

Dosarul nr.3ra-228/23  
2-21004493-01-3ra-09032023

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: M. Gandrabur)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: G. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici)

## Î N C H E I E R E

13 decembrie 2023

mun. Chișinău

### Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:  
Președinte, judecător  
judecători

Aliona Miron  
Ion Malanciuc  
Diana Stănilă

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

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Emelianov Roman împotriva Guvernului Republicii Moldova, terți Cancelaria de Stat a Republicii, Cazac Iurie și Berzan Victoria cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, restabilirea în funcție, încasarea despăgubirii pentru absența forțată de la muncă, încasarea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Emelianov Roman, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu și menținută hotărârea din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

#### c o n s t a t ă :

La 11 ianuarie 2021, Emelianov Roman a depus cerere de chemare în judecată împotriva Guvernului RM, terți Cancelaria de Stat a Republicii Moldova și Cazac Iurie cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, restabilirea în funcție, încasarea despăgubirii pentru absența forțată de la muncă, încasarea prejudiciului moral și compensarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, prin Hotărârea Guvernului nr.20 din 12 ianuarie 2018, 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 Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009, a fost numit în funcția de șef adjunct al Oficiului teritorial Chișinău

al Cancelariei de Stat, responsabil pe raionul Dubăsari. 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 și Hotărârea Guvernului nr.347 din 18 iulie 2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, în vigoare la data de 19 iulie 2019, au fost operate modificări la anumite acte normative, 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.

Astfel, de la data ultimelor modificări intrate în vigoare, funcția de șef 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 din 27 iulie 2019, în conformitate cu prevederile art. 63 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, s-a dispus preavizarea persoanelor care dețin funcția de șef și șef-adjunct al Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, printre care s-a aflat și el.

Prin Dispoziția Guvernului nr.152-d din 21 august 2019, în temeiul art.7 lit.i) din Legea cu privire la Guvern și art.63 alin.(1) lit.c) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, s-a dispus încetarea raporturilor de serviciu cu Emelianov Roman 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 trauma, raporturile de serviciu vor înceta la data expirării termenului de preaviz, fără emiterea în acest sens a altei dispoziții de Guvern.

Reclamantul a reținut că, nefiind de acord, a contestat Dispoziția Guvernului nr.152-d din 21 august 2019 în instanța de judecată, iar prin hotărârea din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea lui a fost admisă parțial, au fost anulate Dispozițiile Guvernului nr.103-d din 26 iulie 2019 și nr.152-d din 21 august 2019. A fost restabilit în funcția de șef-adjunct al Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Dubăsari. S-a încasat din contul Guvernului în beneficiul său despăgubirea pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă în mărimea egală cu un salariu mediu al său pentru această perioadă și cheltuielile de asistență juridică în sumă de 5000 de lei. În partea restabilirii în funcția anterior deținută de șef-adjunct al Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil pentru raionul Dubăsari, s-a dispus executarea imediată. În rest, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

În vederea executării hotărârii din 26 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, Guvernul a emis Dispoziția nr.155-d din 09 decembrie 2020, cu privire la restabilirea sa în funcție, și, tot în cadrul aceleiași ședințe, Guvernul a emis Dispoziția nr.156-d cu privire la eliberarea lui din funcție în temeiul art.7 lit.i) din Legea cu privire la Guvern și art.22 alin.(1) lit.a) și alin.(3) din Legea cu privire la

statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. La aceeași dată, în funcția deținută de reclamant a fost numit Cazac Iurie.

Reclamantul considera drept neîntemeiată Dispoziția Guvernului nr.156-d din 09 decembrie 2020, fiind eliberat din funcție printr-un act administrativ necorespunzător, din moment ce eliberarea sa din funcție trebuia să îmbrace forma de hotărâre și nicidecum de dispoziție a Guvernului.

Decizia de eliberare din funcție urma să fie luată de Guvern, prin votul majorității membrilor și nu printr-o dispoziție unipersonală a prim-ministrului.

Contrar art.36 alin.(2) din Legea cu privire la Guvern, actul administrativ contestat nu a fost contrasemnat de către de miniștrii care au obligația punerii în aplicare a acestuia și sunt responsabili de domeniile de activitate care intră parțial sau integral în obiectul de reglementare al actului contrasemnat.

Autoritatea publică pârâtă a omis să-l audieze până la emiterea dispoziției contestate, precum și să o motiveze.

A fost eliberat din funcție într-o manieră arbitrară și neîntemeiată din moment ce revocarea/eliberarea sa din funcție putea fi dispusă doar în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu.

În actul administrativ trebuia să fie indicat modul de exercitare a dreptului discreționar, precum și motivarea deciziilor discreționare din care să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar.

Dispoziția Guvernului contestată nu este doar un act administrativ clasic, acesta având și implicații asupra relațiilor de muncă ale reclamantului, în concret încetând aceste relații.

Astfel, la emiterea actului administrativ contestat, trebuia să beneficieze de garanțiile speciale de muncă, reglementate de legislația muncii, indiferent de faptul că reclamantul a fost eliberat dintr-o funcție de demnitate publică.

Funcția de șef-adjunct al Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr.63/2019 și Hotărârii Guvernului nr.347 din 18 iulie 2019, dintr-o funcție publică de conducere a devenit o funcție de demnitate publică.

Această modificare de statut, operată prin modificările legislative enunțate, a condus la aplicabilitatea în speță a Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care nu puteau fi aplicate în speță, deoarece raționamentul adoptării actelor normative care au schimbat statutul funcției reclamantului și implicit au permis aplicarea legii pre citate, este bazat pe o discriminare pe criteriu de apartenență politică (opinie politică), în consecință aceste norme fiind în contradicție cu principiile procedurii administrative, Constituției Republicii Moldova și Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

În contextul enunțat, Emelianov Roman a solicitat anularea Dispoziției nr.156-d din 09 decembrie 2020 a Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la eliberarea din funcție a domnului Roman Emelianov”, obligarea emiterii actului administrativ individual, prin care să fie restabilit în funcția deținută anterior de șef-adjunct al

Oficiului teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat, responsabil de raionul Dubăsari, încasarea despăgubirii pentru absență forțată de la muncă, într-o mărime egală cu salariul mediu al său pentru această perioadă, precum și sumei de 50000 de lei cu titlu de prejudiciu moral și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea protocolară din 04 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani fost atrasă în proces în calitate de terț, Berzan Victoria (f.d.133, vol.I).

Prin hotărârea din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea depusă de Emelianov Roman.

La 22 decembrie 2021, cu respectarea prevederilor art.232 din Codul administrativ, Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 22 martie 2022, a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

Prin decizia din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respins apelul depus de Roman Emelianov, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu, și menținută hotărârea din 16 decembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prima instanță și instanța de apel au motivat soluția de respingere a acțiunii depuse de Emelianov Roman prin faptul că, prin Legea nr.63/2019 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, publicată în Monitorul Oficial nr.223-229/277 din 12 iulie 2019 și Hotărârea Guvernului nr. 347/2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, publicată în Monitorul Oficial nr. 238/417 din 19 iulie 2019, au fost operate mai multe modificări legislative, printre care: lichidarea funcției publice de conducere de șef-adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat și crearea unei noi funcții de demnitate publică de șef-adjunct al Oficiului Teritorial al Cancelariei de Stat.

Instanțele de judecată ierarhic inferioare au remarcat că, Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, instituie o listă exhaustivă a temeiurilor de încetare a raporturilor de serviciu ale persoanei ce exercită funcții de demnitate publică și din moment ce Legea specială reglementează o listă expresă și exhaustivă a temeiurilor de încetare a raporturilor de serviciu, rezidă că aplicarea normelor Codului muncii în partea ce vizează segmentul disputat nu poate avea loc.

Nu a fost reținut argumentul reclamantului că pretinsa necorespondere a formei actului administrativ contestat cu cadrul normativ în vigoare, întrucât dispoziția contestată a fost emisă în conformitate cu procedura legală, de către un organ colegial (Guvernul), semnată de către prim-ministrul Republicii Moldova.

Instanțele nu au reținut nici argumentul precum că, statutul funcției litigioase înglobează o serie de garanții și exigențe speciale derogatoare de la reglementările consacrate în Codul muncii, în particular, în partea ce vizează modul de numire și eliberare/revocare din funcție a demnitarului, or, în segmentul dat autoritatea publică competentă dispune de o marjă de discreție mult mai largă, voința căreia nu este subordonată unor criterii și nu este condiționată de lege conform dezideratelor invocate de reclamant.

Cu atât mai mult, dispoziția contestată nr.155-d din 09.12.2020, prin care Emelianov Roman a fost restabilit în funcție, a fost emisă întru executarea hotărârii din 26 noiembrie 2020 a Judecătorei Chișinău sediul Râșcani, care ulterior a fost anulată prin decizia Curții de Apel Chișinău din 01 februarie 2022, devenită irevocabilă la data de 10 august 2020.

Instanțele de judecată au concluzionat că, la eliberarea lui Emelianov Roman din funcția de demnitate publică de șef-adjunct al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, nu a fost admisă sub nicio formă vreă oarecare discriminare, or, reieșind din caracterul de interes public deosebit al funcției de demnitate publică deținută de către acesta, legiuitorul nu a stabilit careva criterii exprese cu privire la eliberarea din funcție a persoanelor care dețin o atare funcție.

Mai mult ca atât, numirea persoanelor oficiale de stat într-o funcție demnitate publică de șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, este întotdeauna rezultatul voinței politice unilaterale a Guvernului, ele fiind numite în funcție, și nu încadrate în temeiul legii civile, aceeași regulă a unilateralității, aplicându-se simetric și în cazul destituirii lor.

La 06 decembrie 2022, Emelianov Roma, reprezentat de avocatul Frumosu Nicolae, a depus recurs împotriva deciziei din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 08 februarie 2023, a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

În susținerea recursului Emelianov Roma, reprezentat de avocatul Frumosu Nicolae, a invocat ilegalitatea și netemeinicia deciziei instanței de apel, menționând 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 nu a fost aplicate prevederile art.82 lit.j<sup>1</sup> din Codul muncii, prevederi care prescriu încetarea raporturilor de muncă în caz de restabilire la locul de muncă, conform hotărârii instanței de judecată. La fel, nu au fost aplicate prevederile pct.15 din Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale al Cancelariei de Stat, care statuează că numirea în funcție și eliberarea din funcție se face prin hotărâre de Guvern.

De asemenea, au fost ignorate prevederile art.36 alin.(2) din Legea cu privire la Guvern, care prevede că, hotărârile se contrasemnează de miniștri responsabili de domeniile de activitate.

Instanța de apel a dat interpretare eronată prevederilor art.95 din Codul administrativ.

Instanța de apel a aplicat o lege care nu trebuia să fie aplicată, și anume prevederile art.118 alin.(4) lit.c) și art.123 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ.

Este eronată concluzia instanței de apel precum că nu se cere motivarea actului administrativ contestat, fără a indica acele circumstanțe. Nu a fost aplicat nici art.29 din Codul administrativ.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a III a „Procedura contenciosului administrativ”, Capitolul V „Procedura de recurs” din Codul administrativ, în special ce vizează prevederile cu privire la depunerea cererii de recurs, termenul depunerii, temeiurile recursului și procedura examinării acestuia.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea nr.246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art.195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art.3 alin.(3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171. Or, legea procesual-civilă, care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare, nu are putere retroactivă.

În conjunctura enunțată, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

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, (până la modificările operate prin Legea nr.246/2023, (în vigoare din 01 septembrie 2023), 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 noiembrie 2022, în ședință publică.

Actele cauzei atestă că copia dispozitivului deciziei instanței de apel a fost notificată la data de 14 decembrie 2022, la adresa electronică a avocatului recurentului Nicolae Frumosu, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.20 verso, vol.II).

Totodată, din materialele dosarului rezultă că, copia deciziei integrale a instanței de apel a fost notificată la data de 31 ianuarie 2023, la adresa electronică a avocatului recurentului Nicolae Frumosu, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.21 verso, vol.II).

Astfel, recursul (inițial și cel motivat) a fost depus de Emelianov Roman, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

La 10 martie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Guvernului RM, Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, lui Caza Iurie și Berzan Victoria copia recursului depus de Emelianov Roman, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referințelor (f.d.49, vol.II).

La 04 aprilie 2023, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a depus referință, solicitând declararea recursului depus de Emelianov Roman ca inadmisibil, sau după caz, respingerea acestuia, cu menținerea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, pe care le consideră legale și întemeiate.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul 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 de judecată 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 de judecată remarcă 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 de judecată 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 de judecată 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 (*cauza 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 (*cauza Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, §31, Seria A, nr.212-A*).

În circumstanțele menționate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Emelianov Roman, reprezentat de avocatul Nicolae Frumosu.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

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

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă