 30 zile de la comunicare, în conformitate cu Codul administrativ la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani).

30. Drept urmare, la data de 14 februarie 2023 ***** a promovat prezenta acțiune în instanța de contencios adminsitartiv împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă, solicitând anularea Deciziei privind controlul determinării gradului de dizabilitate din *****, anularea Certificatului de încadrare în grad de dizabilitate seria/nr.***** și obligarea emiterii Certificatului de încadrare în grad de dezabilitate accentuată pe o perioadă de 1 an în privința lui *****.
31. Prima instanță a concluzionat de a declara inadmisibilă acțiunea înaintată de ***** Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil împotriva, în temeiul art. 207 alin.(2) lit. f) Cod administrativ, constatând nerespectarea procedurii prealabile de soluționare a cauzei, care urma a fi respectată în temeiul pct. 70 al Instrucțiunii privind determinarea gradului de dizabilitate, Anexa 3 la Hotărârii Guvernului nr.357 din 18.04.2018, care prevede că, în caz de dezacord cu decizia serviciului de control, aceasta poate fi contestată de către persoana vizată în conformitate cu prevederile Codului administrativ.
32. În acest context, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, reține că, la 19 iulie 2018, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Codul administrativ, act legislativ publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 17 august 2018, nr.309-320, care reieșind din prevederile art. 257 alin. (1) Cod administrativ a intrat în vigoare la 01 aprilie 2019.
33. Astfel, potrivit art.3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.
34. Art.5 Cod administrativ, prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.
35. Colegiul notează că, în accepțiunea art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.
36. În acord cu art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

37. Potrivit reglementărilor legale înserate la art.20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.
38. Instanța de recurs punctează că, în temeiul art.189 alin.(1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.
39. Potrivit art.206 alin.(1) lit.a) și b) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).
40. Art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. f) Cod administrativ, prevede că, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: f) nu sânt întrunite condiţiile prevăzute la art.208.
41. În acest context, Colegiul consideră necesar de a cita și prevederile statuate expres la art. 208 alin. (1) și alin.(3) Cod administrativ, potrivit căruia, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.
42. În corespundere cu art.162 alin.(1) și alin. (3) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.
43. Iar art. 164 lit. a) Cod administrativ, prevede că, (1) Cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă. (2) Autoritatea publică emitentă este: a) în cazul prevăzut la art. 162 alin. (3) lit. a) – autoritatea publică care a emis actul administrativ individual; b) în cazul prevăzut la art. 162 alin. (3) lit. b) – autoritatea publică care a respins emiterea actului administrativ individual. (3) Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta transmite neîntîrziat autorității emitente cererea prealabilă și o eventuală cerere de suspendare a executării actului administrativ individual. Ziua depunerii cererii la autoritatea publică ierarhic superioară se consideră ziua depunerii cererii la autoritatea publică emitentă. Termenul de soluționare a cererii de

suspendare a executării actului administrativ individual prevăzut la art.172 alin.(3) începe să curgă din data înregistrării cererii la autoritatea publică emitentă. (4) Dacă nu este denumită ca atare, o cerere prealabilă nu poate fi respinsă din acest motiv dacă este clară intenția de apărare împotriva unei decizii care are ca obiect emiterea unui act administrativ individual.

44. Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, completul specializat atestă că, prima instanță neîntemeiat a declarat ca fiind inadmisibilă acțiunea formulată de către ***** împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil, din motivul neîntrunirii condițiilor prevăzute de art.208 Cod administrativ, care prevede respectarea procedurii prealabile, și la alin.(1) și (3), indică că, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.
45. La acest capitol instanța de recurs relevă că, prin acțiunea depusă la data de 14.02.2023, reclamantul a contestat decizia Serviciului pentru determinarea gradului de dizabilitate prin care i s-a stabilit ”Gradul mediu de dizabilitate”, anterior aceasta fiind contestată la data de ***** la Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă, prin care s-a confirmat gradul mediu de dizabilitate a lui ***** pentru perioada 01.11.2022 – 01.11.2023.
46. În acest context, instanța de recurs atenționează asupra faptului că, acțiunea a fost depusă la data de 14 februarie 2023, iar în cadrul pregătirii pentru dezbateri judiciare pârâtul Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă, a depus referință, solicitând respingerea acțiunii ca neîntemeiate, ulterior, în cadrul ședinței de judecată a dat explicații, solicitând respingerea acțiunii, ceea ce denotă că, depunerea cererii prealabile nu ar influența reexaminarea chestiunii privind obligarea emiterii actului administrativ favorabil. Or, procedură prealabilă a fost concepută ca o cale ce poate oferi persoanei vătămate posibilitatea de a obține mai rapid rezolvarea diferendului prin recunoașterea dreptului sau interesului legitim vătămat fără mijlocirea instanței.
47. La fel, instanța de recurs reține că, procedură prealabilă reprezintă un avantaj pentru reclamant, în sensul că organul emitent al actului sau organul ierarhic superior al acestuia pot verifica și dispune asupra actului atacat atât în ceea ce privește legalitatea, cât și oportunitatea acestuia, în timp ce instanțele judecătorești nu se pot pronunța decât asupra legalității actului atacat în justiție. Or, în cazul dat în cadrul examinării cauzei organul emitent s-a expus privind respingerea obligării emiterei actului administrativ favorabil, deci depunerea

cererii prealabile va duce la tergiversarea examinării legalității acțiunilor pârâtului, în circumstanțele în care se cunoaște cu certitudine opinia autorității publice.

48. Astfel, completul judiciar atestă că, declararea inadmisibilității acțiunii s-a efectuat la o etapă procesuală avansată, după obținerea opiniei autorității publice și purcederea la examinarea cauzei în fond. Or, la etapa respectivă este evident că, depunerea cererii prealabile va duce la tergiversarea examinării cauzei, știind cu certitudine opinia autorității publice reflectată în referința depusă, pledând pentru respingerea acțiunii, ca neîntemeiată.
49. În consecință, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, conchide că, instanța de fond urma să verifice circumstanțele menționate, după care să purceadă la aplicabilitatea în prezenta speță a prevederile art.207 alin.(1) și alin.(2) lit.f) Cod administrativ, care prevede că, dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: f) nu sânt întrunite condiţiile prevăzute la art.208, care prevede respectarea procedurii prealabile.
50. În asemenea circumstanțe, instanța de recurs notează că, instanța de fond urma să verifice circumstanțele menționate importante, la etapa examinării admisibilității acțiunii.
51. Astfel, întru evitarea încălcării dreptului recurentului la un proces echitabil și accesul la justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime instanța de recurs concluzionează asupra necesității admiterii recursului declarat de *****, cu remiterea cauzei la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani).
52. Având în vedere cele expuse mai sus, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de ***** împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 octombrie 2023, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil, a anula încheierea contestată, cu remiterea cauzei în prima instanță la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) în același complet de judecată.
53. În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) lit.c) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, -

d e c i d e:

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 03 octombrie

2023.

Se remite cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de ***** împotriva Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă privind anularea actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil, la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), în același complet de judecată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului,
judecătorul Veronica Negru

Judecătorii Ecaterina Palanciuc

Ina Dutca