

Dosarul nr. 3ra-619/22  
2-21121127-01-3ra-10062022

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

## Î N C H E I E R E

17 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 către Serviciul Fiscal de Stat,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de  
către Sergiu Malic împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la contestarea actului  
administrativ și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,  
împotriva deciziei din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

### c o n s t a t ă :

La 12 august 2021, Sergiu Malic a depus cerere de chemare în judecată în  
procedura contenciosului administrativ împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire  
la contestarea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ  
individual favorabil.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că începând cu anul 2007 a fost angajat  
la început în calitate de inspector la Serviciul Fiscal de Stat, activând toată această  
perioadă fără a fi aplicate în privința sa sancțiuni disciplinare, ulterior fiind promovat  
în cadrul aceleiași Direcții generale administrare contribuabili mari.

A menționat că ultima promovare în funcție a avut loc la 7 august 2020, în baza  
ordinului nr. 2974p, din funcția de inspector superior în inspector principal din cadrul  
aceleiași Direcții generale administrare contribuabili mari din cadrul Serviciului Fiscal  
de Stat și tot în temeiul aceluiași ordin a fost modificat și salariul de bază în 7 590 de  
lei/lunar, conform trepteii de salarizare - IV.

A explicat că temeiul promovării în funcția indicată, au servit rezultatele evaluării  
performanțelor reflectate pe parcursul anilor, în special a celor menționate în Fișa de  
evaluare a performanțelor profesionale cu indicarea calificativului de evaluare foarte  
bine și acordul său personal.

A mai adăugat că din data de 7 august 2020 până la emiterea ordinului nr. 1385-p  
din 25 iunie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat, a activat în funcția de inspector principal  
din cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari din cadrul Serviciului

Fiscal de Stat, fiind apreciat cu diplome pentru activitatea sa desfășurată în cadrul Serviciului.

În continuare, reclamantul a relatat că, la 28 iunie 2021 (zi de luni), a fost invitat la secția de cadre a Serviciului Fiscal de Stat, unde i s-a adus la cunoștință ordinul nr. 1385-p din 25 iunie 2021, cu privire la modificarea raporturilor de muncă cu angajatorul, prin care a fost transferat, fără acordul său, din 1 iulie 2021, în funcția de inspector principal al Direcției nr. 5 Control operativ din cadrul Direcției generale control operativ din cadrul Serviciului Fiscal de Stat.

A afirmat că, nu și-a manifestat acordul la transfer în altă subdiviziune, nu a fost preîntâmpinat de angajator despre această intenție și nu a primit nici o motivare juridico-economică asupra acestui transfer, precum și nu i s-a adus la cunoștință motivele de fapt și de drept cu privire la acest transfer.

La 15 iulie 2021 a depus cerere prealabilă, solicitând anularea ordinului nr. 1385-p din 25 iunie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat privind modificarea raporturilor de muncă cu angajatorul, prin care a fost transferat din 1 iulie 2021 în funcția de inspector principal al Direcției nr. 5 Control Operativ din cadrul Direcției generale control operativ din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, solicitând restabilirea în funcția deținută anterior de inspector principal al Direcției gestionare arierate din cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari.

Însă, la data de 29 iulie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a întocmit un refuz la cererea prealabilă, menționând că nu pot fi satisfăcute pretențiile înaintate, deoarece art. 48 alin. (2) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică, prevede că transferul se face în interesul serviciului la cererea funcționarului public și alin. (3) stipulează că transferul se dispune de conducătorul unității.

Reclamantul a specificat referitor la unele aspecte din răspunsul nr. 26-12/4-12/84892 din 29 iulie 2021, dat la cererea prealabilă, precum că la caz ordinul nr. 1385-p din 25 iunie 2021 i-a fost adus la cunoștință, contra semnătură, ceea ce în lipsa cărorva obiecții sau dezacordului în scris aferent ordinului respectiv semnat, confirmă acordul personal exprimat privind transferul în Direcția control operativ nr. 5 din cadrul Direcției generale control operativ a Serviciului Fiscal de Stat, menționând că explicația sus citată și celelalte indicate în răspunsul la cererea prealabilă, urmează a fi apreciate ca formale, abuzive și expuse în afara cadrului legal, pe motiv că nu a fost de acord și nici în continuare nu este de acord cu ordinul emis, iar faptul că a semnat pe ordin explică dovada primirii unei copii a ordinului și informarea sa despre măsurile luate de angajator.

A precizat că refuzul de a lua cunoștință cu ordinul emis, aplicând semnătura pe acesta, îl priva de dreptul de a cunoaște despre circumstanțele expuse de către angajator, pe de o parte, iar pe de altă parte îl priva de dreptul de a obține o copie și de a înainta o cerere prealabilă și contesta în instanța de judecată.

A notat că, luarea de cunoștință cu un ordin emis de angajator nu are ca sancțiune lipsirea dreptului angajatului de a contesta ordinul respectiv în instanța de judecată sau în acest sens sunt aplicabile prevederile Codului muncii, Codului administrativ, Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului publică și altele, care oferă dreptul angajaților de revendicare a drepturilor încălcate prin intermediul instituției procedurii prelabile sau a instanței de contencios administrativ.

În opinia reclamantului, ordinul contestat a fost emis ilegal în fond și de drept, întocmit fără acordul scris sau verbal al său și fără a fi indicată vreo motivare juridico-economică sau organizatorică.

A relevat că ordinul nr. 1385-p din 25 iunie 2021 cu privire la modificarea raporturilor de muncă cu angajatorul a fost emis contrar procedurii stabilite de Codul muncii și actele subordonate acestuia, nu a fost informat de către angajator cu cel puțin 30 de zile despre intenția acestuia de a fi modificate relațiile de muncă cu acesta prin transfer la altă subdiviziune a Serviciului Fiscal de Stat.

Reclamantul a susținut că, o altă încălcare admisă de angajator se referă la dispozițiile art. 88 alin. (1) lit. h) din Codul muncii, care prevede că angajatorul se va adresa organului (organizatorului) sindical în vederea obținerii opiniei consultative privind concedierea salariatului respectiv.

A opinat că pârâtul a neglijat norma citată supra și nu a prezentat opinia organului sindical privind reducerea statului de personal și lichidarea/reorganizarea secției.

A invocat dispozițiile art. 69 din Codul muncii, conform cărora salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau concediat nelegitim, poate fi restabilit la locul de muncă prin hotărâre a instanței de judecată. La examinarea acțiunii se va lua în considerare că în temeiul art. 89 alin. (2) din Codul muncii, sarcina probei revine angajatorului, care trebuie să dovedească temeinicia actului de concediere sau transfer.

Conform art. 90 alin. (1) din Codul muncii, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia.

În drept, și-a întemeiat acțiunea în baza dispozițiilor art. 3 lit. d), art. 9, art. 42<sup>1</sup> alin. (5), art. 68, art. 74 alin. (1), art. 90, art. 329, art. 331 din Codul muncii, art. 48 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică, art. 82, art. 94 din Codul de procedură civilă.

Reclamantul a solicitat anularea ca fiind ilegal refuzul nr. 26-12/4-12/84892 din 29 iulie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat, ordinului nr. 1385p din 25 iunie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat privind modificarea raporturilor de muncă cu angajatorul, ca fiind ilegal, obligarea Serviciului Fiscal de Stat să-l restabilească în funcția deținută de inspector principal al Direcției gestionare arierate din cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari cu introducerea modificărilor corespunzătoare în statele de personal ale întreprinderii, încasarea din contul pârâtului a prejudiciului moral în sumă de 15 000 de lei și compensarea cheltuielilor de judecată privind asistența juridică în mărime de 5 000 de lei.

Prin hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de Sergiu Malic. S-a declarat neîntemeiat refuzul nr. 26-12/4-12/84892 din 29 iulie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat. S-a anulat ordinul nr. 1385 p din 25 iunie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat privind modificarea raporturilor de muncă cu angajatorul, ca neîntemeiat. S-a obligat Serviciul Fiscal de Stat să emită actul administrativ individual privind restabilirea lui Sergiu Malic în funcția de inspector principal al Direcției gestionare arierate din cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari a Serviciului Fiscal de Stat. S-a obligat Serviciul Fiscal de Stat să emită actului administrativ individual privind acordarea despăgubirilor reclamantului, cu titlu de reparare a prejudiciului moral, în suma unui salariu mediu lunar a lui Sergiu Malic. S-a încasat din contul Serviciului

Fiscal de Stat în beneficiul lui Sergiu Malic suma de 3 000 de lei, cu titlu de compensare a cheltuielilor de asistență juridică. În rest, pretențiile au fost respinse ca neîntemeiate.

Cu respectarea dispozițiilor art. 232 din Codul administrativ, la 8 octombrie 2021, Serviciul Fiscal de Stat a depus cerere de apel nemotivată, iar la data de 5 ianuarie 2022 motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond.

Prin decizia din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Serviciul Fiscal de Stat și s-a menținut hotărârea din 28 septembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Întru consolidarea soluției, instanțele inferioare au constatat cu certitudine lipsa acordului personal al reclamantului Sergiu Malic privind transferul din funcția de inspector principal al Direcției gestionare arierate în cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari ai Serviciului Fiscal de Stat, în funcția de inspector principal al Direcției nr. 5 Control operativ din cadrul Direcției Generale control operativ din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, circumstanță ce a generat depunerea cererii prealabile, cât și a prezentei acțiuni în instanța de judecată.

Instanțele de judecată au notat că conform art. 48 alin. (5) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, transferul în interesul serviciului se face numai cu acordul scris al funcționarului public transferat, acord care, în situația în speță nu a fost obținut de către angajator, fapt care, atrage după sine nulitatea ordinului nr. 1385-p din 25 iunie 2021.

Totodată, instanțele inferioare au reținut încălcarea prevederilor legale, la emiterea ordinului nr. 1385-p din 25 iunie 2021 al Serviciului Fiscal de Stat, reclamantul fiind neîntemeiat transferat în Direcția control operativ nr. 5 din cadrul Direcției generale control operativ a Serviciului Fiscal de Stat, fapt care duce la necesitatea restabilirii acestuia în funcția de inspector principal al Direcției gestionare arierate în cadrul Direcției generale administrare contribuabili mari ai Serviciului Fiscal de Stat.

Ținând cont de constatarea netemeinicii ordinului nr. 1385-p din 25 iunie 2021 cu privire la modificarea raporturilor de serviciu prin transfer, Sergiu Malic, instanțele ierarhic inferioare au ajuns la concluzia privind admiterea pretenției privind obligarea Serviciului Fiscal de Stat să emită actul administrativ individual privind acordarea despăgubirilor lui Sergiu Malic, cu titlu de reparare a prejudiciului moral, în limita unui salariu mediu lunar.

Instanțele de judecată au notat că pretenția privind încasarea prejudiciului moral cauzat urmează a fi admisă în mărimea unui salariu mediu lunar al salariatului, or raportând mărimea suferințelor la care a fost supus reclamantul, la situația economică în țară, încasarea prejudiciului moral într-o mărime mai mare de minimul stabilit de lege nu ar fi echitabilă și proporțională.

Ce ține de pretenția privind compensarea cheltuielilor de judecată, și anume suma de 5 000 de lei solicitată de reclamant în calitate de onorariu de avocat, instanțele inferioare au conchis că nu îndeplinește condițiile de a fi necesară și rezonabilă și, în consecință, diminuarea sa în limita sumei de 3000 lei, apare ca fiind legală și proporțională cu complexitatea cauzei și efortul depus din partea apărătorului.

La data de 11 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Serviciul Fiscal de Stat a depus recurs nemotivat, iar la 26 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, motivarea recursului împotriva deciziei din 23 februarie 2022 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 hotărâri de respingere integrală a acțiunii.

În argumentarea cererii de recurs cu reiterarea motivelor de drept și de fapt anterior invocate, recurentul a indicat că hotărârile instanțelor inferioare au fost emise cu aplicarea eronată a normelor de drept material și a normelor de drept procedural.

A menționat că instanța de apel a ignorat prevederile art. 219 alin. (1)-(3) din Codul administrativ, potrivit cărora instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

A notat că instanțele de judecată neîntemeiat au reținut și motivat admiterea acțiunii prin faptul lipsei acordului personal a lui Sergiu Malic privind transferul în Direcția control operativ nr. 5 din cadrul Direcției generale control operativ a Serviciului Fiscal de Stat, or, din moment ce ordinul nr. 1385-p din 25 iunie 2021 a fost adus la cunoștința angajatului contra semnătură, se confirmă exprimarea acordului personal privind transferul operat.

A specificat că apreciază ca fiind neîntemeiată concluzia instanței cu referire la încasarea cheltuielilor pentru asistență juridică. Or, conform art. 96 alin. (1), (1<sup>1</sup>) din Codul de procedură civilă în coroborare cu explicațiile Recomandării Curții Supreme de Justiție nr. 23 din 1 noiembrie 2012 privind unele aspecte ale încasării cheltuielilor de asistență juridică, instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părții care a avut câștig de cauză cheltuielile de asistență juridică acordată de avocați, în măsura în care acestea au fost reale, necesare și rezonabile.

A susținut că actul judecătoresc contestat este emis de instanța inferioară în rezultatul aprecierii eronate a normelor de drept material și a circumstanțelor de fapt ale litigiului dedus judecății, și nu corespunde criteriilor de calitate ale actului judecătoresc, impuse de legislația procesuală.

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 23 februarie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului deciziei participanților la proces la materialele cauzei nu există.

Totodată, decizia motivată din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentului la data de 13 mai 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție/livrare (f.d.125).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că Serviciul Fiscal de Stat, 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 Serviciul Fiscal de Stat, 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 jurisprudential, 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 Serviciul Fiscal de Stat.

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 Serviciul Fiscal de Stat, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Iurie Bejenaru

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu