

Dosarul nr. 3ra-504/22
2-19153559-01-3ra-05052022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. C. Guzun)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

Î N C H E I E R E

10 august 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Iurie Bejenaru
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Roman Emelianov împotriva Guvernului Republicii Moldova, terți Cancelaria de Stat și Vladimir Izman cu privire la contestarea actului administrativ, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil și încasarea plăților salariale,

împotriva deciziei din 1 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 23 septembrie 2019, Roman Emelianov a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat cu privire la contestarea actului administrativ, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil și încasarea plăților salariale.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 12 ianuarie 2018, prin hotărârea Guvernului nr. 20, a fost angajat la Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, în calitate de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Dubăsari, în temeiul art. 7 lit. i) din Legea cu privire la Guvern, art. 28 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și în conformitate cu pct. 15 din hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

A menționat că în condițiile date, la momentul angajării, a deținut o funcție publică de conducere. Ulterior, prin Legea nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare la data de 12 iulie 2019, au fost operate modificări la anumite legi, care au avut ca finalitate, schimbarea statutului funcției de șef și șef adjunct al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, din funcție publică de conducere în funcție de demnitate publică, după cum urmează: se abrogă art. 9 alin. (1) lit. c1) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public; se completează Anexa la

Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, cu următorul text: „Şef, şef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu”; Se exclude textul „Şef/şef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat” de la pct. 2.2 poziția B01 din Anexa la Legea nr. 155/2011 pentru aprobarea Clasificatorului unic al funcțiilor publice.

Totodată, prin hotărârea Guvernului nr. 347 din 18 iulie 2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, în vigoare la data de 19 iulie 2019, s-au operat modificări la Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 845/2009, după cum urmează: la punctul 15, prima propoziție, după textul „șefii adjuncți ai Oficiului,” se introduc cuvintele „care dețin funcție de demnitate publică și sunt”; punctul 18 se abrogă.

Prin urmare, de la data ultimelor modificări intrate în vigoare (19 iulie 2019), funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat a redevenit o funcție de demnitate publică. În continuare, prin dispoziția Guvernului nr. 103-d din 26 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial la data de 27 iulie 2019, s-a dispus: în conformitate cu art. 63 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, se preavizează persoanele care dețin funcțiile publice de conducere de șef și de șef adjunct în cadrul Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat, conform anexei nr. 2; preavizul se acordă cu o durată de 30 de zile calendaristice, termen care curge de la data aducerii la cunoștința funcționarului public a prezentei dispoziții contra semnătură. Printre persoanele menționate în Anexa nr. 2 la dispoziția nr. 103-d din 26 iulie 2019, se regăsește și reclamantul.

Reclamantul a notat că, ulterior, la 23 august 2019, a fost publicată în Monitorul Oficial dispoziția nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului cu privire la încetarea raporturilor sale de serviciu, prin care, în temeiul art. 7 lit. i) din Legea cu privire la Guvern și art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, s-a dispus: se încetează raporturile de serviciu ale domnului Roman Emelianov în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat din data de 30 august 2019; în cazul în care până la data de 30 august 2019 intervine suspendarea raporturilor de serviciu ale titularului funcției în legătură cu boala sau traumă, raporturile de serviciu vor înceta la data expirării termenului de preaviz, fără emiterea în acest sens a altei dispoziții de Guvern. Funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, funcție pe care a deținut-o și din care a fost eliberat în temeiul actului administrativ contestat, în temeiul modificărilor legislative menționate la pct. 2 și 3 din prezenta cerere, a devenit funcție de demnitate publică (ultima modificare intrată în vigoare la data de 19 iulie 2019). Prin urmare, accederea, exercitarea, precum și încetarea funcției respective sunt reglementate de Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică.

În acest sens, reclamantul a invocat următoarele prevederi legale, în vigoare la momentul emiterii dispoziției nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului: ultimul rând din Anexa la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, „funcțiile de demnitate publică - Şef, şef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu”; pct. 15 din Anexa nr. 1 la hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, „în activitatea sa șeful Oficiului este asistat de șefii adjuncți ai Oficiului, numiți în funcție și eliberați din funcție prin hotărâre de Guvern. În lipsa șefului Oficiului,

precum și în situații de conflict de interese atribuțiile și obligațiile ce-i revin, conform legislației în vigoare, le exercită unul dintre șefii adjuncți ai Oficiului, care dețin funcție de demnitate publică și sunt desemnați prin ordinul secretarului general al Guvernului”; tabelul 1, Anexa nr. 3 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul public, „funcțiile de demnitate publică din oficiile teritoriale: Șef oficiu teritorial, Șef adjunct oficiu teritorial”.

Cu toate acestea, a precizat că, contrar normelor de drept citate, drept temei legal al eliberării din funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat, a fost invocat art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, lege care nu reglementează funcția deținută de reclamant.

Prin urmare, dispoziția nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului este ilegală în fond, fiind adoptată în temeiul unei legi inaplicabile raporturilor sale de serviciu. Legea care urma a fi aplicată la eliberarea sa din funcție este Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, lege care din data de 19 iulie 2019 a devenit aplicabilă raporturilor de serviciu exercitate în cadrul funcției de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat. O abordare contrară ar conduce la ultraactivitatea prevederilor legale abrogate/modificate prin actele normative care au condus la modificarea statutului funcției de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat.

În conformitate cu art. 73 alin. (3) și (5) din Legea cu privire la actele normative, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Actele normative pot ultraactiva, în mod excepțional, dacă acest lucru este prevăzut expres de noul act normativ. Atât Legea nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, cât și hotărârea Guvernului nr. 347 din 18 iulie 2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, acte normative prin care a fost modificat statutul funcției reclamantului, nu prevăd dispoziții derogatorii de la principiul aplicării imediate a legii noi.

Respectiv, aplicarea în speța dată a prevederilor legale ce reglementează funcția publică, din moment ce funcția sa din data de 19 august 2019 este una de demnitate publică, contravine flagrant legii. Chiar dacă s-ar admite în mod ipotetic că raporturilor sale de serviciu, la data emiterii actului contestat, urmează a fi aplicate prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, atunci și în acest caz, dispoziția nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului este ilegală. Or, din conținutul acesteia, se observă că temeiul legal de eliberare a sa din funcție este art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care prevede că persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri: c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau lichidează funcția publică, ca urmare a intrării în vigoare a statutului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv.

Interpretând prevederile articolului citat, temeiul respectiv de eliberare intervine în 2 situații distincte: autoritatea publică reduce statul de personal și autoritatea publică lichidează funcția publică. Coroborând textul dispoziției contestate cu prevederile Legii nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în special art. XII din

această lege, se conchide că eliberarea sa din funcție intervine anume ca urmare a lichidării funcției publice. Cu toate acestea, pentru a putea fi aplicate prevederile art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și anume eliberarea ca urmare a lichidării funcției publice, legiuitorul a prescris, în mod imperativ, întrunirea a 2 condiții cumulative: 1) lichidarea funcției publice și 2) intrarea în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public. Cu alte cuvinte, pentru a putea elibera funcționarul public din funcție, în mod legal, nu este suficient ca funcția respectivă să se lichideze, ci în mod obligatoriu, în noul stat de personal, nu trebuie să se mai regăsească funcția respectivă.

A notat prevederile pct. 17 din hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, conform cărora structura și efectivul limită ale Oficiului sunt aprobate prin hotărâre de Guvern, iar Anexele 2 și 3 din actul normativ respectiv, legiferează structura și statele de personal ale Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, precum și lista oficiilor teritoriale raportate la unitățile teritorial administrative.

Analizând Anexele menționate, se observă că în conținutul acestora nu au intervenit modificări, nici înainte de preavizarea și eliberarea sa din funcție, nici după aceasta. Astfel, funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău, inclusiv responsabil pentru raionul Dubăsari, se regăsește, până la momentul de față, în statul de personal al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat.

În consecință, este cert faptul că temeiul de eliberare din funcție (art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public) nu poate interveni în speță, or funcția pe care a deținut-o, se regăsește în continuare în statul de personal al autorității publice în care a activat.

O dovadă suplimentară, care confirmă necesitatea obligatorie de modificare a statului de personal al autorității publice în vederea eliberării funcționarilor publici ca urmare a lichidării funcției, se regăsește în Raportul comisiei juridice numiri și imunități, la proiectul de Lege nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative (lege prin care a fost modificat statul funcției reclamantului).

Astfel, la Sinteza amendamentelor, propunerilor și obiecțiilor la proiectul de lege respectiv, este indicată motivarea necesității acordării unui termen mai mare de punere în aplicare a prezentei legi, reieșind din următoarele considerente, și citează: „perioada de 2 luni, propusă la art. IX din proiect pentru a asigura ocuparea funcțiilor al căror statut se modifică, nu este suficientă, având în vedere următoarele: dacă schimbarea statutului funcțiilor va fi calificată ca lichidare a funcției publice, pentru preavizarea persoanelor care ocupă la momentul actual aceste funcții este necesară modificarea regulamentelor de activitate ale Cancelariei de Stat și ale ministerelor, prin amendarea structurii și a organigramei, dar și a efectivului-limită, la necesitate. Ulterior, în temeiul noii structuri/organigrame, se va modifica statul de personal, cu prezentarea acestuia spre înregistrare la Cancelaria de Stat. După aceasta, persoanele respective vor fi preavizate cu acordarea termenului de 30 de zile conform procedurii reglementate de art. 63 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”.

Acest amendament a fost propus de către Guvernul Republicii Moldova și acceptat de Parlament în a doua lectură. Drept urmare, în accepțiunea legiuitorului și a Guvernului, procedura de lichidare a funcției și de eliberare a funcționarilor publici, inclusiv ordinea acesteia, procedură care implică, în mod obligatoriu, modificarea

statutului de personal al autorității publice, înainte de preavizarea funcționarilor publici în vederea eliberării din funcție, procedură ce nu a fost respectată în speță.

Reclamantul a subliniat că, în esență funcția de șef adjunct 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.

Noțiunea de lichidare a funcției publice, avută în vedere de legiuitor, presupune anume lichidarea/dispariția în totalitate a acestei funcții și nu modificarea statutului funcției. Această concluzie se trage și din interpretarea art. 63 alin. (5) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care stabilește interdicția în cazul reducerii efectivului de personal sau lichidării de funcții, ca autoritatea publică să înființeze posturi similare celor lichidate timp de un an de la data schimbărilor efectuate. Această normă legală conduce la concluzia, că în cazul lichidării funcției publice, autoritatea publică nu poate să înființeze posturi similare timp de un an de la lichidare. Ceea ce presupune, în mod indubitabil, că asemenea posturi, nu mai există la momentul eliberării din funcție a funcționarului public pe motiv de lichidare a funcției publice.

Însă, contrar celor expuse, în statul de personal al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova se regăsește funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău, inclusiv responsabil pentru raionul Dubăsari.

A specificat că un alt aspect care confirmă faptul că funcția sa în esență nu a fost lichidată, rezultă din prevederile Legii nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative și hotărârii Guvernului nr. 347 din 18 iulie 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 adjunct al Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat, situație ce denotă existența în continuare a acestor funcții.

Conform pct. 15 din Anexa nr. 1 la hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, „în activitatea sa șeful Oficiului este asistat de șefii adjuncți ai Oficiului, numiți în funcție și eliberați din funcție prin hotărâre de Guvern”. Cu toate acestea, la caz, a fost eliberat din funcție nu prin hotărâre de Guvern, dar prin dispoziție a Guvernului.

La acest aspect, art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Guvern, face o distincție clară între actele emise de Guvern: hotărâri, ordonanțe și dispoziții. Respectiv, făcând trimitere la normele de drept invocate, se constată că, a fost eliberat din funcție printr-un act administrativ individual necorespunzător, astfel fiind viciată procedura de eliberare din funcție. Mai mult decât atât, conform art. 37 alin. (2) din Legea cu privire la Guvern, hotărârile de Guvern se adoptă în cadrul ședinței Guvernului cu votul majorității membrilor Guvernului, prin urmare aceste acte fiind emanația unui organ colegial. Pe de altă parte, art. 39 din același act normativ, indică faptul că dispozițiile sunt emise de către Prim-ministru, respectiv fiind acte ale unui organ unipersonal.

În circumstanțele descrise, reclamantul nu doar a fost eliberat din funcție printr-un act administrativ necorespunzător, dar a fost eliberat și prin încălcarea de competență.

În concret, decizia de eliberare a reclamantului din funcție urma să fie luată de Guvern, prin votul majorității membrilor și nu printr-o dispoziție unipersonală a Prim-ministrului. În așa condiții, dispoziția de eliberare din funcție nu poate fi un act administrativ avantajos. Cu toate acestea, dacă s-ar accepta, în mod ipotetic, că actul contestat a fost unul de urgență, atunci și în acest caz, conform art. 95 alin. (2) din Codul

administrativ, audierea trebuia realizată în termen de cel mult 5 zile de la emiterea acestuia. La caz, nu au fost respectate aceste prevederi legale, ceea ce presupune temeinicia pretenției de anulare a actului emis cu încălcarea procedurii stabilite de lege.

Totodată, prevederile art. 118 alin. (3) din Codul administrativ stabilesc obligativitatea motivării complete a actului administrativ, circumstanță care condiționează legalitatea acestuia. În continuare, alin. (2) de la același articol explică care sunt componentele obligatorii ale motivării complete a actului administrativ: motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Raportând norma enunțată la conținutul actului administrativ contestat, ținând cont și de faptul că acesta este un act administrativ defavorabil, se conchide că acesta nu conține motivarea în fapt și descrierea procedurii administrative care a stat la baza emiterii lui, circumstanțe care conduc în mod obligatoriu la ilegalitatea dispoziției nr. 152-d din 21 august 2019.

Conform dispozițiilor art. 63 alin. (4) din Lege nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, „în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. c) și d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă sau temporar vacantă corespunzătoare, funcționarul public este transferat, în interesul serviciului sau la cerere, în această funcție. Funcționarul public de conducere are prioritate la ocuparea unei funcții publice vacante sau temporar vacante de nivel inferior”. Contrar normei legale enunțate, reclamantului nu i-a fost propus un post vacant din cadrul Cancelariei de Stat a Republicii Moldova.

A mai precizat că preavizarea sa în calitate de persoană care deține o funcție publică, a fost dispusă neîntemeiat, deținând din data de 19 iulie 2019, o funcție de demnitate publică.

Prin urmare, reclamantul a considerat că dispoziția nr. 103-d din 26 iulie 2019 a fost emisă cu încălcarea prevederilor legale enunțate mai sus, ceea ce conduce la ilegalitatea acesteia.

În urma concretizării cerințelor, Roman Emelianov a solicitat anularea dispoziției nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului Republicii Moldova „cu privire la încetarea raporturilor de serviciu” și a dispoziției nr. 103-d din 26 iulie 2019 a Guvernului Republicii Moldova „cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere”, în partea ce ține de preavizarea sa, restabilirea în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Dubăsari, încasarea din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul său a despăgubirii pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă, într-o mărime egală cu salariul mediu pentru această perioadă și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea din 10 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a atras în proces, în calitate de terț, Vladimir Izman.

Prin încheierea din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de către Roman Emelianov, în partea ce ține de pretenția privind repararea prejudiciului moral.

Prin hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de Roman Emelianov. S-a anulat dispoziția nr. 152-d din 21 august 2019 a Guvernului Republicii Moldova „cu privire la încetarea raporturilor de serviciu ale lui Roman Emelianov” și dispoziția nr. 103-d din 26 iulie 2019 a Guvernului Republicii Moldova „cu privire la preavizarea unor funcționari publici de conducere”, în partea ce ține de preavizarea lui Roman Emelianov, ca fiind ilegale. S-a restabilit Roman Emelianov în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Dubăsari. S-a încasat din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul lui Roman Emelianov despăgubirea pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă, într-o mărime egală cu salariul mediu al reclamantului pentru această perioadă. S-a încasat din contul Guvernului Republicii Moldova în beneficiul lui Emelianov Roman cheltuielile de asistență juridică în sumă de 5 000 de lei. În rest, pretențiile reclamantului s-au respins ca fiind neîntemeiate.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la 10 decembrie 2020, Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat au depus cerere de apel, iar la 25 februarie 2021, motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond, prin care au solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 1 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a admis cererea de apel depusă de Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat, s-a casat integral hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie de respingere a acțiunii, ca fiind neîntemeiată.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 63/2019 pentru modificarea unor acte legislative, funcția publică de șef, șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat a fost lichidată și instituită funcția de demnitate publică de șef, șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Instanța inferioară, reieșind din conținutul dispoziției tranzitorii, a notat că modificările operate prin Legea nr. 63 din 5 iulie 2019, referitoare 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 citate, fiind aplicabile doar pentru viitor. Or, dispoziția art. XII al Legii nr. 63 din 5 iulie 2019 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.

Totodată, aplicabilitatea prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru raporturile de încetare a serviciului funcției publice se deduce inclusiv din conținutul art. 73 alin. (3) și (5) al Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, care stabilește că actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultraactiv. Actele normative pot ultraactiva, în mod excepțional, dacă acest lucru este prevăzut expres de noul act normativ.

Astfel, instanța de apel a reiterat că norma tranzitorie prevăzută la art. XII alin. (2) și (3) din Legea nr. 63 din 5 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, a

reglementat expres desfășurarea procedurii legale ce vizează eliberarea din funcție a persoanelor ce dețin funcția publică de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat și desfășurarea procedurii de numire în funcțiile de demnitate publică de secretar general al Guvernului, secretar de stat, șef și șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat.

Instanța ierarhic inferioară a menționat că raporturile de serviciu dintre funcționarul public și autoritatea publică, s-a născut sub imperiul Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, conform hotărârii nr. 20 din 12 ianuarie 2018 cu privire la numirea lui Roman Emelianov în funcția de șef al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat.

Prin urmare, întrucât modificările legislative intervenite prin Legea nr.63/2019 au efecte pentru viitor și nu pot avea caracter retroactiv, astfel că nu poate suprima condițiile raporturilor de serviciu constituite potrivit Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, respectiv, se deduce că, autoritatea publică corect a aplicat în privința relațiilor de muncă cu intimatul prevederile Legii nr. 158-XVI/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, or, prin modificările legislative operate nu poate fi aplicat în privința reclamantului un alt tratament juridic, dispozițiile în vigoare în acest sens nu sunt aplicabile raportului de muncă care s-au născut și erau în curs de realizare între Cancelaria de Stat și intimat.

Totodată, instanța de apel a conchis că dispoziția nr.103-d din 26 iulie 2019 în partea ce ține de preavizarea lui Roman Emelianov a fost emisă conform Legii incidente cazului și corespunde formalităților procedurale de emitere a actului administrativ prevăzut de lege.

Cât privește criticile aduse de intimat și reținute de instanța de fond referitor la faptul că actul administrativ de eliberare din funcție a acestuia este unul necorespunzător, deoarece decizia de eliberare din funcție a lui Roman Emelianov urma să fie luată de Guvern, prin votul majorității membrilor și nu printr-o dispoziție unipersonală a Prim-ministrului, astfel fiind viciată procedura de eliberare din funcție, instanța de apel a reținut că, conform art. 37 alin. (2) din Legea cu privire la Guvern, hotărârile de Guvern se adoptă în cadrul ședinței Guvernului cu votul majorității membrilor Guvernului, aceste acte fiind emanația unui organ colegial. Pe de altă parte, art. 39 din același act normativ, indică faptul că dispozițiile sunt emise de către Prim-ministru, respectiv fiind acte ale unui organ unipersonal.

În concluzie, instanța de apel a conchis că, actele administrative contestate în cauză corespund prevederilor legale în vigoare care le reglementează legalitatea, iar pretențiile acțiunii își pierd suportul de fapt și de drept, acestea urmând a fi respinse.

La data de 8 februarie 2022, Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus recurs nemotivat, iar la 16 martie 2022, motivarea recursului împotriva deciziei din 1 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii instanței de fond.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, recurentul a menționat că nu este de acord cu decizia contestată, o consideră ilegală din considerentele ce urmează.

Instanța de apel a aplicat o lege care nu trebuia aplicată – Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Instanța de apel a constatat aplicarea corectă la eliberarea reclamantului din funcție, a prevederilor Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În opinia recurentului, concluzia respectivă este greșită, fără a fi întemeiată pe argumente juridice și reguli valabile de interpretare a legii.

A menționat că abordarea instanței de apel conduce la ultraactivitatea dispozițiilor legale abrogate/modificate prin actele normative care au condus la modificarea statutului funcției de șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat.

A precizat că în speță nu invocă necesitatea aplicării retroactive a Legii nr. 63/2019, ci despre aplicarea imediată a acestei legi (principiul aplicării imediate a legii noi).

A notat că aplicarea, la eliberarea reclamantului din funcție, a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, reprezintă și o încălcare a art. 8 (dreptul la respectarea vieții private), art. 6 (dreptul la un proces echitabil) și art. 1 Protocolul 1 (protecția proprietății) din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului.

În continuare, a adăugat că constatarea de către instanța de apel a întrunirii tuturor condițiilor pentru eliberarea din funcție a recurentului, a condus la soluționarea greșită a cauzei. Făcând trimitere la circumstanțele cauzei, a specificat că alegațiile instanței de apel, precum că funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, deținută de Vladimir Izman este o altă funcție decât cea de șef adjunct al Oficiului Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, deținută anterior de recurent, fără a argumenta pertinent acest lucru, reprezintă o concluzie vădit arbitrară, care este contrară tuturor argumentelor și probatoriului administrat la dosar.

A mai relatat că instanța de apel nu a aplicat o lege care trebuia să fie aplicată – art. 31, art. 94, art. 118 din Codul administrativ, pct. 15 din Anexa nr. 1 la hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat.

A afirmat că la eliberarea reclamantului din funcție au fost admise încălcarea art. 11 și art. 14 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului. Cu toate acestea, instanța de apel nu s-a expus asupra argumentelor invocate în acest sens, deși sunt definatorii în argumentarea ilegalității eliberării din funcția deținută, iar prin ignorarea totală a acestor motive, instanța de judecată a comis încălcarea art. 6 din Convenție, din perspectiva motivării hotărârii judecătorești.

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 1 februarie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei participanților la proces la materialele cauzei nu există. Totodată, decizia motivată din 1 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului recurentului – avocatul Nicolae Frumosu la data de 21

martie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție/livrare anexat la actele dosarului (f.d.186, Vol. II).

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

La 10 mai 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimațiilor a fost expediată copia recursului depus de Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Însă, până la examinarea admisibilității recursului, intimații nu și-au valorificat drepturile procedurale și nu au depus referință.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de către Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, 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 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 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 Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu.

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 Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Iurie Bejenaru

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu