

Dosarul nr.3ra-938/22
2-20026324-01-3ra-14092022

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

Î N C H E I E R E

30 noiembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Oleg Tudosan împotriva Guvernului Republicii Moldova și Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, persoană terță Silvia Badrajan cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcție, repararea prejudiciului patrimonial și moral, încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, și menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a ț ă:

La 24 februarie 2020, Oleg Tudosan a formulat cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Guvernului Republicii Moldova și Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, persoană terță Silvia Badrajan solicitând anularea integrală a Dispoziției Guvernului nr.162-d din 21 august 2019; anularea Dispoziției Guvernului nr.103-d din 26 iulie 2019, în partea ce ține de preavizarea lui Oleg Tudosan; obligarea emiterii actului administrativ prin care să-l restabilească pe Oleg Tudosan în funcția deținută anterior de șef adjunct al Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Telenești; încasarea despăgubirii pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă, într-o mărime egală cu salariul mediu pentru această perioadă; repararea prejudiciului moral în mărime de 25 000 lei, încasarea cheltuielilor de judecată (f.d.3-12, vol.I).

În motivarea acțiunii a indicat că, la 02 iulie 2018, prin Hotărârea Guvernului nr.606 a fost angajat la Oficiul Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, în calitate de șef-adjunct al Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul

Telenești, 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 pct.15 din Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În aceste condiții la momentul angajării, a deținut o funcție publică de conducere.

Ulterior, prin Legea nr.63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare din 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.

Prin Hotărârea Guvernului nr.347 din 18 iulie 2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, în vigoare din 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.

Astfel, de la data ultimelor modificări intrate în vigoare la 19 iulie 2019, funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat a devenit o funcție de demnitate publică.

Prin Dispoziția Guvernului nr.103-d din 26 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial la 27 iulie 2019, în baza art.63 alin.(1) lit.c) și alin.(2) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, s-au preavizat persoanelor care dețin funcția de șef și șef adjunct al 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 cunoștință funcționarului public a dispoziției contra semnătură.

La 23 august 2019, a fost publicată în Monitorul Oficial Dispoziția Guvernului nr.162-d din 21 august 2019 cu privire la încetarea raporturilor 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 încetarea raporturilor de serviciu, în funcția de șef-adjunct al Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat 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.

Consideră că Dispoziția Guvernului nr.162-d din 21 august 2019 este ilegală și neîntemeiată.

Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public, la art.68 stabilește, cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu care sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competență altor instanțe, iar Dispoziția Guvernului nr.162-d din 21 august 2019 este un act administrativ individual, ce îi afectează dreptul la muncă.

Reclamantul a menționat că 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 în prezenta cerere, a devenit funcție de demnitate publică (ultima modificare intrată în

vigoare la data de 19 iulie 2019). Prin urmare, accesarea, exercitarea, precum și încetarea funcției respective sunt reglementate de Legea nr.199 din 16/07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. La momentul emiterii dispoziției contestate erau în vigoare următoarele prevederi: ultimul rând din Anexa la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care se specifică că funcțiile de demnitate publică, șef, șef 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 - conducerea generală a Oficiului este asigurată de șeful Oficiului, care este reprezentantul Guvernului în teritoriu și deține funcție de demnitate publică; tabelul 1, Anexa nr.3 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul public, se indică că funcțiile de demnitate publică din oficiile teritoriale Șef oficiu teritorial și Șef adjunct oficiu teritorial.

Contrar normelor indicate, 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 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, lege care nu reglementează funcția deținută.

Consideră reclamantul că Legea care urma a fi aplicată la eliberarea din funcție, este Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care din 19 iulie 2019 a devenit aplicabilă raporturilor de serviciu exercitate în cadrul funcției de șef 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. Atât Legea nr.63 din 05 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, sunt acte normative prin care a fost modificat statutul funcției sale, nu prevăd dispoziții derogatorii de la principiul aplicării imediate a Legii noi. Aplicarea în speța dată a prevederilor legale ce reglementează funcția publică, din moment ce funcția din data de 19 august 2019 este una de demnitate publică, contravine flagrant Legii.

Reclamantul a mai menționat că, chiar dacă ar admite în mod ipotetic că relațiilor de serviciu ale reclamantului, 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 Guvernului nr.162-d din 21 august 2019, este ilegală. Din conținutul acesteia, se observă că temeiul legal de eliberare a reclamantului 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 emiterie, 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, se înțelege că temeiul respectiv de eliberare intervine în 2 situații distincte: autoritatea publică reduce statul de personal;

autoritatea publică lichidează funcția publică. Coroborând textul dispoziției contestate cu prevederile Legii nr.63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în special art.XII din această Lege, conchide că eliberarea reclamantului din funcție, intervine anume ca urmare a lichidării funcției publice.

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, lichidarea funcției publice, intrarea în vigoare a statutului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public. Pentru a putea elibera funcționarul public din funcții, în mod legal, nu este suficient ca funcția respectivă să se lichideze. Dacă, la data emiterii actului contestat, urma a fi aplicate prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, atunci și în acest caz, Dispoziția Guvernului nr.162-d din 21 august 2019, este ilegală. Din conținutul acesteia, temeiul legal de eliberare din funcție este art.63 alin.(1) lit.c) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Prevederile articolului citat, statuează că temeiul respectiv de eliberare intervine în 2 situații distincte, autoritatea publică reduce statul de personal, autoritatea publică lichidează funcția publică. În noul stat de personal, nu trebuie să se mai regăsească funcția respectivă.

În conformitate cu pct.17 din Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, 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. Din Anexele menționate, se observă că în conținutul acestora nu au intervenit modificări, nici înainte de preavizare și eliberare din funcție, nici după aceasta. Astfel, funcția de șef-adjunct al Oficiului Teritorial Orhei, se regăsește, până la momentul de față, în statul de personal al Oficiilor Teritoriale ale Cancelariei de Stat. 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.

Reclamantul a mai menționat că, o dovadă suplimentară, care confirmă necesitatea obligatorie de modificarea a statutului 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 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative. La Sinteza amendamentelor, propunerilor și obiecțiilor la proiectul de lege, este indicată motivarea necesității acordării unui termen mai mare de punere în aplicare a prezentei legi. 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 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. În temeiul noii structuri, se va modifica statul de personal, cu prezentarea

acestui 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. 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. 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 funcției 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.

Art.63 alin.(5) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 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. În cazul lichidării funcției publice, autoritatea publică, Cancelaria de Stat, nu poate să înființeze posturi similare timp de un an de la lichidare. Asemenea posturi, nu mai există la momentul eliberării din funcție a funcționarului public pe motiv de lichidare a funcției publice, deși, în statul de personal al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, se regăsește funcția de șef-adjunct al Oficiului Teritorial Orhei.

Suplimentar a menționat reclamantul că, un alt aspect care confirmă faptul că funcția sa în esență nu a fost lichidată, rezultă din prevederile Legii nr.63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative (art.XII alin.(3) lit.e)) 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, fapt ce denotă existența în continuare a acestor funcții.

Mai mult ca atât, prin Dispoziția Guvernului nr.35-d din 05 februarie 2020, în funcția deținută anterior de reclamant a fost numită o altă persoană, în concret Silvia Badrajan. Prin urmare, este absolut indubitabil că funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Orhei al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Telenești, nu a fost lichidată, dar este exercitată în continuare de o altă persoană.

A mai menționat că, în conformitate cu pct.15 din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, șeful Oficiului este numit și eliberat din funcție prin hotărâre de Guvern, nefiind eliberat din funcție nu prin Hotărâre de Guvern. Cu toate acestea, în speță, reclamantul a fost eliberat din funcție nu prin hotărâre de Guvern, dar prin dispoziție a Guvernului.

Art.36 alin.(1) din Legea cu privire la Guvern face o distincție clară între actele emise de Guvern, hotărâri, ordonanțe și dispoziții. Astfel a fost eliberat din funcție printr-un act administrativ individual necorespunzător, fiind viciată procedura de eliberare din funcție.

Art.37 alin.(2) din Legea cu privire la Guvern, statuează că, 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. 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 din funcție a lui urma să fie luată de Guvern, prin votul majorității membrilor și nu printr-o dispoziție unipersonală a Prim-ministrului.

Mai mult, art.94 alin.(1) Cod administrativ, prevede că înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Prevederile art.96 din același act normativ prevede care sunt excepțiile de la audierea participanților. Dispoziția de eliberare din funcție, nu poate fi un act administrativ avantajos. Cu toate acestea, dacă s-a accepta, în mod ipotetic, că actul contestat a fost unul de urgență, atunci și în acest caz, conform art.95 alin.(2) Cod administrativ, audierea trebuia realizată în termen de cel mult 5 zile de la emiterea acestuia. Aceste prevederi legale nu au fost respectate, ceea ce presupune temeinicia pretenției de anulare a actului emis cu încălcarea procedurii stabilite de lege.

Reclamantul a mai menționat că, prevederile art.118 alin.(3) Cod administrativ, stabilesc obligativitatea motivării complete a actului administrativ, circumstanță care condiționează legalitatea acestuia. 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 și 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. Din conținutul actului administrativ contestat, ținând cont și de faptul că acesta este un act administrativ defavorabil, 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 Guvernului nr.162-d din 21 august 2019.

Prin Dispoziția Guvernului nr.103-d din 26 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial la data de 27 iulie 2019, 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, s-au preavizat 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 Oleg Tudosan.

Din 19 iulie 2019, funcția deținută este una de demnitate publică, fiindu-i aplicabile prevederile Legii nr.199 din 16/07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Cu toate acestea, temeiul legal de emiteră a Dispoziției nr.103-d din 26 iulie 2019, este art.63 alin.(1) lit.c) și alin.(2) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prevederi inaplicabile relațiilor de serviciu.

Prin urmare, preavizarea 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.

Astfel, art.63 alin.(1) lit.c) și alin.(2) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public putea fi aplicabil în speță, doar în cazul în care funcția deținută, la momentul emiterii Dispoziției nr.103-d din 26 iulie 2019, nu se regăsea în statul de personal al Cancelariei de Stat a Republicii Moldova.

În consecință, Dispoziția nr.103-d din 26 iulie 2019 a fost emisă cu încălcarea prevederilor legale enunțate, ceea ce conduce la ilegalitatea acesteia.

A mai menționat că eliberarea din funcția deținută, precum și modalitatea în care aceasta a fost operată, i-au cauzat daune morale considerabile. A trebuit să suporte, toate consecințele nefaste sociale, financiare și psihologice de pierdere a locului de muncă. Ținând cont de toate aceste circumstanțe, prin această eliberare ilegală i-a fost adus un prejudiciu moral considerabil, estimat la suma de 25 000 lei.

Prin hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani a fost respinsă acțiunea depusă de Oleg Tudosan ca neîntemeiată (f.d.44, 48-67, vol.II).

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, cu respectarea termenilor prevăzuți de art.232 din Codul administrativ, la 22 decembrie 2021, Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus apel împotriva hotărârii primei instanțe (f.d.47, vol.II), iar la 22 februarie 2022, a prezentat motivarea apelului, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii din 20 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii în sensul formulat (f.d.71-87, vol.II).

Prin decizia din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, și menținută hotărârea din 20 decembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.114, 115-135, vol.II).

Instanța de apel a constatat că hotărârea instanței de fond este întemeiată, a fost adoptată cu aprecierea corectă a probelor administrate și aplicarea justă a normelor de drept material.

Prima instanță și instanța de apel au motivat soluțiile de respingere a acțiunii prin faptul 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 ierarhic inferioară a reținut că, potrivit dispozițiilor tranzitorii ale Legii nr.63/2019 pentru modificarea unor acte legislative, conținute la art.XII, se stabilește că, prezenta Lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Concomitent, potrivit art.XII alin.(2) din Legea nr.63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, persoanelor care dețin funcțiile publice de secretar general al Guvernului, secretar general de stat, secretar de stat, șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat li se păstrează condițiile de salarizare, existente până la data intrării în vigoare a prezentei Legi, până în momentul eliberării acestora din funcțiile publice deținute.

Iar, alin.(3) lit.c) și e) al aceluiași articol statuează că, Guvernul, în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei Legi: pentru asigurarea punerii în aplicare a prevederilor prezentei legi, 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, va întreprinde măsurile necesare conform legii, inclusiv desfășurarea procedurilor legale ce vizează eliberarea din funcție a persoanelor respective; va întreprinde măsurile necesare, conform legislației, pentru a asigura numirea în funcțiile de demnitate publică de secretar general al Guvernului, secretar de stat, șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat.

Prin urmare, reieșind din conținutul dispozițiilor tranzitorii, instanța de apel a opinat că modificările operate prin Legea nr.63 din 05 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 05 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.

Instanța ierarhic inferioară a reiterat că, raporturile de serviciu dintre funcționarul public și autoritatea publică, s-a născut sub imperiul Legii nr.158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, conform hotărârii nr.606 din 02 iulie 2018 cu privire la numirea lui Oleg Tudosan în funcția de șef adjunct al Oficiului Teritorial Orhei 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 04 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 apelantul 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 apelant.

Instanța de apel a mai notat că o abordare diferită ar fi în măsură să afecteze principiul accesului egal și efectiv la funcțiile de demnitate publică, precum și ar putea fi discriminatoriu în raport cu terțele persoane care doresc să accedă la o funcție de demnitate publică. Sub acest aspect a menționat că în conformitate cu art.6 alin.(1)-(4) din Legea nr.199 din 16 iulie 2010 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. În cazul în care ocuparea funcției de demnitate publică are loc prin alegeri, temeiul legal al apariției raportului de exercitare a funcției este validarea mandatului de către autoritatea competentă, dacă legea specială nu prevede altfel. 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. Pentru ocuparea unor funcții de demnitate publică prin numire se organizează concurs în condițiile legii.

Suplimentar, Completul de judecată al instanței de apel a relevat că exercitarea dreptului de acces efectiv la funcția publică, incluzând și încetarea raportului de serviciu public, se realizează în condițiile respectării principiului stabilității.

În această ordine de idei instanța de apel a constatat că angajatorul întemeiat a aplicat în privința relațiilor de serviciu cu reclamantul/apelantul Oleg Tudosan prevederile Legii nr.158-XVI/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Totodată, instanța ierarhic inferioară a concluzionat că Dispoziția nr.103-d din 26 iulie 2019 în partea ce ține de preavizarea lui Oleg Tudosan a fost emisă conform Legii incidente cazului și corespunde formalităților procedurale de emitere a actului administrativ prevăzut de lege.

La 04 iulie 2022, Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, iar la 16 septembrie 2022, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii (f.d.137-138, 141-155, vol.II).

În susținerea recursului, Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, declarând că Curtea de Apel Chișinău a examinat superficial prezenta speță, apreciind arbitrar probele administrate, nu au fost dovedite circumstanțele considerate de instanța de apel ca fiind stabilite, cu interpretarea și aplicarea eronată a normelor de drept material, în special a aplicat greșit prevederile Legii nr.15/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ceea ce constituie o încălcare a prevederilor art.8, art.6 și art.1 din Protocolul 1 din CEDO.

Consideră că instanțele de judecată trebuiau să aplice la cazul speței prevederile Legii nr.199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care este o lege specială.

Totodată, în susținerea recursului au fost reiterate argumentele invocate în cererea de chemare în judecată, precum și în cererea de apel.

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

Conform 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 29 iunie 2022, în ședință publică (f.d.114, 115-135, vol.II).

Din materialele cauzei rezultă că, la 07 iulie 2022, prin intermediul poștei electronice, Curtea de Apel Chișinău a notificat copia dispozitivului deciziei contestate părților participante la proces, inclusiv și lui Oleg Tudosan, prin intermediul avocatului Nicolae Frumosu (f.d.136, vol.II).

La 04 iulie 2022, Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel (f.d.137-138, vol.II).

Materialele cauzei atestă că la 05 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, avocatului Nicolae Frumosu, în interesele lui Oleg Tudosan, i-a fost notificată copia deciziei integrale a instanței de apel (f.d.140, vol.II).

La 16 septembrie 2022, Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei din 29 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii (f.d.141-155, vol.II).

În condițiile enunțate, instanța de recurs conchide că Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus recursul cu respectarea termenilor prevăzuți de art.245 din Codul administrativ.

La 16 septembrie 2022, întru respectarea dreptului părților la un proces echitabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Guvernului Republicii Moldova, Cancelariei de Stat a Republicii Moldova și Silviei Badrajan copia recursului depus de Oleg Tudosan, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței (f.d.158, vol.II).

La 03 octombrie 2022, Guvernul Republicii Moldova a prezentat referința la recursul depus de Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, împotriva deciziei instanței de apel, solicitând declararea recursului inadmisibil, iar cu titlu subsidiar, respingerea recursului (f.d.159-163, vol.II).

În susținerea referinței a indicat că decizia instanței de apel a fost adoptată în conformitate cu normele de drept, cu aprecierea completă și obiectivă a tuturor probelor și a circumstanțelor cauzei.

Suplimentar a mai menționat că în raport cu recurentul nu a fost emis actul de numire în funcția de demnitate publică. Deci, el nu a obținut calitatea de persoană cu demnitate publică.

Faptul că recurentul nu avea calitatea de persoană cu funcții de demnitate publică se deduce chiar din comportamentul acestuia. În acest sens, a specificat că, în acord cu prevederile alin.(3) art.42 al Legii nr.158/2008, la 22 august 2019 recurentul a depus cerere privind acordarea indemnizației.

În context, a notat că actul administrativ contestat de către recurent reprezintă un act prin care au fost încetate raporturile de serviciu. Procedura de încetare a raporturilor de serviciu cu funcționarii publicii este prevăzută în Capitolul VIII din Legea nr.158/2008.

La 25 noiembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Oleg Tudosan, Cancelariei de Stat a Republicii Moldova și Silviei Badrajan copia referinței depuse de Guvernul Republicii Moldova, pentru informare (f.d.164, vol.II).

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.

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 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 nedevolutiv 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 Oleg Tudosan, 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 Oleg Tudosan, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron