

Dosarul nr. 3ra-1088/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. T. Avasiloaie)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, I. Muruianu, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

24 noiembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de către Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnostan,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de către Corneliu Vasilachi împotriva Guvernului Republicii Moldova, persoane terțe Cancelaria de Stat a Republicii Moldova și Galina Zamurdac cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru absența forțată de la serviciu, repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 15 octombrie 2019 Corneliu Vasilachi a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru absența forțată de la serviciu, repararea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că în urma concursului desfășurat în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009, a fost desemnat în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, responsabil de raionul Râșcani.

A menționat că pe parcursul perioadei de activitate și-a executat conștiincios atribuțiile de serviciu, a realizat cu succes toate obiectivele stabilite în cadrul acestei instituții și nu a lăsat niciodată loc pentru careva obiecții din partea angajatorului sau cu atât mai mult, nu a fost supus vreunor sancțiuni disciplinare. În perioada 17 iulie 2019–16 august 2019, a beneficiat de concediu anual de odihnă, însă după revenirea sa la serviciu la 19 august 2019 (având în vedere că 17-18 august 2019 au fost zile de

odihnă sâmbătă și duminică) șeful Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, verbal i-a comunicat că recent a fost invitat la o ședință comună organizată de către Guvernul Republicii Moldova, Cancelaria de Stat și Congresul Autorităților Publice Locale, prezidată de Prim-ministrul Republicii Moldova, dna Maia Sandu, cu participarea unor miniștri din actualul Guvern și deputați din Parlamentul Republicii Moldova, în care au participat toți șefii Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat, din toată țara și în cadrul acesteia, li s-a spus direct că Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat au fost stafuri electorale și conducătorii acestora s-au ocupat doar de alegerile Parlamentare și au executat indicații politice ale liderului Partidului Democrat din acel moment, pentru care motiv vor fi dați afară.

Reclamantul a afirmat că la 23 august 2019, fiind solicitat, s-a prezentat la Guvernul Republicii Moldova, secția cadre și i-a fost adusă la cunoștință contra semnătură dispoziția nr. 103-d din 26 iulie 2019 cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere, prin care, în conformitate cu art.63 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, iar la 13 septembrie 2019 a fost adoptată și publicată în Monitorul Oficial dispoziția Guvernului Republicii Moldova nr. 201-d cu privire la încetarea raporturilor de serviciu în privința sa și s-a dispus la pct.1 încetarea raporturilor de serviciu, în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, din data de 23 septembrie 2019. Or, faptul concedierii sale din funcția deținută are la bază doar motive politice, urmărește satisfacerea unor interese subiective ale unor persoane cu funcții de conducere în Guvernul Republicii Moldova, iar aceasta îi conferă un caracter ilegal prezentelor acțiuni.

În opinia reclamantului eliberarea din serviciu a avut loc cu încălcarea prevederilor legale, ce atrage nulitatea ordinului de concediere, restabilirea în funcția deținută și plata tuturor drepturilor salariale, susținând că întreg procesul de reducere a funcțiilor de șef și șef adjunct ale Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat a fost doar o mimare și un pretext de concediere a persoanelor neagreate politic de noua conducere a Guvernului Republicii Moldova, iar în realitate nici o funcție nu a fost redusă sau lichidată și nici o reformă nu s-a executat în acest domeniu.

Reclamantul a specificat conținutul notei informative la proiectul dispoziției Guvernului cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere, întocmită de către secretarul general al Guvernului, dl Andrei Spînu, în care la pct. 2 se menționează că proiectul a fost elaborat în contextul necesității executării prevederilor art. XII alin. (3) lit. c) din Legea nr. 63/2019 pentru modificarea unor acte legislative, potrivit căreia Guvernul în termen de 3 luni, în legătură cu lichidarea funcțiilor publice de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, urmează să întreprindă măsurile necesare conform legii, inclusiv desfășurarea procedurilor legale ce vizează eliberarea din funcție a persoanelor respective.

În cazul dat Guvernul Republicii Moldova nu numai că nu a emis un act normativ, prin care să reducă sau să lichideze funcțiile de șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat până la data preavizării, pentru ca să confere acestei proceduri un caracter legal, dar și ulterior, în termenul stabilit la art. XII alin. (3) din Legea nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare din 12 iulie 2019, adică 3 luni (care deja expirase la 12 septembrie 2019) nu a modificat hotărârea

Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la Oficiile Teritoriale ale Cancelariei de Stat și, astfel, structura și statele de personal ale acestora, indicate la anexa nr. 2, rămânând neschimbate până la moment.

Corneliu Vasilachi a susținut că reducerea acestor funcții nu a avut loc în realitate și este contrară prevederilor art.63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, opinând că concedierea sa a avut loc cu încălcarea prevederilor legale, fără a i se acorda drept preferențial de a activa în această instituție de stat, într-o altă funcție vacantă, deși potrivit aceleiași note informative la proiectul dispoziției Guvernului cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere, la pct. 2 se menționează că funcțiile ce se lichidează sunt funcții publice, iar statutul persoanelor care dețin astfel de funcții este reglementat de legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Cu referire la art. 63 alin. (4) al acestei legi, reclamantul a precizat că concedierea sa din funcția deținută are la bază doar interese politice, subiective ale unor persoane din conducerea Guvernului Republicii Moldova și nicidecum nu s-a urmărit executarea vreunor reforme pe criterii obiective, din care motiv contrar normei sus indicate nu i-a fost propus transferul într-o altă funcție vacantă sau temporar vacantă, chiar și de rang inferior.

A explicat că dispoziția nr.201-d din 13 septembrie 2019 a Guvernului Republicii Moldova este ilegală, prin ce i se încalcă dreptul la muncă și protecția muncii, garantat de dispozițiile art. 43 din Constituția Republicii Moldova, și contravine art. 4 din Convenția cu privire la încetarea raporturilor de muncă din inițiativa patronului nr.158 din 22 iunie 1982, ratificată prin hotărârea Parlamentului nr. 994- XIII din 15 octombrie 1996.

Reclamantul a invocat că se impune anularea dispoziției nr.201-d din 13 septembrie 2019, care a fost emisă contrar prevederilor legale.

Astfel, Corneliu Vasilachi a solicitat anularea dispoziției nr.201-d din 13 septembrie 2019 a Guvernului Republicii Moldova, restabilirea sa în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, încasarea salariului pentru absența forțată de la serviciu, repararea prejudiciului moral în sumă de 50 000 de lei și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea din 10 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost atrasă în proces persoană terță Galina Zamurdac.

Prin hotărârea din 23 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost respinsă acțiunea depusă de către Corneliu Vasilachi.

La data de 2 noiembrie 2020, cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, Corneliu Vasilachi a depus apel nemotivat, iar la 13 ianuarie 2021 motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii.

Prin decizia din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de către Corneliu Vasilachi împotriva hotărârii din 23 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Întru consolidarea soluției instanțele ierarhic inferioare au reținut că lichidarea funcției publice deținute de reclamant/apelant în cadrul Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat a fost dispusă prin lege, Guvernul Republicii Moldova fiind obligat

să asigure îndeplinirea procedurilor pentru eliberarea din funcție a persoanelor numite în funcțiile respective.

Instanțele de judecată au constatat că dispoziția Guvernului nr. 103-d din 26 iulie 2019 de preavizare a fost emisă în vederea executării dispozițiilor legale pertinente, modalitatea de desființare a funcției deținute de reclamant/apelant fiind expres soluționată prin art. XII alin. (3) lit. c) al legii nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, din care reiese că modificările operate cu referire la statutul funcțiilor de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, nu sunt incidente persoanelor care au ocupat funcțiile menționate până la adoptarea Legii indicate, fiind aplicabile doar pentru viitor, iar normele expuse la art. XII al legii sus-menționate reglementează procedura de eliberare din funcție a funcționarilor publici indicați și cea de numire în funcțiile de demnitate publică de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, conform noilor reglementări.

Astfel, deoarece actele vizate în speță au fost emise întru executarea dispozițiilor legale sus-menționate, emitentul acestora respectând procedura stabilită de art. 63 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, instanțele inferioare au stabilit lipsa în speță a temeiurilor legale pentru anularea acestora.

Instanțele ierarhic inferioare au considerat ca nefondate argumentele reclamantului/apelantului referitoare la faptul că funcția deținută de acesta nu a fost efectiv redusă/lichidată, iar schimbarea statutului acesteia din funcție publică în funcție de demnitate publică nu generează eliberarea sa din funcție în temeiul imputat, deoarece Corneliu Vasilachi își exercita funcția în care a fost desemnat în baza art. 28 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ca urmare a promovării concursului, însă acesta nu deținea vreo funcție de demnitate publică, relevant în acest sens fiind că potrivit art. 6 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri sau prin numire, în condițiile legii, iar alin. (3) al aceluiași articol prevede că în cazul în care ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin numire, temeiul legal al apariției raportului de exercitare a funcției este actul de numire.

Totodată, instanțele de judecată au reținut că, statutul funcțiilor deținută de reclamant/apelant la momentul emiterii actelor contestate și a celei instituite prin lege este distinct, numirea în funcțiile respective fiind realizată conform unor proceduri prevăzute expres de lege, ce nu puteau fi eludate de către angajator, ceea ce denotă faptul lichidării, contrar aserțiunilor apelantului, a funcției deținute de acesta.

Din aceleași motive, instanțele inferioare au conchis asupra nefondării argumentelor apelantului referitoare la nepropunerea acestuia a ocupării unei funcții vacante, deoarece existența unor astfel de funcții, ce ar fi fost posibil de ocupat de către reclamant/apelant cu respectarea condițiilor de numire, nu se constată din materialele cauzei.

Instanțele ierarhic inferioare au respins și argumentele apelantului referitoare la faptul că operațiunile vizate au un caracter politic, ce ar urmări satisfacerea unor interese subiective, deoarece acest aspect nu au fost constatate de instanțele de judecată și se combate prin faptul că modificările corespunzătoare ale legislației nu au fost

îndreptate împotriva unor anumite persoane, ci, în ansamblu, asupra tuturor funcțiilor specificate.

La data de 24 iunie 2021, Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnoștan a depus recurs nemotivat, iar la 6 octombrie 2021 motivarea recursului împotriva deciziei din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii instanței de fond cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior indicate, recurentul a invocat dispozițiile art. 432 alin. (4) din Codul de procedură civilă (în coroborare cu art. 195 din Codul administrativ), conform cărora săvârșirea altor încălcări decât cele indicate la alin. (3) constituie temei de declarare a recursului doar în cazul și în măsura în care instanța inferioară a apreciat în mod arbitrar probele și a comis erori care au dus la încălcarea drepturilor fundamentale ale omului.

A menționat că instanțele inferioare nu au dorit să sesizeze momentele cheie și aspectele determinante ale prezentului caz, pentru a pronunța o soluție corectă, dar au preferat să accepte poziția pârâtului, care de fapt este una formală, or, în mod evident schimbarea statutului funcției deținute din „funcționar public” în „funcționar de demnitate publică” nu poate servi drept motiv legal de încetare a raporturilor de muncă din inițiativa angajatorului, deoarece lichidarea acestei funcții sau reducerea statelor de personal în realitate nu au avut loc, dovadă fiind Anexa nr. 2 la hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009.

A susținut că instanțele inferioare au adoptat o poziție eronată și fără motive legale a lăsat fără examinare cererea reclamantului prin care a solicitat să fie obligat pârâtul să prezinte decizia de aprobare și statele de personal în cadrul Oficiului Teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, cu indicarea funcțiilor vacante la data de 13 septembrie 2019, iar în conținutul hotărârii instanței de fond s-a indicat precum că angajatorul nu era obligat să propună salariatului ocuparea unei funcții vacante, deoarece acesta la momentul concedierii nu deținea o funcție de demnitate publică, deși cadrul legal obligă angajatorul să propună o funcție vacantă și de rang inferior.

Prin referința depusă la 15 noiembrie 2021, Guvernul Republicii Moldova a solicitat declararea cererii de recurs, ca fiind inadmisibilă.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 26 mai 2021, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei la dosar nu există.

Totodată, decizia motivată din 26 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului recurentului – avocatul Andrei Crasnoștan la data de 7 septembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție/livrare anexat la materialele cauzei (f.d.133).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnoștan, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnoștan, în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont

pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39).

La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de către Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnostan.

În conformitate cu 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

d i s p u n e:

Recursul depus de către Corneliu Vasilachi, reprezentat de avocatul Andrei Crasnostan, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Aliona Miron

Nicolae Craiu