

Dosarul nr. 3ra-134/2021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (V. Ciumac)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (E. Palanciuc, V. Negru, A. Minciuna)

## Î N C H E I E R E

24 februarie 2021

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Vladimir Ceban,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă  
de Vladimir Ceban împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de  
Stat a Republicii Moldova și Larisa Celac privind contestarea actelor administrative,  
restabilirea la locul de muncă și repararea prejudiciului cauzat,  
împotriva deciziei din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 24 septembrie 2019, reclamantul Vladimir Ceban a depus cerere de chemare  
în judecată împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a  
Republicii Moldova și Larisa Celac privind contestarea actelor administrative,  
restabilirea în muncă, repararea prejudiciului cauzat și compensarea cheltuielilor de  
asistență juridică.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin Hotărârea Guvernului  
nr.1177 din 26 octombrie 2016, în temeiul art. 7 din Legea nr.435-XVI din 28  
decembrie 2006, art. 63 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006, alin. (3) al  
art.6 din Legea 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de  
demnitate publică și în conformitate cu punctul 5 din Regulamentul cu privire la  
organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale cancelariei de stat, aprobat prin  
Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009, a fost numit în funcția de șef al  
Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în  
teritoriu.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 33 din 12.01.2018 în temeiul articolului 7 litera  
i) din Legea nr. 136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, articolului 28 alineatul (1)  
litera a) din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și  
statutul funcționarului public și în conformitate cu punctul 5 din Regulamentul cu

privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, Guvernul a hotărât: a numi domnul Vladimir Ceban în funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr.103-d din 26 iulie 2019 cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere i s-a adus la cunoștință pe 29 iulie 2019.

Prin Dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 164-d din 21 august 2019 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu ale domnului Vladimir Ceban în temeiul art. 7 lit. i) din Legea nr. 136/2017 din 07 iulie 2017 cu privire la Guvern și al art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Guvernul a dispus: încetarea raporturile de serviciu ale domnului Vladimir Ceban în funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu, din data de 28 august 2019. În cazul în care până la data de 28 august 2019 intervine suspendarea raporturilor de serviciu ale titularului funcției în legătură cu boala sau trauma, raporturile de serviciu vor înceta la data expirării termenului de preaviz, fără emiterea în acest sens a altei dispoziții de Guvern.

A comunicat că, din 27 august 2019 până în prezent se află în concediu medical. Necătând la faptul că raporturile de serviciu încă nu au fost încetate, în funcția deținută de reclamant șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu este numită o altă persoană.

Prin Dispoziția Guvernului nr.616 din 04 septembrie 2019 doamna Larisa Celac a fost numită în funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat în funcție de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de stat, reprezentantul guvernului în teritoriu din 04 septembrie 2019. Ca temei de încetare a raporturilor de servicii cu reclamantul, Guvernul face trimitere la art. 7 litera i) din Legea nr. 136 din 7 iulie 2017 Cu privire la Guvern, articolului 63 alineatul (1) litera c) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Consideră reclamantul că, Dispozițiile Guvernului Republicii Moldova nr. 103-d din 26 iulie 2019 cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere și nr. 164-d din 21 august 2019 privitor la încetarea raporturile de serviciu cu Vladimir Ceban sunt neîntemeiate, ilegale, emise pe motive politice și urmează a fi anulată din următoarele motive. Prin deciziile date i se îngrădește dreptul la muncă, mai mult, reducerea efectivului de personal sau lichidarea funcției de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei stat, reprezentantul guvernului în teritoriu nu a avut loc.

Prin dispoziția Guvernului din 21 august 2019 de încetare a raporturilor de muncă cu Vladimir Ceban din funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu, în temeiul 3 articolului 7 litera i) din Legea nr.136/2017 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern și al articolului 63 alineatul (1) litera c) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar la 04.09.2019 prin Dispoziția Guvernului în aceeași funcție de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu a fost numită doamna Larisa Celac.

Până la emiterea dispoziției Guvernului Republicii Moldova nr.164-d din 21 august 2019 privitor la încetarea raportului de serviciu cu Vladimir Ceban statele de personal al Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, au rămas neschimbate. Pârâtul urma să demonstreze, că a avut loc o reducere de cadre, lichidarea unității, imposibilitatea transferului reclamantului la altă funcție, de fapt nici nu i s-a propus nici o funcție similară. În temeiul art. 42 alin. (6) din Legea cu privire la funcția publică nr.158 din 2 iulie 2008 și art. 88 alin. (1) lit. c) Codul muncii, angajatorul urma să-i propună un alt loc de muncă, ceea ce s-a făcut. În asemenea circumstanțe, disponibilizarea salariaților putea avea loc doar în cazul reducerii efectivului de personal sau lichidării funcției, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul respectiv și imposibilității transferului acestuia.

Prin Hotărârea Guvernului nr.645 din 18 decembrie 2009 s-a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de stat cu anexele nr. 1, nr. 2 și nr. 3 prin care s-a aprobat structura și statele de personal ale oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Atribuțiile și împuternicirile Cancelariei de Stat cât și efectivul-limită stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18.12.2009 nu au fost schimbate, reducere a efectivului de personal, lichidarea funcțiilor nu a avut loc.

Ca urmare a emiterii actelor de încetare a raporturilor de muncă, lui Vladimir Ceban s-a agravat sănătatea, fiind afectat sistemul nervos în urma stresului și suferințelor suportate. În prezent se află în concediu medical. A fost lezată reputația profesională în fața colegilor de serviciu, prietenilor, familiei. Prin emiterea actelor contestate i s-a cauzat prejudiciul moral care îl apreciat în mărime de 10 000 de lei.

Pe parcursul judecării cauzei în instanța de fond, reclamantul a înaintat mai multe cereri de completare și concretizare a cererii de chemare în judecată. Astfel, în final solicită Vladimir Ceban:

- anularea dispoziției Guvernului Republicii Moldova nr.103-d din 26 iulie 2019 cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere,
- anularea dispoziției Guvernului Republicii Moldova nr. 164-d din 21 august 2019 privitor la încetarea raportului de serviciu cu Vladimir Ceban,
- restabilirea în funcția deținută șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu,
- obligarea Guvernului Republicii Moldova să emite actul administrativ prin care să restabilească în funcția deținută anterior de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu,
- încasarea de la pârât în folosul lui Vladimir Ceban a salariului mediul lunar pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă,
- încasarea de la pârât în folosul reclamantului a prejudiciului moral în mărime de 10 000 de lei,
- încasarea de la pârât în folosul reclamantului a cheltuielilor de judecată (f.d. 97-98).

Prin hotărârea din 10 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea depusă de Vladimir Ceban împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova și Larisa Celac privind

contestarea actelor administrative, restabilirea la locul de muncă, repararea prejudiciului cauzat și compensarea cheltuielilor de asistență juridică.

S-a anulat Dispoziția Guvernului nr.164-d din 21.08.2019 și Dispoziția Guvernului nr.103-d din 26.07.2019, în partea ce ține de preavizarea lui Vladimir Ceban.

S-a obligat Guvernul Republicii Moldova să emită actul administrativ prin care să-l restabilească pe Vladimir Ceban în funcția deținută anterior de șef Oficiului Teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu.

S-a dispus încasarea din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul lui Vladimir Ceban a salariului mediu lunar pentru toată perioada absenței forțate de la muncă.

S-a dispus încasarea din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul lui Vladimir Ceban a sumei de 10 000 de lei cu titlu de prejudiciu moral cauzat.

S-a dispus încasarea din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul lui Vladimir Ceban a sumei de 5000 de lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică.

La 20 martie 2020, Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova au declarat apel împotriva hotărârii instanței de fond, solicitând admiterea apelului declarat, casarea hotărârii și pronunțarea unei noi hotărâri prin care acțiunea reclamantului să fie respinsă.

Prin decizia din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel înaintată de Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova.

S-a casat hotărârea din 10 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și s-a emis o decizie nouă prin care acțiunea depusă de Vladimir Ceban împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova și Larisa Celac privind contestarea actelor administrative, restabilirea la locul de muncă, repararea prejudiciului cauzat și compensarea cheltuielilor de asistență juridică, s-a respins.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a susținut că reclamantul Vladimir Ceban a fost numit în funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu, prin hotărârea Guvernului nr. 33 din 12.01.2018, astfel acesta a fost numit în funcție publică de conducere, sub imperiul Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcția dată nefiind una de demnitate publică. Prin urmare, având în vedere faptul că, raporturile de muncă în cauză s-au născut și au fost ghidate anume de prevederile legii menționate supra, încetarea raportului de muncă, de asemenea, urmează a fi supus prevederilor Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

A specificat că, anumite funcții publice de conducere, printre care se regăsește și funcția anterior deținută de către reclamant, cea de șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, au fost lichidate prin lege, și create noi funcții de demnitate publică. La rândul său, Guvernul Republicii Moldova a fost obligat să asigure executarea dispozițiilor tranzitorii prevăzute în art. XII din Legea nr. 63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în sensul încetării raporturilor de serviciu cu persoanele care dețineau funcții publice de conducere

(lichidate) și organizarea concursului pentru numirea persoanelor în funcțiile de demnitate publică (nou create).

Colegiul a conchis că, având în vedere modificările legislative, a fost emisă Dispoziția Guvernului nr. 103-d din 26 iulie 2019, în vederea executării prevederilor Legii din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, prin care au fost preavizate persoanele care dețin funcția de șef și șef adjunct al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, printre care și intimatul Vladimir Ceban. Astfel, prin Dispoziția Guvernului nr. 164-d din 21 august 2019, în baza art. 7 lit. i) din Legea din 07 iulie 2017 cu privire la Guvern și art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, întemeiat s-a dispus încetarea raporturilor de serviciu ale domnului Vladimir Ceban din funcția de șef al Oficiului teritorial Soroca al Cancelariei de Stat, din data de 28 august 2019, având în vedere lichidarea funcției publice de conducere, cu instituirea funcției de demnitate publică.

Finalmente, instanța de apel a reținut că, atât Dispoziția Guvernului nr. 103-d din 26 iulie 2019, cât și Dispoziția Guvernului nr. 164-d din 21 august 2019, au fost emise de Guvern, în vederea executării prevederilor legale și anume ale Legii nr. 63 din 05 iulie 2019 și Hotărârii Guvernului nr. 347 din 18.07.2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului.

La 19 noiembrie 2020 (data de pe plicul poștal) Vladimir Ceban, a depus recurs împotriva deciziei din 23 septembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei contestate, cu menținerea hotărârii primei instanțe (f.d. 24-29, vol. II).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, reiterând argumentele menționate în cererea de chemare în judecată.

Suplimentar a menționat că, decizia contestată este neîntemeiată, instanța de apel a interpretat eronat întreaga legislație, nu a elucidat pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

De asemenea și-a exprimat dezacordul cu concluzia instanței de apel precum că, angajatorul întemeiat a aplicat în privința relațiilor de muncă cu reclamantul prevederile Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public or, modificările legislative operate prin Legea nr. 63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nu au caracter retroactiv, respectiv, nu sunt aplicabile raportului de muncă care s-a născut și era în curs de realizare între Cancelaria de Stat și reclamant. Precum și cu concluzia instanței precum aplicarea în cauza dată a prevederilor Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică va conduce la aplicarea retroactivă a legii, ceea ce este contrar prevederilor art. 7 alin. (1) Cod civil. De asemenea, recurentul reține că, la caz nu se aplică principiul retroactiv a legii, ci aplicarea imediată a legii noi, or, art.7 alin. (2) Cod civil stabilește că, legea nouă este aplicabilă situațiilor juridice în curs de realizare la data intrării sale în vigoare.

Recurentul consideră neîntemeiată concluzia instanței de apel, precum că anumite funcții publice de conducere au fost lichidate prin lege, și create noi funcții de demnitate public. Or, funcția de șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, nu a fost lichidată, dar i-a fost schimbat statutul, din funcție publică în funcție de demnitate publică, iar schimbarea statutului funcție nu este temei de eliberare a

funcționarului public din funcție. Prin noțiunea de lichidare a funcției publice se înțelege anume lichidarea/dispariția în totalitate a acestei funcții și nu modificarea statutului funcției.

În concluzie, recurentul a relevat că, în statul de personal al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, se regăsește funcția de șef al Oficiului teritorial Chișinău, inclusiv responsabil pentru or. Soroca. Un alt aspect care confirmă faptul că funcția reclamantului în esență nu a fost lichidată, rezultă din prevederile Legii nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative (art. 12 alin. (3) lit. e)) și hotărârii Guvernului nr. 347 din 18.07.2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului (pct. 3 sbpct. 3) care impun întreprinderea măsurilor necesare în vederea numirii a noilor persoane în funcțiile de șef al Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, fapt ce denotă existența în continuare a acestor funcții, circumstanțe importante pentru soluționarea cauzei ramase în afara aprecierii de către instanța de apel.

Conform art. 245 din Codul 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.

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.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 23 septembrie 2020, fiind recepționată de către recurent la 21 octombrie 2020 (f.d. 17, vol. II). Astfel, recursul depus la 19 noiembrie 2020 (data de pe plicul poștal), de Vladimir Ceban, este în termen.

La 16 decembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimațiilor copia cererii de recurs depus de Vladimir Ceban, părților fiindu-le explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat.

Prin referința depusă la 30 decembrie 2020, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, a solicitat respingerea recursului declarat de către Vladimir Ceban, cu menținerea deciziei instanței de apel.

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 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 din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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 (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten 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 *Helmerts 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.

În conformitate cu art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Vladimir Ceban, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh