

Dosarul nr. 3ra-106/21

Prima instanță: Judecătoria Edineț, sediul Central (jud: N. Bobu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Bălți (jud: A. Gheorghieș, E. Bejenaru, A. Toderaș)

## ÎNCHEIERE

10 februarie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Nicolai Malinovschii împotriva Primăriei comunei Brătușeni, raionul Edineț cu privire la încasarea indemnizației unice și a indemnizației de șomer,

împotriva deciziei din 03 noiembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, prin care a fost casată parțial hotărârea din 03 august 2020 a Judecătoriei Edineț, sediul Central și a fost emisă în această parte o nouă decizie, iar în rest hotărârea a fost menținută,

c o n s t a t ă:

La 18 martie 2020 Nicolai Malinovschii a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei com. Brătușeni, r-nul Edineț cu privire la încasarea indemnizației unice și a indemnizației de șomer.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin decizia Consiliului comunal Brătușeni nr. 27/1 din 02 mai 2013 a fost ales în funcție electivă de viceprimar al comunei Brătușeni, r-nul Edineț, funcție pe care a deținut-o până la eliberarea din serviciu în temeiul deciziei nr. 7/6 din 18 noiembrie 2019. În această funcție a activat timp de 06 ani și 05 luni.

A menționat că, conform certificatului nr. 303 din 11 februarie 2020, eliberat de Consiliul comunal Brătușeni, salariul, pe care l-a avut în această funcție, a fost de 8160 de lei.

A notat că conform art. 17 alin. (1) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială

ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt cuantum al indemnizației.

A susținut că până la acest moment nu și-a găsit un loc de muncă acceptabil și în această perioadă s-a înregistrat cu statut de șomer la Secția pentru ocuparea forței de muncă Edineț, cu data de 12 decembrie 2019.

A afirmat că conform art. 17 alin. (3) din Legea enunțată, dacă după 2 luni de la încetarea mandatului persoana cu funcție de demnitate publică nu este încadrată în câmpul muncii, ea beneficiază de o indemnizație egală cu un salariu al funcției.

A declarat că la 03 decembrie 2019 s-a adresat la Primăria com.Brătușeni cu o cerere, prin care a solicitat achitarea indemnizației unice în temeiul art. 17 alin. (1) din Legea enunțată, însă cererea nu a fost soluționată de către pârâtă prin răspunsul oferit la data de 05 decembrie 2019, cu nr. 221/02/1-37.

Reclamantul a solicitat încasarea din contul Primăriei com.Brătușeni în beneficiul său a indemnizației unice în sumă de 16 320 de lei, a indemnizației de șomer în sumă de 8 160 de lei și a cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 5 000 de lei.

Prin hotărârea din 03 august 2020 a Judecătoriei Edineț, sediul Central, a fost respinsă acțiunea depusă de Nicolai Malinovschii ca fiind neîntemeiată.

La 05 august 2020 Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, a depus apel, iar la 26 august 2020 a depus motivarea apelului împotriva hotărârii din 03 august 2020 a Judecătoriei Edineț, sediul Central, solicitând admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

Prin decizia din 03 noiembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, a fost casată hotărârea din 03 august 2020 a Judecătoriei Edineț, sediul Central în partea respingerii pretenției cu privire la încasarea indemnizației de șomer și a fost emisă în această parte o nouă decizie, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea depusă de Nicolai Malinovschii împotriva Primăriei com.Brătușeni, r-nul Edineț cu privire la încasarea indemnizației de șomer. În rest hotărârea primei instanțe a fost menținută.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut că conform art. 25 alin. (1) din Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, la expirarea mandatului, alesului local care a activat cel puțin doi ani în această calitate i se acordă o indemnizație unică, egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.

În temeiul art. 26 alin. (2) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, Primarul și viceprimarii cad sub incidența Legii privind statutul alesului local.

Cu privire la solicitarea apelantului cu privire la încasarea indemnizației unice în temeiul art. 17 alin. (1) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, instanța de apel a reținut că prima instanță corect a considerat că în speță sunt aplicabile prevederile Legii nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local, or, conform art. 7 alin. (3) din Legea nr.100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile

ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art.5 alin. (3) și (4).

Astfel, conform art. 5 alin. (3) din Legea citată, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

În această ordine de idei, instanța de apel a relevat că Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică reglementează regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică, pe când Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local reglementează statutul special al alesului local. Prin urmare, Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 este o normă specială ce reglementează în speță, activitatea viceprimarilor.

Astfel, instanța de apel a considerat că apelantul eronat face referire la prevederile art. 17 alin. (1) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care reglementează că la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, persoana cu funcție de demnitate publică beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției, dacă legea specială ce reglementează activitatea acestei persoane nu prevede un alt quantum al indemnizației, or, legea specială, care reglementează activitatea viceprimarilor, este Legea nr. 768-XIV din 02 februarie 2000 privind statutul alesului local.

În contextul celor invocate mai sus, instanța de apel a menținut hotărârea primei instanțe în partea respingerii pretenției cu privire la încasarea indemnizației unice în mărime de 16320 de lei, din contul Primăriei com.Brătușeni, raionul Edineț.

În altă ordine de idei, instanța de apel, analizând pretenția apelantului cu privire la încasarea indemnizației de șomer în mărime de 8160 de lei, în baza art. 17 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, a conchis de a declara acțiunea în partea respectivă ca fiind inadmisibilă, din următoarele raționamente.

În conformitate cu prevederile art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, orice persoană, care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt 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.

În sensul alin. (2) lit. f), acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208.

În ce privește aplicabilitatea temeiului de inadmisibilitate prevăzut de art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, instanța de apel a menționat că norma respectivă

se aplică sistemic și organic cu prevederile art. 208, 162-169 și 19 din Codul administrativ. Înaintarea acțiunii în contencios în obligare este condiționată de respectarea procedurii prealabile.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

În conformitate cu art. 162 alin. (1) și (3) lit. b) din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă este îndreptată spre emiterea unui act administrativ individual.

În acest sens, instanța de apel a remarcat că Nicolai Malinovschii a înaintat o acțiune în obligare, în ordinea contenciosului administrativ, prin care solicită încasarea indemnizației unice, a indemnizației de șomer și a cheltuielilor de judecată în beneficiul său, din contul Primăriei com.Brătușeni, raionul Edineț.

Subsecvent, art. 208 alin. (3) din Codul administrativ stipulează că 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.

La acest capitol, din materialele cauzei rezultă că, apelantul, prin cererea prealabilă înaintată în adresa intimatului la 03 decembrie 2019, a solicitat achitarea indemnizației unice în legătură cu eliberarea sa din funcția de viceprimar, însă nu a fost depusă de către apelant în adresa intimatului o cerere prealabilă, prin care să solicite acordarea indemnizației de șomer în mărime de 8160 de lei, în temeiul art. 17 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, după cum este prevăzut expres la art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ.

La caz, acțiunea în obligare nu este admisibilă, deoarece procedura prealabilă nu a fost respectată, iar starea de fapt procesuală care condiționează admisibilitatea acțiunii nu se atribuie excepțiilor legale prevăzute de art. 163 din Codul administrativ.

În acest sens, instanța de apel a reținut că conform normelor procesuale, pentru a pune în mișcare o acțiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigențe, precum ar fi: vătămarea unui drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ, respectarea procedurii prealabile, competenței jurisdicționale, existența împuternicirilor și a capacității procesuale etc, iar respectarea acestora se impune în mod obligatoriu aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege, în speță, prin declararea inadmisibilității cererii de chemare în judecată, în cazul în care nu sunt întrunite condițiile prevăzute de Codul administrativ.

Din considerentele menționate și având în vedere că pretenția cu privire la încasarea indemnizației de șomer a fost înaintată fără a fi respectată procedura de soluționare prealabilă a litigiului, instanța de apel a considerat că prima instanță pripit și eronat a respins cerința apelantului Nicolai Malinovschii cu privire la încasarea indemnizației de șomer ca fiind neîntemeiată, or, acțiunea în partea respectivă este inadmisibilă.

Totodată, instanța de apel a reținut ca fiind corecte și concluziile instanței de fond privind respingerea cerinței apelantului de încasare a cheltuielilor de asistență juridică, or, în conformitate cu art. 94 alin. (1) Cod de procedură civilă, în colaborare cu

prevederile art. 96 Cod de procedură civilă, instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să plătească, la cerere, părții care a avut câștig de cauză cheltuielile de judecată. Dacă acțiunea reclamantului a fost admisă parțial, acestuia i se compensează cheltuielile de judecată proporțional părții admise din pretenții, iar pârâtului – proporțional părții respinse din pretențiile reclamantului, iar în situația din speță, acțiunea depusă de Nicolai Malinovschii a fost respinsă integral.

La 19 noiembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, a depus recurs împotriva deciziei din 03 noiembrie 2020 a Curții de Apel Bălți, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că sunt neîntemeiate concluziile instanței de apel.

A menționat că instanța de apel a trecut în mod superficial asupra circumstanțelor cauzei.

Recurentul Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, consideră că soluția instanței de apel este pripită, fără elucidarea pe deplin a circumstanțelor cauzei și fără determinarea exactă a naturii litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele invocate.

La 07 decembrie 2020 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului Primăriei com.Brătușeni, raionul Edineț copia recursului depus de Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, însă ultima nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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.

Completul relevă că Curtea de Apel Bălți a pronunțat decizia contestată la 03 noiembrie 2020, fiind notificată recurentului Nicolai Malinovschii la 10 noiembrie 2020, prin intermediul oficiului poștal, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele dosarului (f. d. 85).

Astfel, recursul depus de Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu la 19 noiembrie 2020, este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție 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, recursurile se declară inadmisibile 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 menționate, ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține, cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs mai reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme, care constă, în special, în asigurarea și 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 implicite 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 versus Norway, hotărârea din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, 7 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 contra Suediei, hotărârea din 09 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că recursul depus de Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, este inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 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 Nicolai Malinovschii, reprezentat de avocatul Ghenadie Odobescu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Nina Vascan