

Dosarul nr. 3ra-264/22
2-19123802-01-3ra-04032022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. A. Paniș)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

1 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Iacob Guja
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui
Iacob Guja împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la
contestarea actelor administrative, obligarea emiterii actului administrativ,
obligarea recalculării și achitării salariului restant și repararea prejudiciului moral
împotriva deciziei din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin
care a fost respins apelul depus de Iacob Guja și menținută hotărârea din 9 martie
2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, prin care a fost respinsă ca
neîntemeiată acțiunea

constată:

La 26 iulie 2019, Iacob Guja a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la contestarea
actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că în anul 2001, a fost angajat în cadrul
Procuraturii Generale, în funcția de specialist principal pentru relații cu
mijloacele de informare în masă.

Ulterior, a fost desemnat în funcție de șef al Secției relații cu mijloacele de
informare în masă.

A menționat că în anul 2003, a fost eliberat din funcția de șef al Secției
relații cu mijloacele de informare în masă și concediat din structurile procuraturii.

Nefiind de acord cu concedierea sa, a depus o cerere de chemare în judecată
împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova, acțiune care a fost
respinsă atât de către Curtea de Apel Chișinău, cât și de Curtea Supremă de
Justiție.

A precizat că ulterior, a sesizat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, invocând încălcarea articolului 10 al Convenției.

Prin hotărârea Marii Camere a Curții Europene a Drepturilor Omului din 12 februarie 2008, a fost constatat că faptul concedierii lui Iacob Guja pentru răspândirea unor informații de interes public a constituit o ingerință a autorității publice în libertatea de exprimare, după cum aceasta este prevăzută în art. 10 § 1 din Convenție.

A mai notat că la 11 martie 2008, a depus o cerere de revizuire a hotărârii și deciziei din 26 noiembrie 2003 a Curții Supreme de Justiție.

Prin încheierea din 30 aprilie 2008 a Curții Supreme de Justiție, a fost admisă cererea de revizuire depusă de Iacob Guja, casată decizia din 26 noiembrie 2008, cu trimiterea cauzei spre rejudecare în ordine de recurs.

Prin decizia din 28 mai 2008 a Curții Supreme de Justiție, a fost admis recursul declarat de Iacob Guja, casată hotărârea Curții de Apel Chișinău din 16 septembrie 2003 și emisă o nouă hotărâre, prin care a fost admisă acțiunea, anulat ordinul Procuraturii Generale de concediere, cu restabilirea lui Iacob Guja în funcția de șef al Secției relații cu mijloacele de informare în masă a Procuraturii Generale.

Astfel, la data de 28 mai 2008, a depus o cerere prin care a solicitat Procuraturii Generale restabilirea sa în funcție în baza deciziei din 28 mai 2008 a Curții Supreme de Justiție din 28 mai 2008.

Prin ordinul Procurorului General din 05 iunie 2008 nr. 523-p, Iacob Guja a fost restabilit în funcția de șef al Secției relații cu mijloacele de informare în masă a Procuraturii Generale de la 28 mai 2008.

La data de 16 iunie 2008, Procuratura Generală a adus la cunoștința dânsului ordinul de demisionare nr. 551-p, întemeiat pe prevederile art. 14 alin. (8) din Legea serviciului public nr. 443 din 4 mai 1995.

A susținut că a contestat în instanța de judecată ordinul Procuraturii Generale din 16 iunie 2008, iar prin hotărârea din 17 decembrie 2008 a Curții de Apel Chișinău, menținută prin decizia din 29 aprilie 2009 a Curții Supreme de Justiție, i-a fost respinsă acțiunea.

Epuizând căile naționale de atac, a sesizat în mod repetat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pretinzând încălcarea articolului 10 al Convenției.

Prin hotărârea din 27 februarie 2018, Curtea de la Strasbourg a statuat că modul în care autoritățile au executat decizia Curții Supreme din mai 2008 de restabilire a reclamantului și tratamentul la care a fost supus acesta pe durata a zece zile a angajării sale permitea unui observator obiectiv să concluzioneze că noua concediere nu a fost rezultatul unei noi și irelevante dispute de muncă, ci mai degrabă o continuare a măsurilor de represiune pentru whistleblowing-ul din 2003, concluzionând că noua concediere constituie o ingerință în dreptul reclamantului la libertatea de exprimare.

Revăzând principiile generale stabilite de Marea Cameră în hotărârea inițială, Curtea a decis să lase deschise chestiunile dacă ingerința a fost conformă legislației naționale și dacă a urmărit un scop legitim. Totuși, pentru aceleași motive ca în hotărârea inițială, acționând cu bună-credință, interesul public

puternic etc., Curtea a concluzionat că noua ingerință nu era necesară într-o societate democratică potrivit articolului 10 § 2. De această dată, decizia Curții a fost consolidată de faptul că instanțele naționale au ignorat ceea ce părea să fie esența apărării reclamantului, și anume alegațiile că restabilirea sa nu a fost veritabilă și că Procuratura Generală a continuat măsurile sale de represiune împotriva acestuia pentru informare.

Curtea a constatat în unanimitate că cea de a doua concediere a lui Iacob Guja i-a încălcat dreptul la libertatea exprimare, în particular dreptul de a comunica informații, potrivit articolului 10.

A specificat că la data de 20 mai 2019, Procuratura Generală i-a adus la cunoștință ordinele nr. 556-p din 26 aprilie 2019 și nr. 557-p din 26 aprilie 2019 „Cu privire la stabilirea salariului de funcție”.

A opinat că ordinele nr. 556-p din 26 aprilie 2019 și nr. 557-p din 26 aprilie 2019 și refuzul autorității pârâte de a anula ordinele respective, ca neîntemeiate și ilegale, în partea ce se referă la stabilirea gradului profesional și a treptei de salarizare.

A evidențiat că conducerea Procuraturii Generale, în calitate de angajator, a manifestat rea-voință în raport cu acesta, din care cauză dânsul a absentat forțat de la serviciul 16 ani, acest fapt periclitându-i cariera în funcție și avansarea în gradul de calificare.

Și-a întemeiat pretențiile în baza art. 166-167 CPC.

A solicitat admiterea acțiunii, anularea refuzului Procuraturii Generale a Republicii Moldova de a anula ordinele nr. 556-p din 26 aprilie 2019 și nr. 557-p din 26 aprilie 2019, materializat prin răspunsul din 13 iunie 2019 nr. 33-2p/156, precum și anularea ordinelor Procuraturii Generale a Republicii Moldova nr. 556-p din 26 aprilie 2019 și nr. 557-p din 26 aprilie 2019.

Prin încheierea protocolară din 30 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost dispusă atragerea în proces în calitate de persoană terță a Casei Naționale de Asigurări Sociale.

La 23 noiembrie 2020, Iacob Guja a depus cerere de concretizare a pretențiilor, solicitând, suplimentar cerințelor inițiale, obligarea Procuraturii Generale să emită un ordin cu privire la stabilirea salariului de funcție, în care să-i fie calculate și stabilite în ordine crescătoare, începând cu data de 1 ianuarie 2003, gradul de calificare, clasa și gradul de salarizare, treapta de salarizare, ținând cont de acumularea vechimii în muncă pe parcursul a 18 ani de activitate neîntreruptă în funcția de șef de secție în cadrul Procuraturii Generale, obligarea Procuraturii Generale să recalculeze și să-i achite salariul restant conform gradului de calificare, clasei și gradului de salarizare/treptei de salarizare stabilite în ordine crescătoare și ținând cont de acumularea vechimii în muncă pe parcursul a 18 ani de activitate neîntreruptă în funcția de șef de secție în cadrul Procuraturii Generale, obligarea Procuraturii Generale să-i calculeze și să-i achite începând cu data de 3 martie 2003 sporul lunar și sporul pentru performanță prevăzute de legislația în vigoare, precum și repararea prejudiciului moral din contul Procuraturii Generale în sumă de 10 000 de lei, pentru tratamentul discriminatoriu la care a fost supus.

În susținerea cererii a punctat că pe parcursul celor 18 ani de activitate neîntreruptă în funcția de șef de secție în cadrul Procuraturii Generale, nu i-a fost aplicată nicio sancțiune disciplinară, iar în toate procesele de judecată în care a fost antrenat din cauza incompetenței foștilor șefi ai Procuraturii Generale, a obținut câștig de cauză.

Prin hotărârea din 9 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea.

La 7 aprilie 2021, prin intermediul poștei electronice, Iacob Guja a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 9 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, iar la 12 iunie 2021, prin intermediul poștei electronice, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

Prin decizia din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Iacob Guja și menținută hotărârea din 9 martie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani.

Întru argumentarea soluțiilor adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au reținut că autoritatea publică pârâtă a aplicat în privința lui Iacob Guja prevederile care corespund vechimii în muncă invocate de acesta, treapta V de salarizare fiind aplicabilă vechimii în muncă de până la 20 de ani.

Or, la 13 iunie 2019, Procuratura Generală a emis ordinul nr.788-p privind modificarea ordinelor nr. 556-p și nr. 557-p, din 26 aprilie 2019, fiind substituită sintagma „consilier de clasa a II-a” cu sintagma „consilier de stat, clasa a III-a” și sintagma „spor lunar pentru gradul profesional consilier de clasa a II-a – 250 lei” cu sintagma spor lunar pentru gradul profesional consilier de stat, clasa a III-a – 300 lei”.

Instanțele de judecată au desconsiderat argumentul lui Iacob Guja precum că ordinul nr. 788-p din 13 iunie 2019 de fapt nu există, deoarece el nu a făcut cunoștință cu acesta, or, ordinul menționat a fost anexat la dosarul administrativ și prezentat în prima instanță.

Au remarcat instanțele inferioare că ordinele contestate în speță de Iacob Guja vizează stabilirea salariului de funcție a subiectului, și nu plata sumelor pentru absența forțată de la serviciu, necesare a fi achitate ca urmare a restabilirii persoanei în funcția deținută anterior, concluzia dată rezultând din ordinul nr. 407-p din 28 martie 2019 privind restabilirea în funcție a lui Iacob Guja, fiind indicat că „salariul de bază, salariul pentru absența forțată de la serviciu și salariu mediul lunar, cu titlu de prejudiciu moral, vor fi stabilite printr-un ordin suplimentar...”

Astfel, chestiunea privind calcularea și achitarea salariului pentru absența forțată de la muncă nu a fost examinată și soluționată prin emiterea ordinelor contestate.

Mai mult ca atât, au conchis instanțele de judecată ierarhic inferioare că materialele dosarului atestă lipsa cererii în acest sens a lui Iacob Guja, precum și lipsa unui eventual refuz de achitare a plăților restante pentru absența forțată de la serviciu.

La 17 februarie 2022, Iacob Guja a depus recurs împotriva deciziei din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că la examinarea cauzei, atât prima instanță, cât și instanța de apel au ignorat prevederile art. 14 lit. g) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care stabilește că funcționarul public are dreptul să beneficieze de egalitate de șanse și de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în funcția publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă și la promovarea în funcție.

A accentuat că instanțele ierarhic inferioare nu au ținut cont că la restabilirea în funcție, Procuratura Generală nu a stabilit gradul de calificare, clasa/gradul de salarizare, treapta de salarizare în ordine evolutivă, începând cu data de 1 ianuarie 2003, ținând cont de acumularea vechimii în muncă pe parcursul a 18 ani de activitate neîntreruptă în funcția de șef de secție în cadrul unității, fapt care a generat încălcarea dreptului său de avansare în funcție și de beneficiere de drepturile salariale ce se cuvin potrivit prevederilor legale.

A obiectat că din cauza faptului că prima instanță a organizat ședințele de judecată într-un mod defectuos, îngrădindu-i dreptul la un proces echitabil, nu a putut lua cunoștință de materialele cauzei și, respectiv, nu cunoaște dacă la dosar a fost anexat ordinul nr. 788-p din 13 iunie 2019, la care au făcut trimitere atât autoritatea pârâtă, cât și instanțele de judecată.

A susținut că ordinul nr. 788-p din 13 iunie 2019 nu există din motiv că nu i-a fost comunicat, nu a fost anexat nici la referința pârâtului și nici la răspunsul din 13 iunie 2019, nefiind astfel prezentată nicio dovadă că, urmare a emiterii acestui ordin, a fost emis un alt ordin prin care să dispună achitarea sumelor care se cuvin.

A mai declarat că chintesența ordinelor Procurorului General nr. 556-p din 26 aprilie 2019 și nr. 557-p din 26 aprilie 2019 rezidă în stabilirea salariului de funcție, iar autoritatea pârâtă a încălcat legislația în vigoare și a stabilit incorect salariul de funcție și, respectiv, nu a calculat și achitat plățile cuvenite.

Totodată, a conchis că la judecarea cauzei au fost încălcate prevederile art. 14 lit. g) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și art. 25 din Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

Mai mult, la judecarea cauzei, instanțele de judecată au refuzat să admită pretențiile sale în mod contrar practicii judiciare, formate la reîncadrarea în funcție a funcționarilor publici.

La 4 martie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Procuraturii Generale a Republicii Moldova și Casei Naționale de Asigurări Sociale copia cererii de recurs depuse de Iacob Guja, fiindu-le explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat, fiind recepționată la 11 martie 2022, potrivit avizelor de recepție (f. d. 188, 189).

Până la data examinării admisibilității recursului, participanții la proces nu au făcut uz de dreptul de a depune referință.

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.

Potrivit art. 245 alin. (1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că 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.

În speță, se constată că dispozitivul deciziei Curții de Apel Chișinău a fost pronunțat de 28 septembrie 2021, însă la materialele lipsesc date care ar confirma că dispozitivul deciziei din instanței de apel a fost notificat recurentului (f. d. 164).

Decizia motivată din 28 septembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată lui Iacob Guja la data de 21 ianuarie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 178).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Iacob Guja s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul motivat la 17 februarie 2022, în termenul legal.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Iacob Guja, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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) Cod 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 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, urmând de 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).

În circumstanțele 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 inadmisibil recursul depus de Iacob Guja.

În conformitate cu art. 230 și 246 Cod administrativ, 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 Iacob Guja se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu