

APĂRAREA ÎN CONTENCIOS ADMINISTRATIV A DREPTURILOR VĂTĂMATE DE AUTORITĂȚI (STUDIU DE CAZ). Partea a II-a

Ștefan BELECCIU

Doctor în drept, profesor universitar, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: stefan31belecciu@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0786-8713>

Igor ȘEVCENCO

Doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne,
Chișinău, Republica Moldova
e-mail: stefan31belecciu@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1944-7318>

Studiarea problemei apărării drepturilor vătămăte de autorități este una importantă, dar și actuală, deoarece, pentru soluționarea ei este necesar de a cunoaște acțiunile persoanelor aflate în asemenea situații și de a aprecia eficiența mecanismului contenciosului administrativ. O astfel de evaluare este posibilă doar în rezultatul analizei cazurilor concrete de vătămare a drepturilor persoanei de către autorități și a modalităților de soluționare a unor astfel de litigii de către instanțele de judecată competente. În partea I-a a studiului de față¹ am încercat să analizăm profund și detaliat activitatea administrativă a autorității Y desfășurată în raport cu cetățeanului X (ca protagoniști ai cauzei studiate), reliefând destul de clar coordonatele ilegalității admise de către aceasta. Articolul de față ia în discuție analiza unui caz real examinat în instanța de contencios administrativ, în baza căruia ne propunem să reliefăm activitățile administrative ale autorității publice ca subiect al speței și faptul cum o autoritate publică poate să încalce drepturile (persoanelor) recunoscute de lege.

Cuvinte-cheie: contencios administrativ, stat de drept, cetățean, abuz, vătămare, administrație publică, drepturile omului.

THE DEFENSE IN ADMINISTRATIVE LITIGATION OF THE RIGHTS DAMAGED BY THE AUTHORITIES (CASE STUDY). Part II

The study of the problem of defending the rights harmed by the authorities is an important one, but also current, because, in order to solve it, it is necessary to know the actions of people in such situations and to appreciate the efficiency of the administrative litigation mechanism. Such an assessment is possible only as a result of the analysis of concrete cases of injury to human rights by the authorities and of the ways in which such disputes are settled by the competent courts. In the first part of the present study, we tried to analyze deeply and in detail the administrative activity of the Y authority carried out in relation to the X citizen (as the protagonists of the case under study), highlighting quite clearly the coordinates of the illegality admitted by it. This article discusses the analysis of a real case examined in the administrative

¹ Belecciu Ștefan și Șevenco Igor, *Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămăte de autorități, în legislația Republicii Moldova – studiu de caz (Partea I)*. În: Revista Universul Juridic, nr.7, iulie 2022, p.72-83, ISSN 2393-3445.

court, based on which we intend to highlight the administrative activities of the public authority as the subject of the case and how a public authority can harm (people) rights recognized by law.

Keywords: administrative litigation, rule of law state, citizen, abuse, harm, public administration, human rights.

LA DÉFENSE DANS LE LITIGE ADMINISTRATIF DES DROITS ATTEINTS PAR LES AUTORITÉS (ÉTUDE DE CAS). Partie II

Étudier le problème de la défense des droits lésés par les autorités est un problème important mais aussi actuel, car pour sa solution, il est nécessaire de connaître les actions des personnes dans de telles situations et d'apprécier l'efficacité du mécanisme de contentieux administratif. Une telle appréciation n'est possible qu'à la suite de l'analyse de cas concrets de violation des droits de la personne par les autorités et des modalités de résolution de ces litiges par les juridictions compétentes. Dans la partie I de la présente étude, nous avons essayé d'analyser en profondeur et en détail l'activité administrative de l'autorité Y menée par rapport au citoyen X (en tant que protagonistes du cas étudié), en soulignant assez clairement les coordonnées de l'illégalité admise par celui-ci. Le présent article traite de l'analyse d'un cas réel examiné au contentieux administratif, sur la base duquel nous proposons de mettre en évidence les activités administratives de l'autorité publique comme objet de l'affaire et le fait qu'une autorité publique peut violer les droits (de personnes) reconnues par la loi.

Mots-clés: contentieux administratif, état de droit, citoyen, abus, préjudice, administration publique, droits de l'homme.

ЗАЩИТА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ ПРАВ, НАРУШЕННЫХ ВЛАСТЬЮ (НА ПРИМЕРЕ). Часть II

Изучение проблемы защиты ущемленных властями прав является важной, но и актуальной, поскольку для ее решения необходимо знать действия людей в подобных ситуациях и оценивать эффективность механизма административного судопроизводства. Такая оценка возможна только в результате анализа конкретных случаев нарушения органами власти прав личности и способов разрешения таких споров компетентными судами. В первой части настоящего исследования мы попытались глубоко и подробно проанализировать административную деятельность органа Y, осуществляемую в отношении гражданина X (как действующих лиц изучаемого дела), достаточно четко выделив координаты признаваемой им незаконности. В настоящей статье рассматривается анализ реального дела, рассмотренного в суде по административным делам, на основании которого мы предлагаем выделить в качестве предмета дела административную деятельность органа государственной власти и тот факт, что орган государственной власти может нарушать права (права лиц), признанных законом.

Ключевые слова: административное судопроизводство, правопорядок, гражданин, злоупотребление, вред, государственное управление, права человека.

Introducere

În Prima parte a studiului de față¹ am încercat să analizăm profund și detaliat activitatea administrativă a autorității Y desfășurată în raport cu cetățeanul X

¹ Belecciu Ștefan și Șevenco Igor, Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămăte de autorități, în legislația Republicii Moldova – studiu de caz (Partea I). În: Revista Universul Juridic, nr.7, iulie 2022, p.72-83, ISSN 2393-3445.

(ca protagoniști ai cauzei studiate), reliefând destul de clar coordonatele ilegalității admise de către aceasta.

Dincolo de momentul dat, un interes deosebit prezintă modul în care justiția (în special, cea administrativă) a reușit să evalueze ulterior activitatea administrativă în cauză (demonstrată de către persoana vătămată ca fiind ilegală) și, ca urmare, să intervină în apărarea drepturilor vătămăte ale cetățeanului X.

Idei și discuții

În vederea aprecierii intervenției justiției în cauza dată, în cele ce urmează ne propunem să analizăm câteva aspecte importante și anume: poziția cetățeanului X în procesul judiciar și pretențiile sale, poziția autorității Y în cadrul procesului și poziția instanței de judecată (la toate nivelele). Considerăm că o privire de ansamblu asupra acestor momente ne va permite să evaluăm obiectiv șansele reale ale persoanelor în apărarea judiciară a drepturilor vătămăte de către autorități, precum și posibilitatea/probabilitatea efectivă de atragere la răspundere a autorităților publice în procedura contenciosului administrativ pentru vătămarea de drepturi ale cetățenilor.

Poziția cetățeanului X în proces. La etapa intentării acțiunii în contencios administrativ, cetățeanul X inițial a solicitat:

- anularea deciziei autorității Y cu privire la respingerea cererii cetățeanului X de exercitare a dreptului la indemnizația unică de eliberare din serviciu (exprimată prin refuzul plății indemnizației în cauză) din considerentul că este neîntemeiată și emisă cu încălcarea principiilor legalității, proporționalității, puterii discreționare și a securității raporturilor juridice, consacrate de legislația administrativă în vigoare;

- obligarea autorității Y la plata imediată în folosul cetățeanului X a indemnizației unice de eliberare din serviciu.

Ca urmare a faptului că până la prima ședință de judecată, autoritatea Y benevol a efectuat plata indemnizației, cetățeanul X a solicitat în ședință (prin cerere distinctă) să completeze acțiunea cu noi pretenții accesorii, argumentând că satisfacerea pretenției sale inițiale nu a acoperit în totalitate vătămarea adusă dreptului său prin reținerea ilegală a achitării indemnizației unice de eliberare din serviciul militar.

În vederea asigurării protecției efective a dreptului său vătămat, cetățeanul X a considerat necesar să recurgă la exercitarea dreptului procedural de completare a acțiunii (prevăzut de art. 60 alin. (2)¹) din *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova*²), bazându-se pe prevederile art. 218 din *Codul administrativ al RM*³, conform căruia: „Examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă ...” și prevederile art. 195 din *Codul administrativ al RM*, care stipulează: „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 virtutea acestui drept, cetățeanul X și-a modificat pretențiile, solicitând:

1. Constatarea ilegalității și anularea deciziei autorității Y cu privire la respingerea cererii cetățeanului X de exercitare a dreptului la indemnizația unică de eliberare din serviciu (exprimată prin refuzul plății indemnizației în cauză) și a deciziilor anterioare care au condiționat-o, în baza temeiurilor invocate în cererea de chemare în judecată.

2. Constatarea reținerii ilegale a achitării indemnizației unice de eliberare din serviciu (conform art. 224 alin. (1) lit. d) din *Codul administrativ al RM*), ca raport juridic distinct prin care s-a vătămat dreptul la indemnizație.

3. Obligarea autorității Y la achitarea unei dobânzi de întârziere pentru perioada reținerii indemnizației, în mărimea prevăzută de legislația muncii.

² Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30-05-2003. În: Monitorul Oficial nr. 285-294 din 03.08.2018 (modificat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.37 din 07.12.21, MO315-324/24.12.21).

³ Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial Nr. 309-320 din 17-08-2018 (modificat prin Legea nr. 175 din 11.11.21, MO302-306/10.12.21).

În acest din urmă caz, s-a invocat art. 330 alin. (2) din *Codul muncii al Republicii Moldova*⁴, care prevede: „În caz de reținere, din vina angajatorului, a salariului (art. 142), a indemnizației de concediu (art. 117), a plăților în caz de eliberare (art. 143) sau a altor plăți (art. 123, 124, 127, 139, 186, art. 225 alin. (8) etc.) cuvenite salariatului, acestuia i se plătesc suplimentar, pentru fiecare zi de întârziere, 0,3 la sută din suma neplătită în termen.”

Suplimentar, cetățeanul X a solicitat și obligarea autorității Y la plata unor despăgubiri pentru prejudiciul moral suportat (invocând art. 19 alin. (3), art. 2006, art. 2036 alin. (2) și art. 2037 alin. (2) din *Codul civil al Republicii Moldova*⁵), pretenție la care ulterior a renunțat.

Generalizând, putem accentua că pretențiile cetățeanului X în procedura contenciosului administrativ au privit constatarea caracterului ilegal al activității administrative desfășurate de către autoritatea Y în raport cu acesta (cu aplicarea efectelor prevăzute de lege și anume, anularea deciziilor sale pe caz) și obligarea autorității Y la plata unei dobânzi de întârziere prevăzută de legislația muncii ca o sancțiune pentru reținerea ilegală a plăților salariale. Intuim că prima pretenție a fost menținută în continuare în procedura judiciară mai mult cu titlu de a obține o satisfacție echitabilă din partea justiției prin recunoașterea vătămării dreptului cetățeanului X de către autoritatea Y.

Poziția autorității Y în proces. Vorbind despre poziția autorității Y în proces, cel mai important moment ce trebuie reliefat este că aceasta nu a fost atât de activă, după cum se putea de așteptat ca urmare a acuzațiilor care i s-au adus. În

⁴ Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial nr. 159-162 din 29.07.2003 (modificat prin Legea nr. 4 din 21.01.22, MO40-44/11.02.22).

⁵ Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Replicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.02.2019 (modernizat în baza Legii nr. 133 din 15.11.18, MO467-479/14.12.18).

general, autoritatea Y nici nu a încercat să combată argumentele cetățeanului X, invocate întru susținerea caracterului ilegal, arbitrar și nejustificat al activității sale administrative. Acest aspect considerăm a fi extrem de important mai ales pentru instanță, întrucât lipsa unor contraargumente convingătoare, pertinente și fundamentate pe prevederi legale din start ar trebui să acționeze în defavoarea autorității chemate ca pârât.

Evident, în acest caz trebuie ținut cont de prevederile art. 219 alin. (1) din *Codul administrativ al RM*, conform cărora: „Instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.” Doar că, în paralel, nu trebuie să uităm că sarcina primordială a judecătorului administrativ este de a oferi o apărare efectivă drepturilor persoanei ce se consideră vătămată de către autorități și nu să protejeze autoritatea acuzată.

Dincolo de aceasta însă, ca răspuns la cererea de completare depusă de către cetățeanul X, autoritatea Y a invocat caracterul de drept comun al pretențiilor noi formulate și a solicitat strămutarea cauzei la instanța de drept comun (după competență), rămânând pe poziția de a respinge toate pretențiile cetățeanului.

Poziția instanței de judecată. Probabil atenția principală în cadrul demersului nostru trebuie acordată anume poziției instanței de judecată, căreia i-a revenit importanta sarcină de a dispune apărarea dreptului vătămat al cetățeanului X și de a atrage la răspundere autoritatea Y sau să constate lipsa vreunei vătămări și să argumenteze caracterul legal al activității administrative a autorității Y.

Astfel, ca răspuns la cererea cetățeanului X de completare a acțiunii cu pretenții accesorii noi, instanța de contencios administrativ, prin încheiere nesusceptibilă de recurs, și-a declinat competența

în favoarea instanței de drept comun (acceptând astfel poziția expusă de autoritatea Y), dispunând remiterea cauzei spre distribuire aleatorie în instanța de drept comun.

În argumentarea deciziei sale, instanța a indicat că „solicitățile (cetățeanului X) din cererea suplimentară (de completare) sunt de drept comun, reprezentând relații de muncă. Aceasta implică necesitatea declinării competenței deoarece nu se încadrează în obiectul de contencios administrativ, fiind vorba despre relații de muncă care nu implică vreun act administrativ, astfel nu pot fi examinate în procedura contenciosului administrativ.” La fel, în opinia instanței, nici solicitarea cu privire la constatarea caracterului ilegal al refuzului autorității Y de a efectua plata indemnizației (și implicit, constatarea reținerii ilegale a acestei plăți) nu se încadrează în tipurile de acțiuni în contencios administrativ conform art. 206 alin. (1) lit d) din *Codul administrativ*, fiind o solicitare de drept comun.

În afara acestor argumente, interesant este că instanța nu a invocat în încheierea sa art. 198 alin. (1) din *Codul administrativ al RM*, care prevede: „*Acțiunea în contencios administrativ reținută spre examinare de către o instanță de judecată cu respectarea normelor de competență se soluționează de către aceasta în fond, inclusiv în cazul devenirii ei ulterioare de competența altei instanțe.*” În fapt, la caz, considerăm incidentă anume această normă și nu cea cuprinsă în art. 199 alin. (1) din *Codul administrativ* invocată de către instanță, potrivit căreia se permite declinarea competenței în cazul în care „se constată că judecătorului sau completului de judecată i s-a distribuit o cauză civilă de competența altei instanțe de judecată”.

Această eroare de procedură admisă de către instanța de contencios administrativ, în opinia noastră, a marcat o tergiversare nejustificată în înfăptuirea actului justiției la caz. Cel mai grav este

însă că în asemenea cazuri încheierile judecătorești nu sunt susceptibile de recurs, ceea ce obligă justițiabilul să suporte tergiversarea, chiar dacă aceasta este una ilegală.

