

Dosarul nr. 3ra-186/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – V. Sîrbu

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – V. Clima, M. Guzun, G. Dașchevici

ÎNCHEIERE

10 februarie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Svetlana Filincova
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului declarat de către Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Ștefan Demian împotriva Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, persoană terță Natalia Cîrlig, cu privire la contestarea actului administrativ, restabilirea la locul de muncă, încasarea despăgubirilor pentru perioada de absență forțată de la muncă, încasarea plăților salariale cuvenite neachitate în termen, a penalității și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 28 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a casat hotărârea din 12 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și s-a emis o nouă hotărâre,

constată:

La 14 februarie 2019 Ștefan Demian a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea ordinului BNS nr. 55/p din 16 ianuarie 2019 „Cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor”, ca ilegal; restabilirea în funcția publică de consultant principal al Secției juridice resurse umane; încasarea forțată din contul BNS în beneficiul său a sumei de 45 536,90 de lei cu titlu de plăți neachitate ce i se cuvin la eliberare, pentru toată perioada lipsei forțate din câmpul muncii, conform Legii privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23 noiembrie 2018 în coroborare cu art. 330 alin. (2) din Codul muncii; încasarea penalității pentru fiecare zi de întârziere în mărime de 0,3 la sută din suma neplătită în termen; repararea prejudiciului moral în sumă de 25 000 de lei.

În motivarea acțiunii reclamantul Ștefan Demian a indicat că la data de 01 martie 2013 în temeiul art. 30 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 și a procesului-verbal al Comisiei de

concurs a fost numit în funcția publică, consultant principal debutant în Serviciul juridic al Biroului Național de Statistică (BNS).

Prin ordinul nr. 200/p din 03.09.2013 a fost eliberat din funcția publică consultant principal debutant, conform art. 63 alin. (1) lit. e) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008.

Ulterior, prin hotărârea Judecătorei Chișinău sediul Centru din 19.03.2014, s-a anulat ordinul nr. 200/p din 03.09.2013 cu privire la eliberarea sa din funcția publică, consultant principal debutant. Prin ordinul nr. 74/p din 04.04.2014 a fost restabilit în funcția publică, consultant principal.

Prin ordinul nr. 55/p din 16.01.2019 cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor, supus contestării, a fost eliberat din funcția publică în conformitate cu art. 63 alin. (1) lit. c) al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008.

Sub acest aspect, și-a exprimat integral dezacordul cu ordinul nr. 55/p din 16.01.2019 cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor, invocând că ordinul privind eliberarea din funcție este ilegal și emis cu încălcarea Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, Legii cu privire la statistica oficială nr. 93 din 26.05.2017 și a Codului muncii.

Actul administrativ supus contestării nu se încadrează în norma juridică a art. 63 alin. (1) lit. c) al Legii nr.158 din 04.07.2008, pe motiv că autoritatea publică nu a probat faptul reducerii efectivului de personal. Totodată, a precizat că potrivit pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 1034 din 29.12.2011 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Biroului Național de Statistică, structurii, componenței nominale a Colegiului și efectivului-limită al acestuia, efectivul - limită al aparatului central al Biroului Național de Statistică este stabilit în număr de 196 unități.

Potrivit pct. 3 al Hotărârii Guvernului nr. 935 din 24.09.2018 cu privire la organizarea și funcționarea Biroului Național de Statistică, efectivul - limită al Biroului Național de Statistică este stabilit în număr de 705 unități, din care 242 de unități pentru aparatul central, astfel aparatul central al BNS s-a mărit cu 46 de unități. Sub acest aspect, consideră reclamantul că actul administrativ supus contestării nu se încadrează în norma juridică art. 63 alin. (1) lit. c) Legea nr.158 din 04.07.2008 - autoritatea publică își reduce efectivul de personal.

Reclamantul a notat că actul administrativ supus contestării nu se încadrează în norma juridică art. 63 alin. (1) lit. c) - lichidarea funcției publice, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv.

Drept temei a invocat faptul că a primit răspunsul negativ (scrisoarea BNS nr. 0810/05 din 22.01.2019) la cererea privind eliberarea Statului de personal al aparatului central al BNS și Schema de încadrare. Biroul Național de Statistică a menționat că aceste două înscrisuri constituie documente oficiale cu conținut confidențial ale BNS și nu pot fi date publicității. La acest capitol a relatat că Biroul Național de Statistică nu a probat faptul că funcția publică, consultant principal, a fost lichidată ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai

regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv, or, statul de personal a fost aprobat de către Cancelaria de Stat sub numărul 69 la data de 10 decembrie 2018, pe când ordinul de preavizare a fost emis pe data de 15 decembrie 2018.

Potrivit prevederilor art. 88 alin. (1) Codul muncii, angajatorul este în drept să concedieze salariații de la unitate în legătură cu lichidarea acesteia ori în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal (art. 86 alin. (1) lit. b) și c) doar cu condiția că: a) va emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), motivat din punct de vedere juridic sau economic, cu privire la lichidarea unității ori reducerea numărului sau a statelor de personal; b) va emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) cu privire la preavizarea, sub semnătură, a salariaților cu 2 luni înainte de lichidarea unității ori de reducerea numărului sau a statelor de personal.

În caz de reducere a numărului sau a statelor de personal, vor fi preavizate numai persoanele ale căror locuri de muncă urmează a fi reduse; c) o dată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, va propune în scris salariatului preavizat un alt loc de muncă (funcție) în cadrul unității respective (cu condiția că astfel de loc de muncă (funcție) există la unitate, iar salariatul preavizat întrunește cerințele necesare pentru suplinirea acestuia). Biroul Național de Statistică nu i-a propus o altă funcție echivalentă așa cum prevede legislația în vigoare. Consideră că motivele invocate constituie temei legal de anulare a actului administrativ, având în vedere faptul că actul necesită să întrunească forma unui act administrativ - jurisdicțional, conform unei proceduri stabilite de lege.

Reclamantul a indicat că Biroul Național de Statistică nu a acceptat cererea din 15.01.2019 cu privire la transferul în Secția juridică și resurse umane. Actul administrativ supus contestării integral contravine Hotărârii Guvernului nr. 1714 din 27.12.2002 cu privire la serviciul juridic al autorităților administrației publice. A mai indicat că dispune de 27 ani vechime în domeniul juridic, pentru perioada anului 2018 a fost evaluat „Foarte bine”, i s-a conferit gradul de calificare „Consilier de clasa II”.

Consideră că Biroul Național de Statistică nu a respectat dreptul preferențial la menținerea în serviciu în cazul reducerii numărului sau statelor de personal, prevăzut de art. 183 Codul muncii.

Cu referire la prejudiciul moral, reclamantul a invocat faptul că este de nedescris acele suferințe psihice și morale pe care le suportă până în prezent, că la vârsta de 57 ani a rămas fără serviciu, fiind eliberat ilegal, contrar legii. Totodată, pentru clarificarea situației declară că structura Serviciului juridic (red. HG nr. 1034/2011) dispunea de două persoane, Șeful Serviciului juridic și consultant principal, care participa nemijlocit la elaborarea și avizarea proiectelor de acte normative, asigurarea juridică a activității aparatului central la respectarea uniformă a legislației, precum și acordării garanțiilor suplimentare funcționarilor publici, acordării asistenței juridice subdiviziunilor teritoriale, 37 la număr.

Prin hotărârea din 12 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de către Ștefan Demian împotriva Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova cu privire la anularea ordinului nr. 55/p din 16.01.2019 privind eliberarea personalului în legătură cu lichidarea

funcțiilor, ca ilegal, reîncadrarea în funcția publică, consultant principal al secției juridice resurse umane, încasarea sumei de 45 536,90 lei pentru eliberarea din funcție, repararea prejudiciului moral ca fiind neîntemeiată. (f.d. 88, 110-122, vol. I)

Instanța de fond în motivarea soluției sale a invocat că Ștefan Demian a ocupat funcția de consultant principal în cadrul Serviciului juridic, care în temeiul art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, a fost lichidată.

De asemenea, instanța de fond a menționat că, noua subdiviziune creată este Secția juridică și resurse umane cu 7 unități de personal, iar Ștefan Demian nu a fost transferat în secția juridică și resurse umane, deoarece nu a activat în această funcție, ori s-a stabilit că sarcinile de bază aferente funcțiilor publice din cadrul serviciilor vizate s-au modificat esențial.

Ștefan Demian a depus apel motivat la data de 28 iunie 2019 asupra hotărârii din 12 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. Astfel, apelantul s-a conformat prevederilor legale și a depus apelul în termen.

Prin decizia din 25 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de către Ștefan Demian și s-a menținut hotărârea din 12 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 140, 141-144)

La data de 17 octombrie 2019 Ștefan Demian, în termen, a contestat cu recurs decizia instanței de apel.

Prin decizia din 24 decembrie 2019 a Curții Supreme de Justiție s-a casat integral decizia din 25 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău și s-a restituit cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de către Ștefan Demian împotriva Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ, restabilirea la locul de muncă, încasarea despăgubiri pentru perioada de absență forțată de la muncă, încasarea plăților salariale cuvenite și neachitate în termen, a penalității și repararea prejudiciului moral la Curtea de Apel Chișinău. (f.d. 178-187, vol. I)

Prin încheierea din 24 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a atras în proces în calitate de persoană terță Natalia Cîrlig. (f.d. 222, vol. I)

Rejudecând cauza, Curtea de Apel Chișinău prin decizia din 28 octombrie 2020 a casat integral hotărârea din 12 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a emis o nouă hotărâre, prin care a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de către Ștefan Demian. S-a anulat ordinul nr. 55/p din 16.01.2019 „Cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor”, prin care Ștefan Demian a fost eliberat din funcția publică deținută, consultant principal al Serviciului juridic din cadrul BNS, în legătură cu lichidarea funcției. S-a obligat autoritatea publică Biroul Național de Statistică să emită actul administrativ individual favorabil de reîncadrare a lui Ștefan Demian în funcția publică de consultant principal în Secția juridică și resurse umane din cadrul aparatului central al Biroului Național de Statistică. S-a încasat din contul Biroului Național de Statistică în beneficiul lui Ștefan Demian salariul pentru absența forțată de la muncă începând cu data de 16 ianuarie 2019 până la data restabilirii în funcție-28 octombrie 2020. S-a încasat din contul Biroului Național de Statistică în beneficiul lui Ștefan

Demian prejudiciul moral în mărimea unui salariu mediu lunar. S-a respins pretenția lui Ștefan Demian cu privire la încasarea, în conformitate cu art. 330 alin. (2) din Codul muncii, a sumei în mărime de 2939,17 lei cu titlu de datorie pentru neachitarea plăților cuvenite în termen. (f.d. 13-14, 15-28, vol. II)

Instanța de apel în motivarea soluției sale a reținut că angajatorul nu a respectat procedura stabilită de legislația în vigoare și nu a oferit salariatului răspunsul motivat la cererea acestuia de transfer într-o altă funcție, nefiind indicate motivele refuzului, prin urmare, actul nr. 55/p din 16 ianuarie 2019 „Cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor”, prin care s-a ordonat eliberarea lui Ștefan Demian din funcția de consultant principal al Serviciului juridic urmează a fi anulat, ca fiind emis contrar prevederilor legii. Totodată, a reținut că din materialele dosarului rezultă că secția nou-formată „Secția juridică și resurse umane” dispune de 7 unități de personal, cu o unitate mai mult decât Serviciul juridic și Secția resurse umane, care a fost lichidată, în cadrul secției nou formate fiind disponibilă și o funcție de consultant principal, care a fost vacantă la momentul eliberării lui Ștefan Demian din funcția de consultant principal al Serviciului juridic. Respectiv, instanța de apel a notat că refuzul angajatorului de a accepta cererea lui Ștefan Demian de transfer, nu este argumentată.

De asemenea, instanța de apel, prin prisma art. 89 din Codul muncii a ajuns la concluzia că este întemeiată și urmează a fi admisă pretenția lui Ștefan Demian de restabilire în serviciu, prin obligarea autorității publice Biroul Național de Statistică să emită actul administrativ individual favorabil de reîncadrarea lui Ștefan Demian în funcția publică de consultant principal în Secția juridică și resurse umane, din cadrul aparatului central al Biroului Național de Statistică.

În mod subsecvent, instanța de apel, ajungând la concluzia că sunt întemeiate pretențiile lui Ștefan Demian de anulare a ordinului nr. 55/p din 16 ianuarie 2019 „Cu privire la eliberarea personalului în legătură cu lichidarea funcțiilor” și restabilirea în funcție, a considerat că prin prisma art. 90, 329, 330 din Codul muncii Biroul Național de Statistică urmează să achite lui Ștefan Demian salariul pentru perioada absenței forțate de la serviciu, precum și a prejudiciului moral.

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel, Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova a depus recurs motivat, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 28 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cu menținerea hotărârii din 12 iunie 2019 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani. (f.d. 42-53)

În motivarea recursului recurentul a invocat că instanța de ape greșit a aplicat normele de drept material, iar concluziile sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei, nefiind contrapuse argumentele părților. Totodată, recurentul a reiterat argumentele expuse anterior în susținerea poziției sale privind respingerea acțiunii lui Ștefan Demian.

Cu referire la termenul de depunere a recursului se reține că conform art. 245, alin. (1) 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.

Conform art. 245, alin. (2) din Codul administrativ 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.

Instanța de apel a pronunțat decizia la data de 28 octombrie 2020.

Din conținutul extrasului din poșta electronică cu adresa căsuței poștale „alina.chisilita@justice.md” rezultă că la 28 octombrie 2020, ora 16:34, Curtea de Apel Chișinău a expediat în adresa Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova la adresa de e-mail „moldstat@statistica.gov.md”, pentru notificare, dispozitivul deciziei din 28 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău. (f.d. 29, vol. II)

La data de 11 noiembrie 2020 Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova a depus recurs nemotivat. (f.d. 34-35, vol. II)

Ulterior, la data de 30 decembrie 2020 Curtea de Apel Chișinău, a expediat în adresa Biroului Național de Statistică al Republicii Moldova la adresa de e-mail moldstat@statistica.gov.md copia deciziei motivate, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică cu adresa căsuței poștale alina.chisilita@justice.md. (f.d. 36, verso, vol. II)

Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova a depus recurs motivat la data de 28 ianuarie 2021, la Curtea Supremă de Justiție. Astfel, obligația de contestare în termen a fost îndeplinită. (f.d. 42-53)

La 19 ianuarie 2021 și la 29 ianuarie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Ștefan Demian și Nataliei Cîrlig copia recursului declarat de către Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. (f.d. 41, 59, 61, vol. II)

La data de 04 februarie 2021 Ștefan Demian a depus referință, solicitând respingerea recursului declarat de către Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova, ca fiind nefondat, neîntemeiat și lipsit de suport juridic.

Natalia Cîrlig la data de 05 februarie 2021 a depus referință, solicitând casarea deciziei din 28 octombrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, deoarece prin actul judecătoresc i s-a îngădit dreptul constituțional, dreptul la muncă și dreptul la protecția muncii.

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, 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 în 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 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, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs 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 în 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 (LevagesPrestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurent este inadmisibilă.

Conform 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

dispune:

Recursul depus de către Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

Judecătorii

Svetlana Filincova

Nina Vascan