Dosarul nr. 3r-228/25; (2-24082567-02-3r-23042025)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Jomiru-Niculița Veronica)

D E C I Z I E

19 iunie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de Grama Victor, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea reclamantului în partea pretențiilor privind anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 și obligarea achitării salariului restant și prejudiciului moral,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Grama Victor către Consiliul Municipal Chișinău și Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău, privind anularea ordinului nr.71-b din 28 februarie 2024, anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 și a ordinului nr.415-p din 14 februarie 2024,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 25 iulie 2024 Grama Victor a înaintat o cerere de chemare în judecată în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău și Direcției Generale Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău, solicitând:

- *anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 „Cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a Municipiului Chișinău”;*
- anularea ordinului nr.415-p din 14 februarie 2024 „Cu privire la desfacerea contractului individual de muncă”;
- anularea ordinului nr.71-b din 28 februarie 2024 „Cu privire la organizarea activității”;
- restabilirea în serviciu;
- *repararea prejudiciului moral în echivalent de 40 000 lei, pentru reabilitarea sănătății reclamantului;*
- *plata salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă;*

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Grama Victor către Consiliul mun. Chișinău și Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului mun. Chișinău privind anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 și obligarea Direcției Generale Asistență Medicală și Socială a Consiliului mun. Chișinău să achite salariul restant și prejudiciu moral.

Solicitarea recurentului:

La 11 martie 2025 Grama Victor a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, solicitând anularea încheierii; declararea acțiunii ca fiind admisibilă și restituirea cauzei spre rejudecare.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la 17 februarie 2025, fiind comunicată recurentului la 25 februarie 2025, iar cererea de recurs a fost depusă la 11 martie 2025, astfel Colegiul conchide că recursul a fost depus în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a invocat că prima instanță a aplicat eronat normele dreptului administrativ, or, instanța a declarat acțiunea inadmisibilă pe motivul neparcurgerii procedurii prealabile, deși reclamantul a depus o cerere prealabilă pe 13 martie 2024, iar răspunsul autorității a fost emis la 18 martie 2024. Acest fapt demonstrează respectarea cerinței de prealabilitate. Ce ține de refuzul examinării fondului cauzei, instanța a constatat că reclamantul nu a solicitat anularea ordinului nr.2-b din 03.01.2024, deși acțiunea includea această solicitare. De asemenea, cererea privind achitarea salariului restant a fost respinsă pe motivul inexistenței unei anulări prealabile a ordinelor contestate, contrar prevederilor Codului administrativ, care permit examinarea concomitentă a acestor cereri.

Recurentul a mai invocat încălcarea dreptului la acces la justiție, deoarece instanța obligă reclamantul să formuleze o nouă cerere prealabilă, ceea ce prelungește nejustificat soluționarea cauzei și afectează dreptul la justiție efectivă.

La 16 mai 2025 reprezentantul intimatului Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău a depus referința, prin care a solicitat respingerea recursului ca fiind inadmisibil și neîntemeiat.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

Conform art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b), (2) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Din materialele cauzei rezultă că reclamantul Grama Victor este asistent personal al beneficiarului Grama Marina (soție), care este cu dizabilitate severă și nu se poate îngriji de sine stătător.

La 29 decembrie 2023 Comisia pentru Situații Excepționale a municipiului Chișinău a aprobat decizia nr. 7, care prevede unele acțiuni de intervenție în domeniul asistenței sociale și în serviciul social „Asistență personală” la nivel local și a obligat conducătorii autorității pârâte să efectueze evaluarea Serviciului Social „Asistență Personală” și să formuleze recomandări privind posibilitatea menținerii în continuare a serviciului în cauză în lipsa finanțării.

La 03 ianuarie 2024 autoritatea pârâtă a emis Ordinul nr.2-b cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a Municipiului Chișinău, iar la 28 februarie 2024, autoritatea pârâtă a emis ordinul nr.71-b „cu privire la organizarea activității” prin care a dispus încetarea prestării Serviciului social „Asistență personală” pentru beneficiarii, ale căror termen de admitere în serviciu a expirat, conform deciziei de admitere și Acordului de prestări servicii, cu înștiințarea în scris a acestora.

La 05.03.2024 reclamantul a fost informat prin Ordinul nr. 415-p din 14.02.2024 că contractul individual de muncă încheiat cu Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului mun. Chișinău va înceta la data de 29.02.2024.

La 13 martie 2024 reclamantul a înaintat cerere prealabilă către autoritatea pârâtă, solicitând anularea Ordinului nr.415-p din 14.02.2024 și Ordinului nr.71-b din 28 februarie 2024, cu restabilirea în funcție.

Prin răspunsul Direcției Generale Asistență Medicală și Socială, cererea prealabilă a fost respinsă. (f.d. 18-19)

La 25 iulie 2024 Grama Victor a înaintat o cerere de chemare în judecată în contencios administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău și Direcției Generale Asistență Medicală și Socială a Consiliului Municipal Chișinău, solicitând: anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 „Cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a Municipiului Chișinău”; anularea ordinului nr.415-p din 14 februarie 2024 „Cu privire la desfacerea contractului individual de muncă”; anularea ordinului nr.71-b din 28 februarie 2024 „Cu privire la organizarea activității”; restabilirea în serviciu; repararea prejudiciului moral în echivalent de 40 000 lei, pentru reabilitarea sănătății reclamantului; plata salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Grama Victor către Consiliul mun. Chișinău și Direcția Generală Asistență Medicală și Socială a Consiliului mun. Chișinău privind anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 și obligarea Direcției Generale Asistență Medicală și Socială a Consiliului mun. Chișinău să achite salariul restant și prejudiciu moral.

La 11 martie 2025 Grama Victor a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, solicitând anularea încheierii; declararea acțiunii ca fiind admisibilă și restituirea cauzei spre rejudecare.

Verificând legalitatea și temeinicia actului judecătoresc contestat, Completul specializat consideră soluția instanței de fond, legală și întemeiată, care urmează a fi menținută.

Conform art. 194 alin. (1) Cod administrativ, 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.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În corespundere cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezentă 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.

Potrivit dispozițiilor art. 20 Codul administrativ, temeiul acțiunii în contencios administrativ, îl reprezintă încălcarea unui drept legitim sau a unei libertăți stabilite prin lege, prin activitatea administrativă.

În corespundere cu art. 10 alin. (2) Cod administrativ, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală, este un act administrativ individual.

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1), (2) lit. f) Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt 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 cînd: f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art.208.

Conform art. 208 alin. (1), (3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, pînă 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.

Conform prevederilor art. 167 alin. (4) Cod administrativ, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

În sensul art. 60 alin. (3) Codul administrativ, urmare a unei soluții judecătorești definitive prin care s-a anulat actul administrativ ilegal, permite formularea către autoritate a cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal.

Conform art.162 alin.(3) Codul administrativ, 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.

Cu referire la normele de drept citate, prima instanță just a reținut că examinarea cerinței privind achitarea salariului restant, este condiționată de anularea actului administrativ individual prin care reclamantul pretinde cauzarea acestuia. Mai mult, emiterea unui act administrativ prin care autoritatea să se expună asupra salariului restant, nu a avut loc ori reieșind din dispozițiile art.64 alin.(2) Cod administrativ, refuzul de a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii.

Corespunzător, prin prisma dispozițiilor art. 163 și 208 Cod administrativ, reclamantul în dezacord cu refuzul autorității publice pârâte de a examina cererea acestuia de acordare a salariului restant, urma să se adreseze cu o cerere prealabilă, prin care ar fi solicita emiterea actului administrativ favorabil. La actele cauzei însă nu se regăsește o asemenea cerere.

Mai mult, prin cererea prealabilă adresată Direcției Generale Asistență Medicală și Socială, reclamantul nu solicitat anularea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024, contestând doar ordinul nr. 71-b din 28.02.2024 și ordinul nr.415-p din 14.02.2024.

Codul administrativ instituie ca principiu, obligația respectării parcurgerii succesive a etapelor de intentare a unei proceduri de contencios administrativ, și anume: respectarea procedurii prealabile, și doar ulterior sesizarea instanței cu o acțiune în contencios administrativ în interiorul termenului stabilit de art. 209 Cod administrativ.

Așadar, ținând cont de faptul că reclamantul a omis respectarea procedurii prealabile la contestarea ordinului nr.2-b din 03 ianuarie 2024 „Cu privire la implementarea recomandărilor Comisiei Situații Excepționale a Municipiului Chișinău”, pretenția respectivă corect a fost declarată inadmisibilă.

Completul judiciar este de acord și cu concluzia primei instanțe despre inadmisibilitatea pretențiilor privind încasarea prejudiciului moral și plata salariului pentru perioada absenței

forțate de la muncă. Or, după cum s-a menționat supra, la etapa dată pretenția privind repararea prejudiciului nu poate constitui obiectul examinării în prezenta cauză, întrucât prin prisma prevederilor art. 60 alin. (3) Cod administrativ în coroborare cu prevederile art. 167 alin. (4) Cod administrativ, astfel de pretenții pot fi formulate în prealabil doar din momentul soluționării definitive, deci executorii, a unor pretenții de bază. Obligația constituțională de a repara prejudiciile revine statului, adică în primul rând autorității publice-pârâte, care încă nu a pierdut un proces judiciar.

Respectiv, reclamantul nu este scutit de necesitatea respectării procedurii prealabile în privința pretențiilor privind încasarea prejudiciului, atât moral, cât și material, iar astfel de pretenții nu pot fi formulate mai devreme de soluționarea definitivă a litigiului în care se contestă legalitatea acțiunilor autorităților publice. Or, legiuitorul a stabilit expres că cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

Nu poate servi temei de anulare a încheierii contestate argumentul recursului potrivit căruia declararea inadmisibilității acestor pretenții ar duce nejustificat la prelungirea termenului de soluționare a prezentului litigiu. Or, după cum s-a menționat supra, procedura prealabilă nu este o simplă formalitate, ci o condiție esențială de admisibilitate, reglementată expres de lege. Ignorarea acestei etape, chiar și în numele eficienței procesuale, ar aduce atingere principiului legalității și ar crea un precedent periculos care ar încuraja nesocotirea normelor procedurale. În plus, procedura prealabilă are un rol esențial în evitarea litigiilor inutile și degrevarea instanțelor de cauze ce pot fi soluționate pe cale administrativă.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025, este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de recurent sunt neîntemeiate, Completul specializat ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de Grama Victor.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 februarie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore