

Dosarul nr. 3ra-729/19

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Central (jud: T. Sîrcu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: M. Anton, I. Țurcan, V. Cotorobai)

## DECIZIE

10 iulie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Oleg Sternioală  
Ion Druță  
Iurie Bejenaru  
Nicolae Craiu  
Tamara Chișca-Doneva

examinând recursul depus de Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari împotriva Agenției Rezerve Materiale cu privire la contestarea actului administrativ și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 21 martie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care au fost respinse apelurile declarate de Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, a fost admis apelul declarat de Agenția Rezerve Materiale, a fost casată hotărârea din 7 septembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central și a fost emisă o încheiere prin care cererea de chemare în judecată a fost scoasă de pe rol,

### c o n s t a t ă:

La 28 martie 2018 Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari au depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Rezerve Materiale cu privire la contestarea actului administrativ și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii reclamanții au indicat că, prin ordinul nr. 37-p din 5 martie 2018 emis de Agenția Rezerve Materiale, au fost achitate angajaților plățile de stimulare pentru lunile ianuarie, februarie 2018, cu excepția lor.

Au menționat că la 5 martie 2018 s-au adresat cu o sesizare către Comitetul sindical al Agenției Rezerve Materiale și au solicitat intervenția acesteia întru restabilirea drepturilor lezate.

Astfel, la 7 martie 2018 Comitetul sindical a prezentat un răspuns în care a comunicat că potrivit pct.8 alin. (5) al Hotărârii Guvernului nr.331 din 25 mai 2012

privind salarizarea funcționarilor publici, alte plăți de stimulare nu se acordă funcționarilor publici, care pe parcursul perioadei de gestiune au fost sancționați disciplinar, iar în consecință, a fost recomandat conducerii Agenției Rezerve Materiale să reexamineze ordinul nr. 37-p 5 martie 2018 cu privire la achitarea altor plăți de stimulare.

Au relatat că reieșind din sumele prezentate spre achitare, reflectate în anexa 1 și 2, semnate de către șeful Direcției economico-financiare, calculele altor plăți de stimulare au fost efectuate conform formulei -15% din salariu de funcție.

Reclamanții au mai precizat că ordinul nr. 37-p din 5 martie 2018 precum și tabelele de calcul, au fost aduse la cunoștință la 5 martie 2018.

Cu referire la prejudiciul moral, au menționat că acesta, practic, este unul prezumat, fiind influențat de caracterul social pronunțat al relațiilor de muncă, rezultate din acțiunile angajatorului, care dictează existența unei stări de frustrare.

Reclamanții și-au întemeiat pretențiile pe prevederile art. 17 alin. (1) lit. c), art. 25 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, art. 7<sup>1</sup> alin. (3) al Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22 martie 2012, art. 14 lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 4 iulie 2008.

Au solicitat anularea ordinului nr. 37-p din 5 martie 2018 emis de Agenția Rezerve Materiale, în partea ce ține de neachitarea plăților de stimulare; obligarea pârâtului de a înlătura încălcările care au fost admise în urma neachitării plăților de stimulare, cu achitarea plăților de stimulare după cum urmează: Dmitrii Guban - 1122 lei, Victoria Madan - 1254 lei, Nicolae Seminahin - 1760 lei; Valeriii Vacari - 1500 lei, precum și încasarea prejudiciului moral în mărime de 5000 lei pentru fiecare.

Prin hotărârea din 7 septembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central, cererea de chemare în judecată a fost admisă parțial. A fost anulat ordinul nr. 37-p din 5 martie 2018 cu privire la achitarea altor plăți de stimulare, în partea ce ține de neachitarea plăților de stimulare colaboratorilor Agenției Rezerve Materiale pentru lunile ianuarie 2018 și februarie 2018 și anume în privința reclamanților Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, ca fiind emis contrar prevederilor legii. A fost obligată Agenția Rezerve Materiale să acorde lui Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari plăți de stimulare pentru ianuarie 2018 și februarie 2018, în mărimea calculată conform legislației în vigoare. În rest, cerința cu privire la repararea prejudiciului moral, a fost respinsă ca nefondată.

La 4 octombrie 2018 Agenția Rezerve Materiale a declarat apel împotriva hotărârii din 7 septembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central.

La 5 octombrie 2018 Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, au declarat apel împotriva hotărârii din 7 septembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central.

Prin decizia din 21 martie 2019 a Curții de Apel Chișinău, au fost respinse apelurile declarate de Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, a fost admis apelul declarat de Agenția Rezerve Materiale, a fost casată hotărârea din 7 septembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Central și a fost

emisă o încheiere prin care cererea de chemare în judecată a fost scoasă de pe rol, ca fiind depusă fără respectarea procedurii extrajudiciare.

La 2 mai 2019, Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, au declarat recurs împotriva deciziei din 21 martie 2019 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului au invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material și nu au fost constatate și elucidate pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, iar concluziile expuse în decizie sunt în contradicție cu materialele dosarului.

Au relatat că instanța de apel nu a ținut cont de faptul că litigiile individuale de muncă cu participarea funcționarilor publici și a persoanelor cu statut special, nu trebuie să fie condiționate de efectuarea procedurii prealabile.

Totuși, recurenții au declarat că, la caz, există cererea prealabilă adresată Comitetului sindical al Agenției Rezerve Materiale prin care s-a solicitat reexaminarea ordinului nr. 37 din 5 martie 2018, însă care a fost lăsată fără soluționare.

La fel, au specificat că invocarea de către partea interesată a nerespectării procedurii prealabile condiționate de scoaterea cererii de pe rol și respectiv, examinarea acestui subiect, ține exclusiv de faza de pregătire a cauzei pentru dezbateri judiciare, fiind improprie etapelor ulterioare ale procesului civil în conformitate cu art. 185 alin. (4) Cod de procedură civilă.

Recurenții au solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și emiterea unei noi hotărâri prin care acțiunea să fie admisă în sensul formulat.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ, reține că prin Legea nr.116 din data de 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) al Codului administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 1 aprilie 2019, iar potrivit alin. (2), la data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) al Codului administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Astfel, din sensul normei de drept enunțate, urmează că legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Instanța de recurs menționează că decizia instanței de apel a fost pronunțată până la intrarea în vigoare a Codului administrativ. Respectiv, termenul de declarare al recursului urmează să fie calculat conform dispozițiilor instituite de Codul de procedură civilă.

În conformitate cu art. 434 Cod de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel. Termenul de 2 luni este termen de decădere și nu poate fi restabilit.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 21 martie 2019.

Astfel, recursul declarat la 2 mai 2019, este în termen.

În conformitate cu prevederile art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa integral decizia instanței de apel și a restitui cauza instanței de apel, din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

În conformitate cu prevederile art. 194 alin. (2) Cod administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

În corespundere cu art. 195 Cod administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Prin prisma art. 239 Cod de procedură civilă, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată. Instanța își întemeiază hotărârea numai pe circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședință de judecată.

Analiza pe care judecătorul o face în legătură cu motivele de fapt și de drept, care i-au format convingerea în sensul unei anumite soluții, trebuie să fie clară și simplă, precisă, conchisă și fermă, să aibă putere de convingere.

Din materialele dosarului rezultă că, prin cererea de chemare în judecată depusă la 28 martie 2018, Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari au solicitat anularea ordinului nr. 37-p din 5 martie 2018 emis de Agenția Rezerve Materiale, în partea ce ține de neachitarea plăților de stimulare; obligarea Agenției Rezerve Materiale de a înlătura încălcările care au fost admise în urma neachitării plăților de stimulare, cu achitarea plăților de stimulare după cum urmează: Dmitrii Guban - 1122 lei, Victoria Madan - 1254 lei, Nicolae Seminahin - 1760 lei; Valerii Vacari - 1500 lei, precum și încasarea prejudiciului moral în mărime de 5000 lei pentru fiecare.

Fiind investită cu judecarea cauzei, prima instanță a ajuns la concluzia de a admite parțial cererea de chemare în judecată.

Judecând cauza în ordine de apel, Curtea de Apel Chișinău a casat hotărârea primei instanțe și a emis o nouă hotărâre sub formă de încheiere prin care a scos de pe rol cererea de chemare în judecată, ca fiind depusă fără respectarea procedurii de soluționare a litigiului pe cale extrajudiciară.

Instanța de apel a reținut că prezenta cauză este guvernată atât de Codul muncii, cât și de Legea contenciosului administrativ, ceea ce impune reclamantilor pentru categoria dată de litigii de a parcurge procedura prealabilă până la inițierea acțiunii în judecată.

În acest sens, instanța de apel a menționat că, în speță, această condiție nu a fost respectată, iar argumentul apelanților cu referire la faptul că s-au adresat la 5 martie 2018 cu o sesizare Comitetul sindical al Agenției Rezerve Materiale, nu înlătură caracterul obligatoriu de respectare a căii extrajudiciare de soluționare a litigiului, cu atât mai mult că urmează a fi prezentată dovada expedierii sau primirii cererii prealabile de către organul administrativ.

În opinia instanței de recurs, soluția instanței de apel este pripită, fiind rezultată din neexaminarea tuturor circumstanțelor cauzei și în consecință, aplicarea eronată a legii, motiv din care decizia contestată nu poate fi menținută.

În susținerea poziției enunțate, instanța de recurs reiterează prevederile art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), conform căruia orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

În temeiul art. 14 alin. (1) al legii menționate, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel.

Conform art. 16 alin. (1) din aceeași lege, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.

În corespundere cu art. 17 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia; data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri; data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă.

În interpretarea corectă a prevederilor legale citate este de înțeles că persoana ce consideră că i-a fost vătămat un drept al său printr-un act administrativ, poate solicita printr-o cerere prealabilă autorității emitente, revocarea în tot sau în parte, a acestuia, iar în cazul în care nu este de acord cu răspunsul primit la cererea prealabilă este în drept să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă în termen

de 30 de zile de la data primirii răspunsului la cererea prealabilă, de la data comunicării refuzului de soluționare a cererii prealabile sau de la data comunicării actului administrativ.

Totodată, instanța de recurs notează că litigiile individuale de muncă cu participarea funcționarilor publici și a persoanelor cu statut special nu trebuie să fie condiționate de efectuarea procedurii prealabile. Excepție vor constitui acțiunile funcționarilor privind repararea prejudiciului material și moral cauzat salariatului, însă în acest caz, dacă cererea de chemare în judecată a salariatului va cuprinde mai multe cerințe dintre care va face parte și repararea prejudiciului, atunci procedura prealabilă de soluționare se exclude.

O altă particularitate care deosebește modul de soluționare a divergențelor dintre funcționarii publici și angajatorii acestora este termenul de adresare în instanța de judecată.

Pentru funcționarii publici și persoanele cu statut special termenul de adresare în instanța de judecată este de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu dispune altfel (art. 17 din Legea contenciosului administrativ).

Instanța de recurs reține că raporturile juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice cad atât sub incidența Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 4 iulie 2008, cât și a Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019).

După cum rezultă din materialele cauzei, recurenții Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, sunt angajați ai Agenției Rezerve Materiale, activând în diferite funcții publice.

Prin ordinul nr. 37-p din 5 martie 2018 al Agenției Rezerve Materiale, în scopul stimulării salariatilor, s-au achitat plăți de stimulare pentru luna ianuarie 2018 în sumă de 6230 de lei și luna februarie 2018, în sumă totală de 7420 lei, lista nominală și calculul plăților de stimulare aferent fiecărui funcționar public, fiind anexată la prezentul ordin.

Astfel, conform tabelelor de calcul, angajaților le-au fost achitate plățile de stimulare, cu excepția lui Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari.

Tot din actele cauzei, rezultă că ordinul nr. 37-p din 5 martie 2018 al Agenției Rezerve Materiale, a fost adus la cunoștința lui Dmitrii Guban, Victoria Madan, Nicolae Seminahin și Valerii Vacari, în data de 5 martie 2018 (f.d.7-9).

În acest context și reieșind din cele relatate, Colegiul menționează că reclamantii aveau dreptul de a contesta actul administrativ în termen de 30 de zile, din momentul aducerii la cunoștință a acestuia, adică din data de 5 martie 2018 și până la 5 aprilie 2018.

Or, fiind o lege specială, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 4 iulie 2008, nu stabilește expres respectarea procedurii prealabile în cazul divergențelor dintre funcționarii publici și angajații acestora și respectiv, această etapă nu este necesară potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (în vigoare până la 1 aprilie 2019), care la art. 17 alin. (1) prevede că cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30

de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Respectiv, legea specială nu dispune altfel, iar termenul de contestare potrivit normei generale este de 30 de zile de la data comunicării actului administrativ.

Prin urmare, instanța de recurs constată că reclamantii au depus acțiunea la 28 martie 2018, în interiorul termenului de contestare a actului administrativ, fiind exceptați prin lege de la obligația de a respecta procedura prealabilă.

În asemenea circumstanțe, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție decelează că instanța de apel greșit a concluzionat că la caz, este necesară respectarea procedurii de soluționare prealabile a litigiului pe cale extrajudiciară, fără a ține cont de faptul că litigiile individuale de muncă cu participarea funcționarilor publici și a persoanelor cu statut special nu trebuie să fie condiționate de efectuarea procedurii prealabile.

Față de cele expuse, este irelevantă ipoteza instanței de apel privind necontestarea de către reclamantii a actului administrativ cu cerere prealabilă și drept consecință, scoaterea de pe rol a cererii de chemare în judecată, este neîntemeiată, fiind inaplicabile dispozițiile art. 267 lit. a) Cod de procedură civilă.

În această ordine de idei, Colegiul consideră că instanța de apel, în mod superficial a trecut asupra circumstanțelor cauzei, aplicând pripit speței prevederile art. 14-17 din Legea contenciosului administrativ, deși acțiunea în litigiu, nu este supusă respectării procedurii prealabile.

Reieșind din circumstanțele relatate, se constată că instanța de apel nu a realizat sarcina obligatorie pentru justa soluționare a cauzei, iar în consecință examinarea cauzei în ordine de apel a avut loc în mod incomplet și fără o apreciere și elucidare corespunzătoare a tuturor circumstanțelor.

În situația în care instanța de apel s-a expus doar referitor la respectarea procedurii de soluționare a litigiului pe cale extrajudiciară și nu a examinat legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță, instanța de recurs conchide asupra imposibilității de a se pronunța asupra fondului, motiv ce impune casarea deciziei instanței de apel cu remiterea cauzei la rejudecare.

De altfel, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, instanța de recurs nu poate adopta o soluție finală, întrucât lichidarea lacunelor depistate în cadrul procedurii de examinare în recurs nu este posibilă, de aceea cauza urmează a fi reexaminată.

La rejudecarea cauzei instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și rejudecând cauza, să emită o hotărâre întemeiată și legală.

Totodată, instanța de recurs menționează că din interpretarea art. 6 CEDO, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *García Ruiz c. Spaniei* din 21.01.1999).

Din considerentele arătate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că decizia instanței de apel urmează a fi casată cu restituirea cauzei spre rejudecare instanței de apel.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se casează integral decizia din 21 martie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Oleg Sternioală

Judecătorii

Ion Druță

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Tamara Chișca-Doneva