În pofida faptului că cele menționate au afectat actul justiției, ceea ce a urmat însă a reliefat și mai mult carențele justiției naționale, în general, și a justiției administrative în mod special.

În contextul examinării cauzei în instanța de drept comun, cel mai paradoxal a fost că cetățeanul X a fost somat de către instanță chiar de la început să-și reformuleze pretențiile sale, deoarece forma de expunere a lor nu corespundea competenței instanței date. Deci, pe lângă faptul că cauza a fost remisă practic fără un temei legal la o altă instanță, cu o altă competență, cetățeanul X a fost obligat să-și ajusteze pretențiile la competența acestuia. Aceasta practic a însemnat să renunțe la pretenția ce ține de *constatarea ilegalității refuzului autorității Y de a efectua plata indemnizației* (altfel spus la constatarea ilegalității reținerii indemnizației). Ca urmare, instanța de drept comun „s-a arătat dispusă” să examineze doar pretenția cetățeanului X referitoare la plata dobânzii de întârziere pentru reținerea plății indemnizației (în fața acesteia renunțându-se la pretenția despăgubirilor morale).

În opinia noastră, o astfel de situație este inacceptabilă. Totodată, dat fiind faptul că pentru concretizarea pretențiilor instanța a acordat cetățeanului X un termen (pentru prezentare în formă scrisă), este evident că actul justiției din nou a suferit o amânare nejustificată.

Dincolo de aceasta, prezintă importanță și soluția pronunțată de către instanța de drept comun asupra cauzei – *respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată*. Desigur, cea mai mare atenție merită argumentele invocate de instanță în acest sens, care au fost reflectate și analizate deja în cererea de apel depusă de către cetățeanul X.

Până la expunerea acestora însă este important de subliniat că motivul de bază care l-a motivat pe cetățeanul X să conteste hotărârea instanței de fond cu apel, s-a fundamentat pe prevederile art. 15 din *Codul de procedură civilă al RM*, care prevede: „*Participanții la proces și alte persoane interesate ale căror drepturi, libertăți ori interese legitime au fost încălcate printr-un act judiciar pot exercita căile de atac împotriva acestuia în condițiile legii.*”

Așadar, în concret, cetățeanul X a constatat că prin hotărârea instanței de fond i-a fost încălcat dreptul la un proces echitabil, garantat de *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*⁶ (în art. 6§1), prin faptul că instanța a omis să motiveze soluția sa pe caz în modul cerut de lege (art. 241 alin. (6) din *Codul de procedură civilă al RM*) și Convenție.

În concret, referitor la conținutul hotărârii instanței de fond menționăm următoarele:

a) *partea motivantă* a acesteia a constituit puțin mai mult de o jumătate de pagină (A4) din totalul de 5 pagini (fiind expusă în 9 aliniate distincte);

b) aproape jumătate din *partea motivantă* (4 aliniate) a fost consacrată enumerării circumstanțelor cauzei, constatate în baza probelor prezentate de către cetățeanul X ca reclamant (eliberarea din serviciu; excluderea din listele efectivului; stabilirea vechimii totale în muncă pentru stabilirea pensiei; dispunerea achitării indemnizației unice de eliberare din serviciul în mărime de 14 solde; calcularea cuantumului indemnizației unice; beneficierea de către reclamant de suma transferată cu titlu de indemnizație);

c) după enumerarea circumstanțelor constatate, instanța de fond (în aliniatul 5 al *părții motivante*), expune concluzia: „cerința reclamantului (cetățeanului X) de constatare a reținerii ilegale a achitării indemnizației este neîntemeiată”;

⁶ *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, amendată prin protocoalele adiționale. [URL]: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf.

d) logic ar fi ca după această concluzie să urmeze argumentele care o susțin. Instanța în schimb, transpune integral în aliniatul 6 al *părții motivante* punctul 5 din *Referința suplimentară* prezentată de autoritatea Y ca pârât;

e) iar în aliniatul următor (7 la număr) iarăși reiterează concluzia sa succint: „Prin urmare, în speța dată nu putem vorbi despre ilegalitatea deciziilor autorității Y, precum și de pretinsa reținere ilegală a indemnizației”.

Așadar, este de observat că instanța de fond a respins pretenția cetățeanului X (de constatare a ilegalității reținerii achitării indemnizației unice) fără a indica careva motive și argumente proprii în acest sens sau temeiuri legale din care să rezulte justetea și legalitatea soluției pronunțate.

Cel mai grav este că instanța nu a oferit în partea motivantă nicio explicație (argument, temei) de ce a respins (nu a luat în considerație) argumentele invocate de către cetățeanul X. În fine, chiar dacă s-a expus în concluzie că „în speța dată nu putem vorbi despre ilegalitatea deciziilor autorității Y”, instanța nu a reflectat în partea motivantă nici o examinare/cercetare a legalității deciziilor date, nici măcar într-o formulă extrem de succintă.

Privind lucrurile dintr-o altă perspectivă, am putea susține că instanța de fond (de drept comun), *de jure* nici nu a avut competența de a se expune asupra legalității (sub aspect administrativ) a deciziilor luate de către autoritatea Y în raport cu cetățeanul X, prin care acesta a fost vătămat. Doar că acest lucru nu justifică conduita judecătorului, întrucât în situația dată, dacă s-ar fi acționat în vederea protejării intereselor cetățeanului, acesta ar fi trebuit să ridice întrebarea conflictului negativ de competență. Acceptarea tacită însă a unei astfel de probleme, în fine, s-a soldat cu o respingere formală de către judecător a pretenției cetățeanului X, fără măcar ca aceasta să fie examinată în fond.

O altă soluție legală în opinia noastră ar fi fost dacă judecătorul ar fi cercetat și apreciat legalitatea conduitei autorității Y (în calitatea sa de angajator) în baza legislației muncii. Cu siguranță, din perspectiva aceasta instanța ar fi ajuns la o soluție cu mult mai justă, legală și întemeiată (și pasibilă de a fi argumentată temeinic). Acest aspect confirmă ideea că, în principiu, apărarea drepturilor persoanelor vătămate de autorități nu este posibilă exclusiv în procedura contenciosului administrativ. Uneori aceasta poate fi realizată și de către instanțele de drept comun. Marea problemă în acest caz este că, de cele mai multe ori, judecătorii prea mult sunt preocupați de regulile formale de procedură și extrem de puțin de realizarea propriu-zisă a scopului real al justiției.

Revenind la *partea motivantă* a hotărârii instanței de fond, precizăm că, în continuare (după cele expuse mai sus), referindu-se la cea de-a doua pretenție a cetățeanului X (plata dobânzii de întârziere), în aliniatul 8 al *părții motivante*, instanța de fond, după același principiu, transpune mai întâi argumentul autorității Y (precum că vinovăția acesteia pentru reținerea plății nu a fost demonstrată prin probe de către reclamant), după care, în aliniatul 9 conchide: „Astfel, instanța reiterează că în speța dată nu există vre-o culpă din partea angajatorului, iar în consecință, cerința reclamantului referitoare la plata unei dobânzii de întârziere este neîntemeiată, urmând a fi respinsă”.

Prin urmare, constatăm că *motivele justificative* invocate de către autoritatea Y (pe care le-am analizat în detalii în partea I-a a cercetării noastre), fără a fi fundamentate pe prevederi legale pertinente și relevante, s-au dovedit a fi pentru instanța de judecată suficiente pentru a justifica conduita autorității date, chiar dacă aceasta contravine în esență dispozițiilor art. 16 alin. (2), art. 46 alin. (1) și art. 54 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova*, art. 501 alin. (1)

și (2) din *Codul civil*, art. 16, art. 21, art. 23, art. 29 și art. 137 alin. (1) și (2) din *Codul administrativ* și art. 143 din *Codul muncii*.

Totodată, constatăm că instanța a ignorat totalmente prevederile art. 330 alin. (3) din *Codul muncii*, care expres stupulează atât dreptul salariatului la o dobândă de întârziere în caz de reținere a plăților salariale, cât și sancționarea angajatorului pentru o astfel de reținere (prin plata dobânzii de întârziere), care astfel este prezumată de lege ca fiind ilegală în condițiile în care nu este determinată de vina salariatului. Cel mai important este că o astfel de prezumție a fost instituită de legiuitor pentru protejarea salariatului și nu a angajatorului. Altfel spus, prezumția în cauză absolvește salariatul de sarcina probației, adică de obligația de a demonstra vina angajatorului pentru reținerea plăților salariale. Ignorând acest fapt, instanța de fond, prin hotărârea sa, practic i-a reproșat cetățeanului X că acesta nu a fost în stare să probeze vinovăția autorității Y pentru reținerea plății indemnizației și, ca urmare, i s-a respins acțiunea. Desigur, este un moment inacceptabil.

Revenind la problema calității motivării hotărârii instanței de fond, ținem să reiterăm că, în general, *motivarea hotărârii judecătorești* trebuie să întrunească anumite cerințe, printre care⁷: trebuie să fie clară, precisă și necontradictorie; trebuie să ofere răspunsuri precise la toate capetele de cerere; să răspundă în fapt și în drept la toate aspectele incidente în cauză, să conducă în mod logic și convingător la soluția din dispozitiv. În fine, anume *motivarea hotărârii judecătorești* reprezintă cea mai puternică garanție a imparțialității judecătorului și a calității actului de justiție pe care l-a înfăptuit.

⁷ Iacub I. Motivarea hotărârilor judecătorești – garanție fundamentală a calității actului de justiție. În: *Relații Internaționale Plus*, 2020, nr. 2, p. 102-108. [URL]: <http://aap.gov.md/files/publicatii/ri+/arhiva/18.pdf>.

Ținând cont de cele menționate mai sus, constatăm că *partea motivantă* a hotărârii instanței de fond nu corespunde nici cerințelor prevăzute de art. 241 alin. (5) din *Codul de procedură civilă*, potrivit căruia: „***În motivare se indică: circumstanțele cauzei, constatate de instanță, probele pe care se întemeiază concluziile ei privitoare la aceste circumstanțe, argumentele invocate de instanță la respingerea unor probe, legile de care s-a călăuzit instanța***”.

Contrar normei citate, instanța de fond nu a invocat nici un argument propriu pentru respingerea considerațiilor expuse de cetățeanul X. Mai mult, instanța nu a invocat nici o normă juridică de drept material de care s-a călăuzit la emiterea soluției pe fond.

Toate aceste momente denotă nu doar încălcarea de către instanța de fond a *dreptului* cetățeanului X la un proces echitabil, dar fac dificilă însăși desfășurarea controlului judiciar asupra hotărârii contestate. Or, potrivit art. 373 alin. (1) din *Codul de procedură civilă*: „*Instanța de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referințelor și obiecțiilor înaintate, legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță*”.

Privind în ansamblu situația, este destul de clar că hotărârea instanței de fond urma să fie casată în temeiul încălcării *dreptului la un proces echitabil* al cetățeanului X (prin nemotivarea soluției date de instanță), fiind practic imposibilă efectuarea unui control judiciar asupra acesteia de către instanța de apel. Ceea ce a urmat însă, iarăși a depășit orice eventuală presupunere.

Inițial, interesant a fost că prin încheiere, completul sesizat care a examinat cererea de apel (în ședință publică, cu participarea părților), „a constatat necesitatea declinării competenței în judecarea cauzei, în favoarea completelor specializate în contencios administrativ” (dispunând remiterea ei

președintelui instanței pentru redistribuire aleatorie). În așa mod, practic s-a revenit iarăși la procedura contenciosului administrativ (chiar dacă în apel s-a contestat o hotărâre judecătorească pronunțată de o instanță de drept comun). Consecințele acestui cerc vicios nu s-au lăsat mult așteptate!

Pentru început, prezintă importanță faptul că instanța de apel (deja completul specializat în contencios administrativ), a precizat în decizia sa care este obiectul litigiului, cităm: „Obiect al prezentului litigiu, așa cum a fost formulat în acțiune și în instrumentul de atac, constituie dezacordul reclamantului/apelant (cetățeanului X) cu actul administrativ contestat și obligarea pârâtului să-i achite reclamantului o dobândă de întârziere pentru fiecare zi”.

Practic, instanța de apel a atestat existența a cel puțin două capete de cerere în acțiune:

- prima: „dezacordul cu actul administrativ contestat” – dezacord argumentat, motivat și întemeiat destul de amplu în cererea de chemare în judecată înaintată de către cetățeanul X (în care s-a solicitat recunoașterea actului prin care s-a refuzat plata indemnizației ca fiind ilegal și constatarea încălcării prin dispozițiile sale a dreptului la indemnizație al cetățeanului X).

- a doua: „plata dobânzii de întârziere”.

În pofida recunoașterii exprese a obiectului acțiunii, în soluția finală de declarare a inadmisibilității acțiunii, instanța de apel a motivat nerespectarea procedurii doar în ceea ce privește cel de-al doilea capăt de cerere, ignorând practic tot ceea ce s-a făcut la primul capăt de cerere și neexpunându-se pe marginea acestuia.

Sub acest aspect, considerăm că instanța de apel nu a respectat prevederile art. 240 alin. (3) din *Codul de procedură civilă*, potrivit căruia: „Instanța judecătorească adoptă hotărârea în limitele pretențiilor înaintate de reclamant”.

În continuare, cea mai importantă constatare formulată de instanța de apel privește caracterul nemotivat al hotărârii contestate, aceasta recunoscând că: „instanța de fond nu a ținut cont de aceste deziderate (fiind vorba de cerințele motivării hotărârii judecătorești, impuse inclusiv de art. 6§1 din CEDO – e.n.) și a adoptat o hotărâre lipsită de fundament legal temeinic și contrară materialului probator administrat”. Cu regret însă, nu acesta a fost temeiul de casare a hotărârii în cauză (fapt dedus din partea motivantă a deciziei instanței de apel).

Principalul temei de casare se conține în următoarea alegație a instanței de apel: „Analizând circumstanțele de fapt ale speței examinate stabilite mai sus în coraport cu normele legale aplicabile litigiului, Colegiul conchide că instanța de fond eronat a dispus examinarea cauzei în fond, or, acțiunea depusă de cetățeanul X urmează a fi declarată inadmisibilă ca fiind depusă fără respectarea procedurii prelabile.”

Este de observat că instanța de apel, formulând această concluzie, a ignorat faptul că instanța de fond (a cărei hotărâre este contestată) a fost o instanță de drept comun (și nu una de contencios administrativ), de competența căreia ține examinarea și soluționarea cauzelor (de drept comun) pentru care procedura prelabilă nu este obligatorie.

Ca urmare a concluziei formulate, instanța de apel a invocat în partea motivantă a deciziei sale o serie de prevederi legale (din Codul administrativ) referitoare la obligativitatea respectării procedurii prelabile în procedura contenciosului administrativ pe care reclamantul, în opinia sa, nu le-a respectat, motiv pentru care, prin încheiere, a declarat acțiunea ca *inadmisibilă*.

În opinia noastră, prevederile legale invocate de către instanța de apel, referitoare la obligativitatea

respectării procedurii prelabile, nu au fost aplicabile în speță din câteva considerente:

În primul rând, după cum am menționat mai sus, capătul de cerere cu privire la dobânda de întârziere a fost formulat deja la etapa judiciară a litigiului, ca urmare a exercitării dreptului procedural de completare a acțiunii (în contextul respectării principiului disponibilității – art. 27 CPC).

În al doilea rând, pretențiile în cauză au fost acceptate spre examinare de către instanța de fond specializată în contencios administrativ, prin încheiere judecătorească.

În al treilea rând, pentru înaintarea unor astfel de pretenții, legea nu obligă expres la parcurgerea unei proceduri prelabile, relevante în acest sens fiind următoarele prevederi legale:

- art. 208 alin. (1) din Codul administrativ: „În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prelabilă.” *Per a contrario*, legea nu obligă la respectarea procedurii prelabile la etapa judiciară a litigiului.

- art. 163 lit. b) din Codul administrativ: „Procedura de examinare a cererii prelabile nu se efectuează dacă: b) decizia cu privire la cererea prelabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială.” În cazul dat, *decizia inițială* este reflectată în actul administrativ cu privire la eliberarea din serviciu, conform căruia a fost recunoscut cetățeanului X dreptul la indemnizație. La rândul său, *decizia cu privire la cererea prelabilă* este răspunsul autorității Y prin care a fost refuzată plata indemnizației (în esență, a fost refuzată executarea deciziei inițiale), fapt prin care s-a înrăutățit situația cetățeanului X, deoarece i s-a restrâns ilegal exercițiul dreptului la indemnizație. Ca urmare, într-o astfel de situație, legea nu obligă la parcurgerea unei alte proceduri prelabile față de autoritatea Y, care are deja calitatea de pârât.

- art. 21 alin. (3) din Codul administrativ: „Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege”. Deci, atât timp, cât legea (Codul administrativ sau o altă lege) nu obligă expres la parcurgerea procedurii prealabile la etapa judiciară a litigiului în contencios administrativ, respingerea acțiunii pe acest temei (pe nerespectarea procedurii la această etapă) este ilegală, întrucât presupune o limitare ilegală a exercitării dreptului procedural al cetățeanului X în calitatea sa de reclamant la completarea acțiunii și o încălcare a *principiului procesual al disponibilității*.

În *al patrulea rând*, natura juridică a pretenției formulate (plata dobânzii de întârziere), la fel, nu justifică necesitatea parcurgerii unei proceduri prealabile separate. În cazul dat, considerăm eronată calificarea instanței de apel a pretenției date (în mod separat de celălalt capăt de cerere) ca fiind „o acțiune în obligare”, deoarece în fapt nu s-a solicitat emiterea unui act administrativ individual (or, potrivit art. 206 alin. (1) lit b) din *Codul administrativ*, acțiunea în obligare presupune „obligarea autorității să emită un act administrativ individual”). În opinia noastră, capătul dat de cerere poate fi calificat ca o „acțiune în realizare” (în esență accesorie), întrucât cetățeanul X a solicitat obligarea autorității Y să realizeze o acțiune – plata dobânzii de întârziere, la care acesta are dreptul conform legislației muncii.

O altă eroare admisă de instanța de apel este că a interpretat eronat pretenția în cauză, menționând în decizie că este vorba despre „o pretenție cu privire la plata prejudiciului material”. Este de precizat în context că la caz nu este vorba despre vreo despăgubire a vreunui prejudiciu material, întrucât nu s-a invocat nici un prejudiciu material în instanță, nu s-a probat nici existența și nici întinderea acestuia (conform cerințelor legale).

În esență, pretenția în cauză s-a fundamentat pe prevederile legislației muncii (art. 330 alin. (2) din *Codul muncii al RM*), care stipulează răspunderea angajatorului pentru cazurile în care reține plățile salariale, sub forma obligației de a plăti o dobândă de întârziere. Deci, legea obligă autoritatea Y (în calitatea sa de angajator) să efectueze aceste plăți suplimentare în cazul în care reține plățile salariale din vina sa, fiind scutită de o astfel de obligație doar în cazul în care reținerea este cauzată din vina salariatului (pe care trebuie să o demonstreze).

Plecând de la aceste momente, se poate constata că pretenția în cauză ar putea fi calificată ca fiind de drept comun (și nu de drept administrativ) și, reprezintă o pretenție accesorie la pretenția de bază expusă în cererea de chemare în judecată (în varianta sa completată): constatarea caracterului ilegal al reținerii plății indemnizației, fapt prin care s-a limitat ilegal exercițiul dreptului la indemnizație.

Generalizând cele expuse, constatăm că instanța de apel, apreciind eronat circumstanțele cauzei și interpretând eronat legea a pronunțat o decizie ilegală și neîntemeiată, în partea ce ține de declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ. O astfel de soluție a accentuat și mai mult caracterul tergiversat al justiției la care a apelat cetățeanul X.

Partea pozitivă este că instanța de apel, declarând inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, i-a recunoscut cetățeanului X dreptul de a se adresa repetat în justiție după ce va respecta procedura prealabilă.

Rezervându-și acest drept, totuși cetățeanul X a contestat cu recurs decizia instanței de apel, în speranța remedierii erorilor judiciare admise de ambele instanțe. Cu regret, foarte curând speranța a fost spulberată, întrucât Curtea Supremă de Justiție a declarat recursul înaintat pe cauza dată *inadmisibil*, invocând lipsa „unei motivări suficient de serioase, convingătoare și întemeiată”, precum și „neîntrunirea

cerinței 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”. Interesant și de neînțeles este că instanța de recurs, invocând aceste motive în declararea inadmisibilității acțiunii, nu și-a întemeiat soluția pe o prevedere expresă a legii (la caz, *Codul administrativ al RM*), întrucât o astfel de prevedere nu există. Asistăm astfel la o filtrare a recursurilor în contencios administrativ prin filtrul interpretărilor judecătorești și nu prin filtrul cerințelor prevăzute expres de lege, ceea ce accentuează lipsa de claritate și previzibilitate a cadrului normativ în vigoare aplicabil în procedura contenciosului administrativ. În opinia noastră, aceste momente cu siguranță sunt în detrimentul intereselor și a drepturilor justițiabililor, lipsind de eficiență actul justiției în ansamblu.

Concluzii

Generalizând asupra cazului studiat (pe segmentul procedurii parcurse în contencios administrativ), reținem următoarele idei relevante:

- La moment, competența examinării în procedura contenciosului administrativ este confuză pentru judecători. Aceștia mai curând sunt dispuși să-și decline competența în cazul în care pretențiile reclamantului nu se încadrează în tiparele (înțelese) ale *Codului administrativ*, decât să se angajeze plenar în apărarea drepturilor acestora. Prin urmare, se simte o necesitate deosebită de eforturi orientate spre unificarea practicii judiciare în materie.

- O atenție distinctă în context merită și problema pretențiilor ce pot fi înaintate instanței de contencios administrativ, care fie pot desemna diferite tipuri de acțiuni în contencios administrativ, fie pot avea o natură juridică combinată – de drept comun (civil) și de drept administrativ. Ambele cazuri necesită o atenție distinctă din partea judecătorilor, întrucât interpretarea/aplicarea eronată a acestor momente

se soldează de obicei cu grave erori judiciare și tergiversarea actului justiției.

- Destul de acută la moment este și problema obligativității respectării procedurii prealabile. Chiar dacă *Codul administrativ* expres prevede că o astfel de procedură este obligatorie până la adresarea în judecată (mai mult ca o condiție de admisibilitate a acțiunii), judecătorii obligă suplimentar la respectarea acesteia și atunci când procesul este deja în plină desfășurare. În opinia noastră, atât timp cât legea administrativă nu prevede expres posibilitatea limitării dreptului de completare a pretențiilor în contencios administrativ (ca drept procedural consacrat și garantat de legea procesual civilă), declararea acțiunii ca inadmisibilă pe motivul nerespectării procedurii prealabile pentru aceste pretenții accesorii, reprezintă o limitare sau încălcare a accesului liber la justiția administrativă.

- Nu în ultimul rând apărarea efectivă a drepturilor persoanelor vătămate de autorități în procedura contenciosului administrativ și, implicit, atragerea autorităților la răspundere pentru astfel de vătămări, este vizibilă doar în baza părții motivante a hotărârilor judecătorești. Altfel spus, ori de câte ori această parte a hotărârilor judecătorești nu va corespunde rigorilor legale și convenționale, actul justiției înfăptuit poate fi calificat ca o mimare a justiției sau ca o manifestare arbitrară a acesteia, incompatibilă valorilor unui stat de drept.

Referințe bibliografice

1. BELECCIU, Șt., ȘEVCENCO, I. Apărarea în contencios administrativ a drepturilor vătămate de autorități, în legislația Republicii Moldova – studiu de caz (Partea I). În: Revista Universul Juridic, nr.7, iulie 2022, p.72-83, ISSN 2393-3445.

2. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial Nr. 309-320 din 17-08-2018 (modificat prin Legea nr. 175 din 11.11.21, MO302-306/10.12.21).

3. *Codul civil al Republicii Moldova* nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.02.2019 (modernizat în baza Legii nr. 133 din 15.11.18, MO467-479/14.12.18).

4. *Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30-05-2003*. În: *Monitorul Oficial nr. 285-294 din 03.08.2018 (modificat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 37 din 07.12.21, MO315-324/24.12.21)*.

5. *Codul muncii al Republicii Moldova* nr. 154 din 28.03.2003. În: *Monitorul Oficial nr. 159-162 din 29.07.2003 (modificat prin Legea nr. 4 din 21.01.22, MO40-44/11.02.22)*.

6. *Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, amendată prin protocoalele adiționale. [URL]: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf. (accesat – 10.02.2022).

7. IACUB, I. *Motivarea hotărârilor judecătorești – garanție fundamentală a calității actului de justiție*. În: *Relații Internaționale Plus*, 2020, nr. 2, p. 102-108. [URL]: <http://aap.gov.md/files/publicatii/ri+/arhiva/18.pdf>. (accesat – 10.02.2022).

