

Î N C H E I E R E

16 septembrie 2020

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Maria Gervas
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Ministerul Afacerilor Interne, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Eugeniu Belecciu împotriva Guvernului Republicii Moldova și Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Inspectoratul General al Poliției cu privire la contestarea actului administrativ, împotriva deciziei din 03 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 20 septembrie 2017 Eugeniu Belecciu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Guvernului Republicii Moldova și Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Inspectoratul General al Poliției, prin care a solicitat constatarea încălcării dreptului la soluționarea în termen legal a petiției, obligarea Guvernului de a examina și răspunde la petiția din 07 august 2017 conform capetelor de cerere, încasarea în mod solidar de la Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova a prejudiciului moral în mărime de 3000 lei, constatarea dreptului la indemnizația de închiriere a spațiului locativ și obligarea solidară a părților Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova de a achita lunar conform contractului indemnizația de închiriere a spațiului locativ în mărime de 1500 lei, începând cu data de 25 mai 2017.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că, la 25 august 2012 a fost înmatriculat la Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne, încheind contractul individual de muncă nr.XXXX, pe durată determinată de la 25 august 2012 pînă la 25 august 2019. Potrivit pct.4.3 din contractul menționat, angajatorul este obligat să asigure colaboratorul cu încăperi de serviciu.

La 06 iulie 2016, după absolvirea Academiei a fost încadrat în câmpul muncii în calitate de ofițer de urmărire penală în cadrul Inspectoratului de Poliție Botanica al Direcției de Poliție mun.Chișinău a Inspectoratului General al Poliției, încheind astfel contractul individual de muncă nr. 11408. Potrivit pct.2 lit.c) din contractul

indicat, angajatul are dreptul la spațiu locativ de serviciu pentru perioada de activitate în localitatea respectivă, care se repartizează în limita disponibilului, în modul aprobat de ministrul afacerilor interne, în condițiile stipulate în Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului nr.320 din 27 decembrie 2012. Iar, articolul 63 alin.(1) din Legea privind activitatea Poliției și statutul polițistului, în vigoare la acel moment, stipula că Poliția își creează fondul locativ de serviciu în modul stabilit de Guvern.

Astfel, activând în mun.Chișinău și nedeținând cu drept de proprietate nici un bun imobil, atât în municipiul Chișinău, nici în altă localitate, printr-o cerere a solicitat realizarea acestui drept.

Prin scrisoarea nr.34/3-1271 din 13 octombrie 2016, semnată de către șeful adjunct al Inspectoratului General al Poliției a fost informat că de iure beneficiază de dreptul invocat, însă reieșind din faptul că Guvernul nu a stabilit modalitatea de creare a fondului locativ de serviciu pentru Poliție, nu-și poate realiza dreptul pretins.

Menționează că în atare circumstanțe, pentru claritate, la 27 octombrie 2016, s-a adresat cu cerere Guvernului Republicii Moldova privind informarea despre politica întreprinsă în domeniul creării și asigurării cu spații locative colaboratorii poliției. Însă, Guvernul nu și-a onorat obligația de a soluționa cererea, dar a pus în seama Ministerului Afacerilor Interne examinarea cererii, care la rândul său prin scrisoarea nr.22/B-85/16 din 16 decembrie 2016 l-a informat că reieșind din limita mijloacelor financiare alocate de la bugetul de stat pentru Ministerul Afacerilor Interne, implimentarea prevederilor art.63 alin.(1) din Legea nr.320 din 27 decembrie 2012 și anume crearea fondului locativ de serviciu, până în prezent nu a fost posibil de realizat.

Totodată, a menționat că Ministerul Afacerilor Interne a elaborat proiectul hotărârii Guvernului cu privire la modificarea destinației unor terenuri, care este transmis Ministerului Justiției pentru efectuarea expertizei juridice. Prezentul proiect având drept scop utilizarea eficientă a patrimoniului public, astfel încât Ministerul Afacerilor Interne să beneficieze de un număr maxim de spații locative de serviciu pentru asigurarea protecției juridice și sociale respective angajaților pe parcursul activității acestora în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, conform legislației în vigoare. Astfel, se identifică eschivarea Guvernului de a-și executa obligațiunile sale. Ulterior, la 25 mai 2017, a intrat în vigoare Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16 decembrie 2016, care la art.46 prevede expres că funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne are dreptul la spațiu locativ de serviciu, iar în cazul în care nu poate atribui spațiu locativ i se va achita o indemnizație pentru închiriere în modul stabilit de Guvern. Respectiv, până la data intrării în vigoare a legii, Guvernul urma să stabilească modalitatea acordării indemnizației de închiriere, ceea ce de iure și de facto nu s-a produs.

La 07 august 2017, s-a adresat Guvernului Republicii Moldova cu cerere și a solicitat a se face claritate referitor la exercitarea de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne a Legii nr.288 din 16 decembrie 2016, ca ulterior să pretindă suma pentru închiriere.

La 14 august 2017, prin scrisoarea nr.08-2456/17, a fost informat de către Direcția managementului documentelor și petițiilor a Cancelariei de Stat a RM că, în temeiul art.7 și 9 din Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19 iulie 1994,

petiția sa va fi examinată de către Ministerul Afacerilor Interne, care îi va comunica rezultatul examinării. Însă, în termenul stabilit de lege pe acest capăt de cerere nu a fost informat nici sub un aspect.

La 18 august 2017 printr-un raport al șefului adjunct al Inspectoratului General al Poliției a fost informat că în temeiul art.9 al Legii cu privire la petiționare, petiția sa a fost remisă înapoi Ministerului Afacerilor Interne pentru a fi examinată după competență. Acest fapt, prezumă că Ministerul Afacerilor Interne după ce a recepționat cererea de la Guvern, în lipsa unui temei legal, a expedit-o Inspectoratului General al Poliției, mai mult nici nu a fost informat despre acest fapt așa cum prevede legea.

Invocă că din ziua depunerii cererii s-au scurs 30 de zile, termen prevăzut de lege în interiorul căruia era îndreptățit să primească un răspuns, dar aceasta nu s-a realizat, Guvernul eschivându-se de la soluționarea în termen legal a unei cereri, fiind imputabil principiul culpa in omittend, ce constă în omisiune, într-un act negativ, într-o abținere de la acțiune a unei persoane care este obligată să îndeplinească anumite fapte pozitive, adică să acționeze în modul stabilit de lege. La fel, a menționat că în prezent activează în calitate de specialist al secției acte normative a Direcției juridice a Inspectoratului General al Poliției.

Consideră că Guvernul ca autoritate publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova și asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice, urmează să execute Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16 decembrie 2016, și este obligat să stabilească mărimea și modul de acordare a indemnizației pentru închirierea locuinței. Obligație ce trebuia de executat pînă la intrarea legii în vigoare, or în conformitate cu art.46 din Legea privind actele legislative, actul legislativ produce efecte juridice din momentul intrării în vigoare, iar potrivit art.76 din Constituția Republicii Moldova, actul legislativ intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial sau la data indicată în textul legii. Data intrării în vigoare a Legii nr.288 din 16 decembrie 2016 este indicată expres la art. 72 alin. (1), care este 25 mai 2017. Astfel, prin prisma alin.(2) din Legea nr.288 din 16 decembrie 2016 legiuitorul a prevăzut expres că pînă la intrarea în vigoare a legii, adică 25 mai 2017, Guvernul va prezenta Parlamentului propuneri privind punerea în concordanță a legislației în vigoare cu prezenta lege, va pune în concordanță actele sale normative cu prezenta lege. Prin această normă Guvernului i s-a stabilit o obligație, care prin prisma Curții Europene a Drepturilor Omului este pozitivă și constă în a face ceva, a întreprinde anumite măsuri. Legea nu face o diferențiere a actelor care trebuie respectate și executate de o anumită categorie de subiecți. Cu atât mai mult, Guvernul se organizează și funcționează în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Legii cu privire la Guvern, Regulamentului Guvernului și ale altor acte normative, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, avînd ca prioritate desfășurarea activității în vederea executării legilor și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și nicidecum nu lezarea acestora.

Prin omisiunea Guvernului de a soluționa cererea depusă i s-a cauzat atît un prejudiciu moral, caracterizat prin suferințe psihice rezultat al încălcării drepturilor legale, neîncrederea în sistemul de drept și posibilitatea realizării drepturilor sale,

descurajare, sentimente de frustrare, precum și prejudiciul material, caracterizat prin privarea de indemnizația de închiriere a spațiului locativ.

Susține că întru realizarea dreptului la spațiu locativ de serviciu a încheiat un contract de locațiune în sumă de 1500 lei. Astfel, pe de o parte se atestă faptul nesoluționării în termen legal al unei cereri din partea Guvernului, iar pe de altă parte se identifică eschivarea Guvernului de la executarea obligațiilor stabilite expres prin lege.

Prin hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Centru, a fost admisă parțial cererea de chemare în judecată înaintată de Eugeniu Belecciu împotriva Guvernului Republicii Moldova și Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Inspectoratul General al Poliției privind contestarea actului administrativ.

S-a constatat încălcarea de către Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova a termenului de examinare a cererii depusă de Belecciu Eugeniu la 07 august 2017, sub nr. XXXX.

S-a încasat din contul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova în beneficiul lui Belecciu Eugeniu suma de 500 lei cu titlu de prejudiciu moral.

În rest, pretențiile înaintate de către Belecciu Eugeniu împotriva Guvernului Republicii Moldova și Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova, intervenient accesoriu Inspectoratul General al Poliției, privind recunoașterea dreptului la achitarea indemnizației de închiriere a spațiului locativ, obligarea de a achita indemnizația de închiriere a spațiului locativ în mărime de 1 500 lei lunar, începând cu 25 mai 2017, repararea prejudiciului moral, s-au respins ca neîntemeiate.

Prin decizia din 03 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, s-au respins apelurile declarate de Eugeniu Belecciu și de Ministerul Afacerilor Interne și s-a menținut hotărârea din 09 februarie 2018 a Judecătorei Chișinău, sediul Centru.

În motivarea deciziei, instanța de apel a reținut că prima instanța a determinat corect raportul juridic dedus judecății, circumstanțele importante pentru soluționarea pricinii au fost stabilite și elucidate pe deplin, probelor prezentate le-a dat apreciere completă, obiectivă și sub toate aspectele, hotărârea fiind legală și întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor și intereselor legale a participanților la proces.

A specificat că, după depunerea acțiunii în instanța de judecată reclamantul a recepționat, prin intermediul oficiului poștal, răspunsul la petiția din 07 august 2017, parvenit de la Ministerul Afacerilor Interne, care a fost înregistrat în cancelarie la 18 septembrie 2017, dar transmis la oficiul poștal la 20 septembrie 2017, astfel instanța de apel a ajuns la concluzia că prima instanță corect a constatat încălcarea de către Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova a termenului de examinare a cererii depusă de Belecciu Eugeniu la 07 august 2017, sub nr. XXXX.

De asemenea a notat că, instanța de fond just a concluzionat că, lipsește temei legal pentru obligarea Guvernului Republicii Moldova de a examina petiția lui Belecciu Eugeniu în cazul în care problemele abordate în petiție au fost examinate de Ministerul Afacerilor Interne, cu expedierea răspunsului petiționarului, deci urmează a fi respins argumentul că Guvernului Republicii Moldova cu încălcarea art. 9 al Legii cu privire la petiționare, a remis petiția organului Ministerul Afacerilor Interne, deoarece se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept material.

Instanța de apel a mai reținut că, apreciind totalitatea împrejurărilor de ordin obiectiv și subiectiv, instanța de judecată în temeiul legal a considerat că sunt

întrunite prevederile art. 1422 alin. (1) și 1423 alin. (1) Cod civil și este echitabilă încasarea din contul Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova în beneficiul lui Belecciu Eugeniu a despăgubirii morale în sumă de 500 lei, care poate atenua suferințele fizice și psihice cauzate prin nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către Ministerul Afacerilor Interne.

A notat că instanța de judecată corect a invocat că nu există temei legal pentru obligarea solidară a pârâților Guvernul Republicii Moldova și Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova de a achita lui Belecciu Eugeniu indemnizația de închiriere a spațiului locativ în mărime de 1500 lei lunar conform contractului, începând cu data de 25 mai 2017. Or, argumentele reclamantului referitor la faptul că nu dispune de spațiu locativ și pe parcursul serviciului nu a beneficiat de dreptul de a fi asigurat cu spațiu locativ de serviciu nu constituie temei legal pentru admiterea pretenției.

La 12 decembrie 2019 reprezentantul Ministerului Afacerilor Interne a depus recurs împotriva deciziei din 03 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate, în partea ce ține de obligarea MAI să-i achite lui Eugeniu Belecciu suma de 500 de lei cu titlu de prejudiciu moral, cu pronunțarea unei hotărâri noi prin care acțiunea înaintată de către Eugeniu Belecciu să fie respinsă ca neîntemeiată (f.d. 183-186).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel.

A reținut că prin scrisoarea din 18 septembrie 2017 Ministerul Afacerilor Interne a refuzat în satisfacerea constatării dreptului la indemnizația de închiriere a spațiului locativ pentru Eugeniu Belecciu.

Totodată a menționat că Ministerul Afacerilor Interne a elaborat proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de achitare a compensației bănești pentru închirierea spațiului locativ funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Totuși, afirmă că Ministerul Afacerilor Interne se află în imposibilitate să execute pretențiile înaintate de intimat din lipsa mecanismului de implementare a prevederilor legale care urma să fie aprobate de Guvern.

Cu referire la încasarea sumei de 500 de lei cu titlu de prejudiciu moral, a susținut că reclamantul deși a solicitat plata unor daune morale, acesta nu a prezentat probe care ar demonstra acest fapt. Or, din cauza dată nu denotă suportarea de către intimat a suferințelor psihice atât de grave încât pentru repararea acestora să fie necesară acordarea compensației bănești.

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

În conformitate cu art. 244 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

La caz, Curtea de Apel Chişinău a pronunţat decizia contestată la 03 decembrie 2019. Astfel, completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ menţionează că recurentul, s-a conformat prevederilor legale şi a depus recursul la 12 decembrie 2019, în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

La 14 iulie 2020, în adresa lui Eugeniu Belecciu, Guvernului Republicii Moldova şi Inspectoratului General de Poliţie, a fost expediată copia recursului, cu înştiinţarea despre posibilitatea depunerii referinţei.

La 29 august 2020 reprezentantul Inspectoratului General de Poliţie a depus referinţă, prin care şi-a expus opinia pe marginea recursului declarat.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii Supreme de Justiţie le consideră inadmisibile, din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiţie examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menţionate ci urmează să însuşească în condiţiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente şi serioase.

Completul specializat în examinarea acţiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii Supreme de Justiţie reţine cu valoare de principiu jurisprudenţial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate şi în acelaşi timp oferă un drept exclusiv al instanţei de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă şi care pe cale de consecinţă nu pot însuşi un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanţa de recurs reţine că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar şi cerinţa de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile şi esenţiale încălcări de drept procedural şi material capabile să răstoarne deciziile instanţei de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond şi invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanţa de recurs reţine că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conţină o motivare convingătoare şi întemeiată în condiţiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă şi din particularităţile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ şi anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanţele expuse se referă la formalităţile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului şi filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acţiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii Supreme de Justiţie accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită şi în contextul rolului şi funcţiei legale a instanţei judecătoreşti supreme care constă, în special în asigurarea şi interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de

contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către reprezentantul Ministerului Afacerilor Interne, este inadmisibilă.

În conformitate cu art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Ministerul Afacerilor Interne, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh