

Dosarul nr. 3ra-1002/19

Prima instanță: Judecătoria Nisporeni (R. Costru)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (I. Țurcan, Iu. Cotruță, N. Simciuc)

ÎNCHEIERE

31 iulie 2019

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Oleg Sternioală
Sveatoslav Moldovan
Mariana Pitic

examinând admisibilitatea cererii de recurs depusă de către Leonid Butnaru, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Leonid Butnaru împotriva Președintelui raionului Nisporeni cu privire la contestarea actelor administrative, încasarea indemnizației unice la concediere și repararea prejudiciului material și moral,

împotriva deciziei din 31 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost admis apelul declarat de către Leonid Butnari, reprezentat de către avocatul Ion Marian, a fost casată integral hotărârea din 17 octombrie 2016 a Judecătoriei Nisporeni și a fost emisă o nouă hotărâre cu privire la respingerea acțiunii,

constată:

La data de 03 februarie 2016 Leonid Butnaru a depus cerere de chemare în judecată împotriva Aparatului Președintelui raionului Nisporeni, Președintelui raionului Nisporeni, Ion Artene, secretarului Consiliului raional Nisporeni, Ivan Brînzilă și a șefului Serviciului financiar-contabil, contabilului șef, Raisa Eftode cu privire la contestarea actelor administrative și încasarea indemnizației unice la concediere și a salariului.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, a activat în funcția de șef al Serviciului resurselor umane din cadrul Aparatului președintelui raionului Nisporeni, în baza dispoziției Președintelui raionului Nisporeni nr. 193-c din 20 iulie 2006.

A menționat că, prin deciziile Consiliului raional Nisporeni nr. 2/24 din 13 februarie 2015 și nr. 3/3 din 17 aprilie 2015 a fost redusă funcția de șef al Serviciului resurse umane, pe care o deținea la acel moment.

A susținut că, la data de 29 septembrie 2015, revenind din concediul anual, a depus o cerere, prin care a solicitat acordarea indemnizației unice, conform prevederilor art. 42 alin. (3) din Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

A afirmat că, prin dispoziția nr. 249 p din 29 septembrie 2015 a Președintelui raionului Nisporeni s-a dispus acordarea indemnizației unice în

proporție de 15% din salariul de funcție, determinat conform gradului și treptei de salarizare, deținute la momentul depunerii cererii, pentru 09 ani de vechime în serviciul public.

A specificat că, Serviciul financiar contabil al Consiliului raional Nisporeni urma să-i achite suma în mărime de 5832 de lei.

A declarat că, prin dispoziția nr. 257 p din data de 02 octombrie 2015 a Președintelui raionului Nisporeni a fost preavizat despre faptul că, raporturile de serviciu dintre el și Consiliul raional Nisporeni vor înceta începând cu 30 octombrie 2015 în legătură cu reducerea funcției publice - șef al Serviciului resurse umane.

A invocat că, a depus o cerere de modificare a dispoziției nr. 249 p din 29 septembrie 2015 a Președintelui raionului Nisporeni privind acordarea indemnizației unice, iar prin dispoziția nr. 265 p din 05 octombrie 2015 a Președintelui raionului Nisporeni, în partea constatativă a textului din dispoziția nr.249 p din 29 septembrie 2015 sintagma „cu obținerea dlui Leonid Butnaru, șef al serviciului resurse umane, de dreptul la pensie pentru limită de vârstă” a fost substituită cu sintagma „cu încetarea raporturilor de serviciu ale dlui Leonid Butnaru, șef al serviciului resurse umane”.

A relevat că, la data de 07 decembrie 2015, primind fișa personală de salarizare pentru luna noiembrie anului 2015, a constatat că, salariul de funcție nu corespunde gradului și treptei de salarizare stabilite în pct. 2 al dispoziției nr. 288p din 27 octombrie 2015 a Președintelui raionului Nisporeni.

A specificat că, Oficiul teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat a efectuat controlul obligatoriu de legalitate al dispozițiilor nr. 249 p din 29 septembrie 2015, nr. 265 p din 05 octombrie 2015 și nr. 288 p din 27 octombrie 2015, emise de către Președintele raionului Nisporeni și nu a constatat abateri de la prevederile art. 42 alin. (3) din Legea nr.158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

A notat că, la data de 21 decembrie 2015 a depus cerere prealabilă către Președintele raionului Nisporeni, Ion Artene, prin care a solicitat executarea dispozițiilor nr. 249 p din 29 septembrie 2015, nr. 265 p din 05 octombrie 2015 și nr. 288 p din 27 octombrie 2015, care până la data adresării cererii prelabile nu au fost executate.

A mai notat că, prin răspunsul din 11 ianuarie 2016 Președintele raionului Nisporeni i-a comunicat că, dispoziția nr. 288 p din 27 octombrie 2015 a fost modificată prin dispoziția nr. 574 din 28 decembrie 2015, iar dispoziția nr. 249p din 29 septembrie 2015 a fost abrogată prin dispoziția nr. 575 din 28 decembrie 2015.

A menționat că, dispoziția nr. 574 din 28 decembrie 2015 și dispoziția nr. 575 din 28 decembrie 2015 au fost emise de secretarul Consiliului raional Nisporeni, fără a i se aduce la cunoștință conținutul lor, fapt ce i-a fost încălcat dreptul la indemnizația unică în legătură cu încetarea raporturilor de serviciu și dreptul la salarizare prevăzută de lege la numirea sa într-o altă funcție publică în urma reducerii funcției publice deținute anterior.

A solicitat anularea dispozițiilor nr. 574 și 575 din 28 decembrie 2015, emise de Președintele raionului Nisporeni și încasarea indemnizației unice la concediere în sumă de 5832 de lei, a diferenței la salariu pentru 3 luni (noiembrie 2015-

ianuarie 2016) în mărime de 810 de lei și a pierderilor cauzate de neachitarea la timp a salariului și a indemnizației unice în sumă de 6642 de lei.

La data de 05 aprilie 2016 Leonid Butnaru, reprezentat de avocatul Ion Marian, a depus cerere de concretizare a pretențiilor, solicitând achitarea indemnizației unice în mărime de 5832 de lei și a diferenței la salariu pentru 5 luni (noiembrie 2015 – martie 2016) în sumă de 1350 de lei și încasarea sumei de 10000 de lei, cu titlu de prejudiciu moral și a cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 1650 de lei.

Pe parcursul examinării cauzei, Leonid Butnaru și-a concretizat pretențiile, solicitând anularea dispozițiilor nr. 574 și 575 din 28 decembrie 2015, emise de către Președintele raionului Nisporeni, achitarea indemnizației unice în mărime de 5832 de lei și a diferenței de salariu pentru 5 luni în suma de 1350 de lei și încasarea sumei de 1650 de lei, cu titlu de cheltuieli de asistență juridică și a sumei de 10000 de lei, cu titlu de prejudiciu moral.

Prin hotărârea din 17 octombrie 2016 a Judecătorei Nisporeni a fost respinsă acțiunea depusă de către Leonid Butnaru ca neîntemeiată și nefondată.

Prin decizia din 16 februarie 2017 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul declarat de către Leonid Butnaru, reprezentat de avocatul Ion Marian, a fost casată hotărârea primei instanțe și a fost dispusă scoaterea de pe rol a cererii de chemare în judecată depusă de către Leonid Butnaru din motiv că, reclamantul nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a cauzei pe cale extrajudiciară, prevăzută prin lege sau prin contractul părților, inclusiv prin mediere.

Prin decizia din 27 septembrie 2017 a Curții Supreme de Justiție a fost admis recursul declarat de Leonid Butnaru, a fost casată integral decizia instanței de apel și a fost remisă cauza spre judecare în fond în instanța de apel, de un alt complet de judecată.

Prin decizia din 12 decembrie 2017 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul declarat de către Leonid Butnaru și a fost menținută hotărârea primei instanțe.

Prin decizia din 18 iulie 2018 a Curții Supreme de Justiție a fost admis recursul declarat de către Leonid Butnaru, a fost casată decizia instanței de apel și a fost trimisă cauza spre rejudecare în instanța de apel, în alt complet de judecată.

Prin decizia din 31 octombrie 2018 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul declarat de către Leonid Butnaru, reprezentat de avocatul Ion Marian, a fost casată integral hotărârea primei instanțe și a fost emisă o nouă hotărâre, prin care a fost respinsă acțiunea depusă de către Leonid Butnaru ca neîntemeiată.

În ceea ce privește realizarea dreptului pretins de apelant la acordarea indemnizației „în cazul încetării raporturilor de serviciu”, instanța de apel a constatat că, deși există o dispoziție cu privire la eliberarea din funcție, de fapt, aceasta nu și-a produs efectele și nu a fost executată, iar raporturile de muncă ale lui Leonid Butnaru nu au încetat, dar au fost modificate, fiind, astfel, transferat în funcția publică - specialist principal în Serviciul resurse umane, în urma lichidării funcției publice - șef serviciu.

Astfel, în accepțiunea art. 61 din Legea 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care reglementează condițiile încetării raporturilor de serviciu, instanța de apel a constatat că, funcționarul public nu va beneficia de indemnizația unică în cazul transferului, or, aceasta se acordă

doar la încetarea raporturilor de serviciu, fapt care nu s-a constatat în prezenta cauză.

Totodată, instanța de apel a reținut că, deși Leonid Butnaru a obținut dreptul la pensie, acesta nu poate beneficia de indemnizația respectivă, deoarece prevederile art. 42 din Legea menționată condiționează obținerea acestui drept și, anume, la cererea scrisă a funcționarului depusă pînă la survenirea situației corespunzătoare, or, în speță, apelantul a obținut dreptul la pensie în anul 2013, iar anterior nu a depus careva cerere privind încasarea indemnizației,

Cu referire la argumentele și solicitarea apelantului despre majorarea gradului de salarizare, instanța de apel a menționat că, fiind transferat în funcția de specialist principal, prin dispoziția nr. 288 din 27 octombrie 2015, Leonid Butnaru, fără a avea temei juridic, și-a majorat gradul de salarizare de la „4” (patru) la „5” (cinci) doar în baza dispoziției nr. 52 din 20 februarie 2008 cu privire la aprobarea nomenclatorului persoanelor care au acces permanent la secretul de stat și mărimile concrete ale sporurilor la salariu de funcție. Respectiv, prin dispoziția nr. 33 din 01 martie 2016, această dispoziție a fost abrogată, or, această majorare contravine cadrului legal-normativ ce vizează problema respectivă.

Instanța de apel a relevat că, deși apelantul se regăsește cu numele de familie în acest „nomenclator al persoanelor”, Leonid Butnaru nu poate pretinde la acest spor din considerentul că, ocupă o funcție cu statut de funcționar public, iar funcția ce o deține - specialist principal nu se regăsește în nomenclatorul persoanelor.

De asemenea, instanța de apel a relevat că, stabilirea nomenclatorului funcțiilor și lista celor ce necesită acces la secretul de stat nu reprezintă temei suficient pentru primirea sporului la salariu, or, în baza acestor acte, se perfectează dreptul de acces la secretul de stat în conformitate cu prevederile art. 24 din Legea nr. 245 din 27 noiembrie 2008 cu privire la secretul de stat, care se desfășoară în colaborare cu Serviciul de Informații și Securitate și se finisează cu acordarea dreptului de acces la secretul de stat printr-un act normativ al conducătorului unde neapărat se indică „forma de acces” și „durata dreptului”, însă în cazul lui Leonid Butnaru, dreptul de acces la secretul de stat nu i-a fost perfectat conform legislației în vigoare.

Instanța de apel a concluzionat că, luând în considerare acest fapt, precum și că pînă la momentul actual în Consiliul raional lipsește persoana responsabilă de asigurarea lucrărilor cu secretul de stat și Nomenclatorul informațiilor care urmează a fi secretizate, cerință obligatorie prevăzută de art. 4 din Legea cu privire la secretul de stat și Hotărârea Guvernului RM nr. 411 din 25 mai 2010, apelantul nu poate beneficia de majorarea gradului de salarizare în conformitate cu prevederile pct. 5 din Hotărârea Guvernului RM nr. 331 din 21 mai 2015 privind salarizarea funcționarilor publici.

Afară de aceasta, instanța de apel a considerat că, în privința competenței, procedurii de elaborare și de emitere a actelor normative contestate, argumentele apelantului, de asemenea, sunt neîntemeiate. Or, dispozițiile nr. 574 și 575 din 28 decembrie 2015 au fost emise de către Președintele raionului Nisporeni, Ion Artene în baza art. 54 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

La data de 08 mai 2019 Leonid Butnaru a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că, nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece instanța de apel a aplicat eronat normele de drept material, a interpretat în mod eronat legea și nu s-a condus de actele normative, care reglementează domeniul dat.

A afirmat că, dispozițiile Președintelui raionului Nisporeni nr. 249 p din 29 septembrie 2015, nr. 257 p din 02 octombrie 2015, nr. 265 p din 05 octombrie 2015 și nr. 288 p din 27 octombrie 2015 au fost verificate, nefiind depistate ilegalități și urmau să fie executate.

A menționat că, abrogarea sau modificarea actelor administrative adoptate de către Președintele raionului Nisporeni și verificate de către Oficiul teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat urma să aibă loc după controlul solicitat de autoritatea administrației publice locale, acțiunea care nu a fost efectuată.

A susținut că, Serviciul juridic din cadrul autorității publice nu are nicio împuternicire pentru verificarea legalității actelor administrative deja verificate de către Oficiul teritorial Ungheni al Cancelariei de Stat.

A relevat că, proiectele dispozițiilor nr. 574 și nr. 575 din 28 decembrie 2015 au fost elaborate de către Ivan Brînzilă, secretar al Consiliului raional Nisporeni, la insistența șefului Serviciului juridic din cadrul Aparatului Președintelui raionului Nisporeni, Sergiu Zmeu, fără transparență decizională și fără a i se aduce la cunoștință, prin ce i-au fost încălcate drepturile.

A invocat că, procedura elaborării acestor proiecte de acte administrative a fost încălcată, fiind cauzată o pagubă materială în mărime de 6425 de lei.

A declarat că, la examinarea cauzei, nu s-a ținut cont de prevederile art. 42 din Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Prin referința depusă la data de 08 iulie 2019 Președintele raionului Nisporeni a solicitat respingerea recursului.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul 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 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.

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

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul este inadmisibil din următoarele motive.

În conformitate cu art. 433 lit. b) CPC, cererea de recurs se consideră inadmisibilă în cazul în care recursul este depus cu omiterea termenului de declarare prevăzut la art.434.

În conformitate cu art. 434 CPC, 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.

Din materialele dosarului rezultă că, Leonid Butnaru a fost prezent în ședința de judecată a instanței de apel din 31 octombrie 2018, în cadrul căreia a fost pronunțat dispozitivul deciziei, fiindu-i explicate procedura și termenul de atac a acesteia (f. d. 73, 74, vol. II).

La data de 26 noiembrie 2018 Curtea de Apel Chișinău a expedit copia deciziei contestate în adresa recurentului indicată în materialele dosarului (f.d.86, vol.II), în aceeași zi decizia fiind publicată pe pagina web „Portalul instanțelor naționale de judecată”.

Cu toate acestea, recurentul Leonid Butnaru a depus cererea de recurs tocmai la data de 08 mai 2019.

Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată că, recursul a fost depus de către Leonid Butnaru cu omiterea termenului de declarare prevăzut la art. 434 CPC.

Totodată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că, conform explicațiilor lui Leonid Butnaru, acesta a recepționat decizia integrală a instanței de apel la data de 14 martie 2018 și la data de 08 mai 2019 a depus cererea de recurs.

La caz, se reține că, în hotărârea Gurzhyy versus Ucraina (01 aprilie 2008), în care reclamantul nu a primit copii ale hotărârilor judecătorești care i-au fost transmise de instanța locală prin poștă obișnuită, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că, a fost chemată să examineze nu numai ce măsuri au fost luate de autoritățile judiciare pentru a se asigura că reclamantului i-au fost comunicate cu promptitudine deciziile, dar și acțiunile pe care reclamantul le-a luat pentru a se informa cu privire la evoluția procedurilor sale.

Actele cauzei, însă, denotă faptul că, recurentul nu a întreprins careva acțiuni concrete de a solicita într-un termen rezonabil eliberarea unei copii a deciziei integrale, în caz că nu a recepționat-o prin poștă, sau să ia cunoștință de materialele dosarului și să conteste decizia instanței de apel în termenul legal. Or,

decizia instanței de apel a fost emisă la data de 31 octombrie 2018, însă Leonid Butnaru a depus cererea de eliberare a copieii deciziei integrale abia la data de 05 martie 2019, fără invocarea cărorva motive întemeiate, care să justifice adresarea cu cererea dată peste 4 luni de la emiterea deciziei instanței de apel.

În această ordine de idei, Completul apreciază cu certitudine că, contestarea actului judecătoresc cu depășirea intervalului de timp menționat demonstrează atitudinea neglijentă a recurentului față de drepturile procedurale conferite de legislația națională.

Pe cale de consecință, examinarea unui recurs tardiv declarat împotriva unei hotărâri definitive ar avea un efect incompatibil cu principiul securității raporturilor juridice, garantat de art. 6 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și ar încălca dreptul intimatului la un proces echitabil.

Relevantă în acest aspect este hotărârea pronunțată în cauza Ponomaryov versus Ucraina (cererea nr. 3236/03, 03 aprilie 2008), în conținutul căreia Curtea Europeană a Drepturilor Omului a notat că, deși, în speță nu era 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 prin repunerea în termenul de introducere a unei căi ordinare de atac, totuși, reînnoirea acestui termen pentru motive neconvingătoare reprezintă o decizie, care ar putea înfrânge principiul securității raporturilor juridice într-un mod similar cu o cale extraordinară de atac.

Reglementări similare au fost statuate de către Înalta Curte și în cauzele Ceachir contra Moldovei, Popov contra Moldovei și Melnic contra Moldovei, în care s-a menționat că, prin neaducerea vreunui motiv pentru prelungirea termenului de depunere de către pârâți a unui act procedural, instanțele judecătorești naționale au încălcat drepturile reclamantilor la un proces echitabil.

Astfel, din considerentele 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 către Leonid Butnaru ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 193, 195, 230 și 258 alin. (3) din Codul administrativ și art. 270 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursul depus de către Leonid Butnaru se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Oleg Sternioală

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Mariana Pitic