

Î N C H E I E R E

14 februarie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Aliona Miron

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului declarat de Inspectoratul General al Poliției,

în cauza la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Viorel Bulimaga împotriva Inspectoratului General al Poliției privind contestarea actului administrativ individual de respingere a solicitării și obligarea emiterii actului administrativ favorabil,

împotriva deciziei din 17 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției, fiind menținută hotărârea din 07 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La 28 septembrie 2021, Bulimaga Viorel a depus o acțiune împotriva Inspectoratului General al Poliției, persoană terță Cancelaria de Stat, solicitând obligarea Inspectoratului General al Poliției să emită un act administrativ individual favorabil în vederea achitării salariului restant pentru perioada 27 noiembrie 2018 - 26 martie 2019 în sumă de 55 726, 20 lei, a prejudiciului pentru întârzierea plății în sumă de 22 185, 78 lei și repararea prejudiciului moral în mărime de 5000 lei.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 03 august 2021, prin intermediul cancelariei a fost înregistrată cererea prealabilă înaintată Inspectoratului General al Poliției, prin care a solicitat emiteria unui act administrativ privind plata salariului restant în sumă de 55726,2 lei, a prejudiciului pentru întârzierea plății în sumă de 22185,78 lei, și a prejudiciului moral în sumă de 5000 lei.

Prin răspunsul nr. 34/2-B-2528/21 din 12 august 2021, cererea prealabilă a fost respinsă ca fiind inadmisibilă.

Inspectoratul General al Poliției a transmis dosarul administrativ cu toate actele Ministerului Afacerilor Interne, ca organ ierarhic superior.

La 19 august 2021, Ministerul Afacerilor Interne a examinat cererea prealabilă. Prin urmare, în temeiul art. 168 din Codul administrativ, cererea prealabilă a fost respinsă. Reclamantul a luat cunoștință de răspunsul respectiv la 17 septembrie 2021.

Reclamantul a mai indicat că, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 971/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, a fost instituit Biroul executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, precum și aprobat Regulamentul acestuia. Potrivit pct. 5 și 6 din Regulamentul Biroului executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 155/2003, reprezentanții ministerelor sunt desemnați în cadrul Biroului executiv prin ordin al conducătorilor autorităților publice vizate, din rândul angajaților cu atribuții pe segmentul coordonării politicilor în domeniul siguranței rutiere, iar pentru asigurarea eficienței activității Biroului executiv, membrii acestuia sunt detașați în cadrul Cancelariei de Stat, cu asigurarea drepturilor, inclusiv salariale, de către autoritățile din care acestea provin.

Reclamantul a mai indicat că, detașarea reprezentantului Ministerului Afacerilor Interne în funcția de consultant principal în Direcția securitate și integritate pentru activitate în Biroul executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere a fost solicitată prin demersul secretarului general al Guvernului nr. 12-05-9228 din 15 noiembrie 2018, în conformitate cu prevederile punctului 6 din Regulamentul Biroului executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere.

În baza ordinului nr. 548ef din 27 noiembrie 2018, emis de către Inspectoratul General al Poliției „Cu privire la detașarea comisarului - șef Bulimaga Viorel” a fost detașat pe o perioadă de 1 an în funcția de consultant principal al Direcției securitate și integritate a Cancelariei de Stat, în scopul asigurării eficienței activității Biroului executiv al Consiliului Național pentru securitatea circulației rutiere.

Totodată, prin ordinul secretarului general al Guvernului nr. 305-P din 29 noiembrie 2018, reclamantul a fost numit în funcția de consultant principal în Direcția securitate și integritate, prin detașare de la Inspectoratul General al Poliției al MAI cu mențiunea, că achitarea plăților salariale ale angajatului detașat va fi efectuată de către autoritatea din care acesta provine.

Ulterior, prin ordinul Inspectoratului General de Poliție nr. 119ef din 19 martie 2019 „Cu privire la revocarea Ordinului Inspectoratului General al Poliției nr. 548ef din 27.11.2018”, reclamantul a fost revocat din detașare din cadrul Cancelariei de Stat de la 27 martie 2019, revenind la locul de muncă în cadrul Inspectoratului național de patrulare al Inspectoratului General de Poliție.

Reclamantul a specificat că, în scopul contabilizării timpului de muncă prestat de către persoanele responsabile din cadrul Cancelariei de Stat, au fost prezentate în adresa Inspectoratului General al Poliției, fișele de pontaj pe numele angajatului Bulimaga Viorel din Direcția securitate și integritate a Cancelariei de Stat pentru luna decembrie 2018, precum și pentru lunile ianuarie-martie 2019.

În pofida acestui fapt, atât salariul pentru luna decembrie 2018, cât și cel pentru lunile ianuarie-martie 2019, nu i-au fost transferate pe cardul salarial de către unitatea bugetară unde era angajat.

În atare circumstanțe, nefiindu-i achitat salariul, reclamantul a fost lipsit de un trai decent, totodată a rămas fără surse de existență, fiindu-i cauzat astfel un prejudiciu moral.

Potrivit estimărilor proprii, salariul lunar al reclamantului în funcția deținută de secretar executiv Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere (la nivel de șef direcție) al Inspectoratului național de patrulare al Inspectoratului General al Poliției (gradul special - comisar-șef, vechimea în muncă peste 20 de ani) calculat în baza Legii nr. 355/2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, este de aproximativ 12 194,25 lei, iar calculat conform Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, este de circa 13 898,50 lei. Prin urmare, salariul total neachitat pentru perioada 27 noiembrie 2018 – 26 martie 2019, constituie estimativ suma de 55 726,20 lei.

Potrivit art. 330 alin. (1) din Codul muncii, în caz de reținere, din vina angajatorului a salariului sau a altor plăți cuvenite salariatului, acestuia i se plătesc suplimentar, pentru fiecare zi de întârziere 0,3 la sută din suma neplătită în termen.

Reieșind din cele expuse, reclamantul Bulimaga Viorel a solicitat obligarea Inspectoratului General al Poliției să emită un act administrativ prin care se va dispune plata salariului restant pentru perioada 27 noiembrie 2018 – 26 martie 2019 în sumă de 55 726,20 lei, a prejudiciului pentru întârzierea plății în sumă de 22 185,28 lei, a prejudiciului moral în mărime de 5000 lei.

Prin hotărârea din 07 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea în contencios administrativ depusă de Viorel Bulimaga împotriva Inspectoratului General al Poliției privind contestarea actului administrativ individual de respingere a solicitării și obligarea emiterii actului administrativ favorabil.

La 09 iunie 2022, Inspectoratul General al Poliției a declarat apel împotriva hotărârii din 07 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe, cu adoptarea unei noi decizii prin care să fie respinsă acțiunea depusă de Viorel Bulimaga.

Prin decizia din 17 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției, fiind menținută hotărârea din 07 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel instanța de apel a conchis că, la momentul emiterii ordinului Inspectoratului General al Poliției nr.548 ef din 27 noiembrie 2018 și a ordinului Cancelariei de Stat nr.305-P din 29 noiembrie 2018, prevederile Legii nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nu erau în vigoare, acestea fiind aplicabile abia din 01 decembrie 2018. Totodată, conform punctului 6 din Anexa nr.2 a Hotărârii Guvernului nr. 650 din 12 iunie 2006 privind salarizarea militarilor efectivului de trupă și corpului de comandă angajați în serviciul organelor apărării naționale, securității statului și ordinii publice, în cazul detașării persoanelor din corpul de ofițeri și corpul de subofițeri din cadrul unităților administrative și instituțiilor din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, acestora li se achită salariul funcției în care sunt detașați. Astfel, remunerarea funcțiilor instituite în cadrul Cancelariei de Stat pentru asigurarea asistenței organizatorice și informaționale a Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, de consultant principal în Direcția securitate și integritate, s-a realizat în temeiul unor reglementări speciale, ale Hotărârii Guvernului nr. 155/2003

în redacția Hotărârii Guvernului nr. 971/2018, conform cărora funcționarii detașați fiind asigurați cu salariu de către autoritățile din care aceștia provin.

Instanța de apel a constatat că procedura administrativă, aferentă emiterii refuzului Inspectoratului General al Poliției nr. 34/5-B-1977/21 din 31 iunie 2021, privind achitarea salariului restant, a fost viciată, iar autoritatea publică apelantă a omis să realizeze obligațiile impuse de Lege.

Astfel, completul a concluzionat că, în cazul în care autoritatea publică nu a reținut toate faptele relevante, a aplicat eronat normele de drept material și nu a evaluat efectul pe care l-ar avea decizia adoptată, actul administrativ individual este ilegal.

Colegiul a apreciat ca întemeiată poziția primei instanțe cu referire la faptul că, limitarea dreptului reclamantului de a beneficia de drepturile salariale depline, pentru motive care nu-i sunt imputabile, va constitui o ingerință nejustificată a statului în dreptul reclamantului prevăzut de art. 1 al Protocolului Adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale de către Statul Republica Moldova.

La 18 ianuarie 2023, Inspectoratul General al Poliției a expediat prin poșta electronică recursul nemotivat împotriva deciziei din 17 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău. La 13 mai 2023, Inspectoratul General al Poliției a depus motivarea recursului, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei din 17 ianuarie 2023 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 07 iunie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, cu pronunțarea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

La 23 mai 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs participanților la proces, însă aceștia nu au făcut uz de dreptul lor de a se expune asupra recursului printr-o referință.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă care stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art.169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

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

În conformitate cu art. 246 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere. Recursul se declară inadmisibil în special când motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2).

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), 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.

Totodată, regulile generale ce țin de calcularea termenelor în materie de contencios administrativ sunt reglementate prin prisma art. 195 din Codul administrativ potrivit căroră 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.

În conformitate cu art. 110 din Codul de procedură civilă, termen de procedură este intervalul, stabilit de lege sau de judecată (judecător), în interiorul căruia instanța (judecătorul), participanții la proces și alte persoane legate de activitatea instanței trebuie să îndeplinească anumite acte de procedură ori să încheie un ansamblu de acte.

Conform art.111 alin.(1)-(4) din Codul de procedură civilă, actele de procedură se efectuează în termenul prevăzut de lege. În cazul în care nu este stabilit prin lege, termenul de procedură se fixează de către instanța judecătorească. Termenul de procedură se instituie prin indicarea unei date calendaristice, datei comunicării actului de procedură, a unei perioade sau prin referire la un eveniment viitor și cert că se va produce. În ultimul caz, actul de procedură poate fi efectuat în decursul întregii perioade. Dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, inclusiv de comunicarea actului de procedură, atunci ziua survenirii evenimentului sau a momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului. Dacă începutul curgerii termenului se determină prin începutul unei zile, această zi se include în termen.

Potrivit art.113 din Codul de procedură civilă, dreptul de a efectua actul de procedură încetează odată cu expirarea termenului prevăzut de lege ori stabilit de instanța de judecată. Nerespectarea termenului atrage după sine decăderea din dreptul de a efectua actul de procedură, dacă legea nu prevede altfel.

Pornind de la prevederile legale menționate supra, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că termenele procedurale stabilesc regimul optim pentru realizarea justiției, fiind o modalitate de ordonare a realizării acțiunilor procedurale și fortificarea securității raporturilor juridice. Exercitarea unui drept de către titularul său nu poate avea loc decât într-un anumit cadru, prestabilit de legiuitor, cu respectarea anumitor exigențe, căror li se subsumează și instituirea unor termen, după a căror expirare valorificarea respectivului drept nu mai este posibilă.

Potrivit art. 223 din Codul administrativ, hotărârile și alte acte de dispoziție prin care se stabilesc termene, precum și numirea ședințelor și citațiile se notifică participanților la proces conform art. 96-114.

Conform art. 96 alin. (1) din Codul administrativ, notificările și comunicările către participanții la procedura administrativă se realizează în orice formă de comunicare adecvată, rapidă și eficientă din punctul de vedere al costurilor. Comunicarea prin mijloace electronice are prioritate dacă este adecvată obiectului comunicării și acceptată de participantul la procedură.

Potrivit art. 97 alin. (3) din Codul administrativ, autoritatea publică poate alege între următoarele forme de notificare: a) notificare prin act de recunoaștere a recepționării; b) notificare prin poștă cu act de notificare; c) notificare prin poștă cu scrisoare recomandată; d) notificare prin poștă electronică sau prin mijloace electronice de comunicație dedicate.

Din prevederile art.110¹ alin.(1) și (5) din Codul administrativ rezultă că, notificarea prin poșta electronică la adresa electronică a persoanei care urmează a fi notificată se efectuează prin transmiterea înscrisului de notificat în formă de document electronic, cu aplicarea semnăturii electronice de persoana responsabilă din cadrul autorității publice. Notificarea prin poșta electronică se efectuează dacă adresa poștală a fost indicată prealabil de persoana notificată. Notificarea prin poșta electronică este echivalentă cu notificarea de substituie prin introducerea în cutia poștală. Confirmarea recepției notificării, emisă în mod automatizat de sistemul informațional sau de alt mijloc electronic de comunicație dedicat, probează notificarea.

Potrivit art. 114 din Codul administrativ, dacă o notificare a înscrisului, care îndeplinește condițiile de formă, nu poate fi probată sau dacă înscrisul a ajuns cu încălcarea prevederilor obligatorii de notificare, atunci acesta se consideră notificat din momentul în care într-adevăr a ajuns la persoana care urma să fie notificată.

Instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 17 ianuarie 2023, dispozitivul fiind notificat recurentului prin poșta electronică la 25 ianuarie 2023 (f.d. 187), iar decizia motivată la 11 aprilie 2023 (f.d. 194).

Se reține că, la 13 aprilie 2023, decizia integrală a Curții de Apel Chișinău din 17 ianuarie 2023, a fost publicată pe Portalul Național al Instanțelor de Judecată: <https://cac.instante.justice.md/>.

Cele menționate supra, atestă faptul că termenul de 30 de zile prevăzut la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), pentru prezentarea motivării recursului, a început să curgă din data de 12 aprilie 2023, ziua imediat următoare de la data notificării deciziei integrale a instanței de apel, și a expirat la 11 mai 2023, aceasta fiind ultima zi de depunere a motivării recursului.

În pofida celor enunțate, recurentul nu s-a conformat prevederilor legale și nu a prezentat motivarea recursului în termenul legal prevăzut la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), aceasta fiind înregistrată abia la 13 mai 2023 (f.d. 195-206). Or, fiind cel interesat de soluționarea cauzei în ordine de recurs, recurentul trebuia să întreprindă toate măsurile necesare de a-și proteja dreptul de acces la instanță după cum sugerează și jurisprudența CEDO, prin efectuarea actului de procedură până la expirarea termenului prevăzut de lege, la caz, prin prezentarea motivării recursului în conformitate cu art. 245 alin. (2) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023).

Drept consecință, intervine aplicarea sancțiunii procedurale prevăzută la art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), de declarare a recursului inadmisibil.

Conform art. 24 alin. (1) din Codul administrativ, participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți. Buna-credință prezumă că partea este obligată să respecte termenele prevăzute de lege, or, termenul de recurs prevăzut la art. 245 din Codul administrativ (în redacția de până la 01 septembrie 2023), este considerat un termen imperativ, absolut și peremptoriu, astfel că nerespectarea acestuia atrage ca și consecință după sine decăderea părții din dreptul de a mai exercita această cale de atac.

Din cele constatate rezultă că, neprezentarea în termen a motivării recursului se datorează în exclusivitate comportamentului pasiv al recurentului, care trebuia să dea dovadă de responsabilitate și atitudine activă, folosindu-se cu bună-credință de drepturile și obligațiile sale procedurale, inclusiv să-și verifice poșta electronică la intervale rezonabile de timp pentru a nu omite termenul legal de prezentare a recursului motivat.

În atare circumstanțe, soluția de declarare a recursului depus de Inspectoratul General al Poliției drept inadmisibil, este compatibilă cu respectarea prevederilor Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, având în vedere că recurentul a omis să respecte cerințele stabilite de lege pentru depunerea unui recurs.

În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara recursul depus de Inspectoratul General al Poliției ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Inspectoratul General al Poliției se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă