

Î N C H E I E R E

21 februarie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Aliona Miron

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului declarat de Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Mereuță Ion împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Brînză Olesea și Ursu Ion privind anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității la emiterea actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae, și menținută hotărârea din 26 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La 14 ianuarie 2021, avocatul Nicolae Frumosu, acționând în interesele lui Mereuță Ion, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Brînză Olesea și Ursu Ion, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și restabilirea la locul de muncă.

În motivarea cererii de chemare în judecată a indicat că, prin Hotărârea Guvernului nr. 238 din 02 martie 2016, reclamantul a fost angajat în funcția de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat, în temeiul art. 6 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. La momentul angajării, Mereuță Ion a deținut o funcție de demnitate publică.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 23 august 2017, în vigoare la data de 25 august 2017, și Legea nr. 153 din 14 iulie 2017, în vigoare la data 18 decembrie

2017, au fost operate mai multe modificări la Anexa nr. 1 a Hotărârii Guvernului nr. 845 din 18 decembrie 2009 cu privire la Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, Anexa din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică și Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin care a fost schimbat statutul funcției de șef și șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat din funcție de demnitate publică în funcție publică. Respectiv, din data ultimei modificări intrate în vigoare la 18 decembrie 2017, funcția de șef al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat a devenit o funcție publică de conducere.

Notează că, urmare a acestui fapt, a fost emisă Hotărârea Guvernului nr. 15 din 12 ianuarie 2018, prin care s-a dispus eliberarea lui Mereuță Ion din funcția de șef al oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat. Totodată, a fost emisă și Hotărârea Guvernului nr. 31 din 12 ianuarie 2018, în temeiul art. 28 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin care s-a dispus numirea lui Mereuță Ion în funcția de șef al oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat.

Astfel, precizează că reclamantul a fost numit deja într-o funcție publică de conducere.

Ulterior, prin Legea nr. 63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative, în vigoare la data de 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 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 Dispoziția Guvernului nr. 103-d din 26 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial la 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.

În acțiune s-a indicat că, printre persoanele menționate în Anexa nr. 2 la Dispoziția nr. 103-d din 26 iulie 2019, se regăsea și Mereuță Ion.

Ulterior, la 27 septembrie 2019, a fost publicată în Monitorul Oficial Dispoziția Guvernului nr. 213-d din 25 septembrie 2019 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu ale domnului Ion Mereuță, 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 Mereuță Ion în funcția de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat din data de 27 septembrie 2019; în cazul în care până la data de 27 septembrie 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 indicat că a contestat în instanța de judecată actele administrative care au condus la încetarea raporturilor de serviciu în funcția de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat. Cu toate acestea, prin Dispoziția Guvernului nr. 82-d din 10 aprilie 2020 cu privire la numirea în funcție a domnului

Ion Mereuță, emisă în temeiul art. 6 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, s-a dispus: se numește domnul Ion Mereuță în funcția de șef al oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat, reprezentant al Guvernului în teritoriu, din data de 13 aprilie 2020.

Totodată a precizat că, acțiunea reclamantului prin care actele administrative de eliberare a acestuia din funcție au fost contestate, este admisă în prima instanță (Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 09 iulie 2020).

De asemenea, prin Dispoziția Guvernului nr. 160-d din 16 decembrie 2020 cu privire la eliberarea din funcție a domnului Ion Mereuță, în temeiul art. 7 lit. i) din Legea cu privire la Guvern și al art. 22 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din 3 Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, s-a dispus: se eliberează domnul Ion Mereuță din funcția de șef al oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat din data de 18 decembrie 2020 (Dispoziția a fost publicată în Monitorul Oficial la data de 18 decembrie 2020).

Astfel, reclamantul nu este de acord cu Dispoziția Guvernului nr. 160-d din 16 decembrie 2020, considerând-o ilegală și neîntemeiată.

Ținând cont de faptul că Dispoziția Guvernului nr. 160-d din 16 decembrie 2020 este un act administrativ individual, ce afectează dreptul la muncă al reclamantului, consideră că este îndreptățit să înainteze prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ. Or, în conformitate cu art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Totodată, art. 206 alin. (1) lit. a) și b) din același act normativ reglementează, că o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).

Cu referire la eliberarea reclamantului din funcție printr-un act administrativ necorespunzător, s-a indicat că, în conformitate cu pct. 5 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. Șeful Oficiului este numit în și eliberat din funcție 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.

Respectiv, art. 36 alin. (1) din Legea cu privire la Guvern face o distincție clară între actele emise de Guvern: hotărâri, ordonanțe și dispoziții. În așa mod, făcând trimitere la normele de drept invocate, se constată că reclamantul 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 sunt 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 consecință, cu trimitere la circumstanțele speței, s-a conchis că reclamantul nu doar a fost eliberat din funcție printr-un act administrativ necorespunzător, dar a fost eliberat și prin încălcare de competență.

În concret, decizia de eliberare din funcție a lui Mereuță Ion urma să fie luată de Guvern, prin votul majorității membrilor, și nu printr-o dispoziție unipersonală a Prim-ministrului.

Potrivit reclamantului, această eroare a Guvernului Republicii Moldova, nu este una formală, care ține doar de denumirea actului administrativ adoptat. Conform art. 36 alin. (2) din Legea cu privire la Guvern, hotărârile se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii în aplicare a acestora și/sau care sunt responsabili de domeniile de activitate care intră parțial sau integral în obiectul de reglementare al actului contrasemnat.

Din conținutul Dispoziției nr. 160-d din 16 decembrie 2020, se observă că aceasta nu a fost contrasemnată, ceea ce presupune că, chiar dacă s-ar admite că autoritatea publică a comis doar o greșeală formală, care ține de denumirea actului emis (dispoziție în loc de hotărâre), procedura de emitere a actului nu a fost respectată, prin urmare existând și un viciu procedural.

Obligativitatea contrasemnării hotărârii este una imperativă și expresă, legea neadmițând excepții de la această prescripție, iar sancțiunea pentru lipsa contrasemnării actului, conform art. 122 alin. (3) din Codul administrativ, este nulitatea actului.

Cu referire la omisiunea audierii reclamantului, s-a indicat că, în conformitate cu art. 94 alin. (1) din Codul administrativ, 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. Art. 96 din același act normativ prevede care sunt excepțiile de la audierea participanților: actul este exclusiv avantajos pentru participant sau emiterea unui act de urgență.

Din circumstanțele pricinii se înțelege că dispoziția de eliberare din funcție a reclamantului 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.

În speță, nu au fost respectate aceste prevederi legale, ceea ce presupune temeinicia pretenției de anulare a actului emis cu încălcarea procedurii stabilite de lege.

Cu referire la omisiunea motivării actului administrativ contestat, s-a indicat că prevederile art. 118 alin. (3) din Codul administrativ stabilesc obligativitatea motivării complete a actului administrativ, circumstanță care condiționează legalitatea acestuia. Alineatul (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.

Raportându-se la conținutul actului administrativ contestat, ținând cont și de faptul că acesta este un act administrativ defavorabil, s-a indicat 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. 160-d din 16 decembrie 2020.

S-a precizat că, obligativitatea indicării în actul de eliberare din funcție a demnitarului, a temeiurilor și cauzelor care au condus la adoptarea deciziei date, este reglementată la art. 23 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care statuează că, temeiul și cauzele revocării sau eliberării din funcție din motive imputabile demnitarului se vor indica în actul administrativ corespunzător.

Motivarea actelor emise, inclusiv a actelor administrative, este direct legată de dreptul justițiabilului la un proces echitabil. Chiar dacă articolul 6 din Convenție nu o prevede în mod expres, această obligație permite exercitarea efectivă a dreptului la apărare și aprecierea gradului de proporționalitate a ingerințelor admise în drepturile reclamantilor, precum și respectarea imperativelor de ordine publică, iar Guvernul Republicii Moldova, nu face excepție de la această regulă.

Cu referire la eliberarea arbitrară a reclamantului din funcție s-a indicat că, după cum s-a menționat și anterior, Mereuță Ion, la 02 martie 2016, a fost angajat la oficiul teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat, în funcția de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat. Ulterior, prin Dispoziția Guvernului nr. 213-d din 25 septembrie 2019, reclamantul a fost eliberat din funcția menționată. Ca urmare a contestării eliberării din funcție, prin Dispoziția Guvernului nr. 82-d din 10 aprilie 2020, Guvernul Republicii Moldova l-a numit iarăși pe domnul Mereuță în aceeași funcție.

Astfel, în conformitate cu art. 7 alin. (1) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, mandatul demnitarului este de 4 ani, dacă un alt termen nu este stabilit prin Constituție sau prin legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar. Respectiv, Mereuță Ion a fost numit în această funcție de demnitate publică prin Dispoziția Guvernului nr. 82 din 10 aprilie 2020, astfel, la momentul eliberării reclamantului din funcție, termenul mandatului acestuia nu era expirat. Acest fapt presupune că, în speță, a avut loc o încetare a mandatului demnitarului înainte de termen.

Conform art. 22 alin. (1) lit. a) și (3) din aceeași lege, exercitarea mandatului încetează în caz de: a) expirare a termenului, dacă mandatul nu este prelungit în modul stabilit de lege, sau înainte de termen; în cazul demnitarului numit, încetarea înainte de termen a mandatului are loc prin revocarea sau, după caz, eliberarea din funcție a demnitarului în temeiul actului administrativ al autorității care l-a numit în funcție.

A menționat că, drept temei legal de eliberare a reclamantului din funcție au fost invocate anume aceste prevederi legale.

Potrivit art. 23 alin. (3) din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție. Astfel, din interpretarea coroborată a articolelor citate, rezultă că eliberarea demnitarului din funcția deținută poate avea loc doar în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a obligațiilor, prerogativelor și competențelor, circumstanțe ce în speță nu se atestă.

În consecință, asistăm la o decizie absolut arbitrară a autorității publice pârâte, conduită incompatibilă cu legislația în vigoare. Prin urmare, a concluzionat că, Mereuță Ion a fost eliberat din funcție în lipsa unui motiv întemeiat.

De asemenea, s-a precizat că, o asemenea abordare este arbitrară, respectiv fiind contrară ordinii de drept naționale și internaționale. Faptul că eliberarea/revocarea reclamantului din funcție putea interveni doar în cazul neexecutării sau executării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu, rezultă și din Decizia Prim-ministrului Republicii Moldova nr. 35 din 16 noiembrie 2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura disciplinară pentru persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, precum și componenta Comisiei de disciplină pentru persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. Această decizie a fost emisă anume în temeiul art. 23 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică (acest lucru este menționat expres în cuprinsul deciziei), respectiv aplicându-se inclusiv în cazurile de eliberare sau revocare a demnitarului din funcție.

Astfel, însăși adoptarea unui asemenea Regulament confirmă că eliberarea persoanelor cu funcții de demnitate publică din cadrul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat poate interveni doar în anumite cazuri expres prevăzute de lege, conform unei proceduri legiferate de Regulamentul menționat mai sus, cu titlu de sancțiune disciplinară aplicată pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu.

Însă, Mereuță Ion a fost eliberat din funcție absolut neîntemeiat, fără a fi prezentate, la momentul emiterii actului sau ulterior, motivele acestei eliberări.

Reclamantul a consemnat că, aplicabilitatea acestui Regulament este probat prin Nota Secretarului general al Guvernului nr. 16-9-11434 din 18 decembrie 2020, adresată șefilor oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, în care se menționează că „prin prezenta, comunicăm că prin Decizia Prim-ministrului nr. 35/2020 a fost aprobat Regulamentul cu privire la procedura disciplinară pentru persoanele cu funcții de demnitate publică din cadrul oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat. În data de 10 decembrie curent a avut loc ședința Comisiei de disciplină la care au fost examinate sesizările referitoare la acțiunile/inacțiunile șefilor/șefilor adjuncți ai oficiilor teritoriale, imixtiunea în activitatea autorităților publice locale, depășirea atribuțiilor de serviciu, încălcarea prevederilor privind întocmirea și semnarea actelor oficiale ale oficiilor teritoriale. În rezultatul examinărilor sesizărilor a fost luată decizia de a iniția anchete de serviciu pe un șir de cazuri.”

Aceste circumstanțe denotă încă o dată în plus faptul că eliberarea reclamantului din funcție, înainte de expirarea termenului mandatului său, poate avea loc doar din cauza executării necorespunzătoare sau neexecutării atribuțiilor de serviciu, circumstanțe constatate în cadrul unei proceduri prevăzute expres de lege.

La fel, în adresa reclamantului, contrar prevederilor Regulamentului numit, nu a fost adusă la cunoștință informația despre inițierea unei proceduri disciplinare în privința acestuia. Nu se cunoaște dacă în general o asemenea procedură a fost inițiată. Respectiv, Mereuță Ion a fost eliberat din funcție absolut neîntemeiat, fără a fi prezentate, la momentul emiterii actului sau ulterior, motivele acestei eliberări.

Pentru a anticipa argumentele pârâtului referitoare la dreptul discreționar al Guvernului Republicii Moldova de a elibera reclamantul dintr-o funcție de demnitate publică, reclamantul a precizat că pentru realizarea acestui drept, conform art. 118 alin. (1) și alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, în actul administrativ

trebuie 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. Cu toate acestea, actul administrativ contestat nu conține altceva decât temeiul legal al eliberării demnitarului din funcție.

Mai mult, dispoziția Guvernului contestată nu este doar un act administrativ clasic, acesta având implicații asupra relațiilor de muncă ale reclamantului, în concret încetând aceste relații. Respectiv, la emiterea acestui act, Mereuță Ion trebuia să beneficieze inclusiv de garanțiile speciale de muncă, reglementate de legislația muncii, indiferente de faptul că reclamantul a fost eliberat dintr-o funcție de demnitate publică. Aceasta nu este doar o ipoteză, ci și o constatare certă a Curții Constituționale a Republicii Moldova: „în hotărârea nr. 10 din 16.04.2010, pct.5, Curtea Constituțională, bazându-se pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a făcut o strictă delimitare între statutul juridic al persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic deosebit, și cel al persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit. Curtea a statuat că persoanele care dețin funcții politice în cadrul instituțiilor politice sunt eminentamente persoane politice, care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, trebuie să manifeste loialitate și consecvență pentru realizarea scopurilor politice. În privința lor pot fi stabilite prin lege reguli speciale de exercitare a drepturilor procedurale. Referitor la persoanele oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, Curtea a statuat că, în scopul îndeplinirii cu bună credință a funcțiilor publice și exercitării directe a mandatului pentru care au fost alese sau numite, în cazul în care apare un litigiu de muncă, aceste persoane trebuie să se bucure de garanțiile unui proces echitabil. Litigiile dintre aceste persoane și autoritatea publică poartă un caracter civil, iar titularilor de drepturi civile le este garantat accesul liber la justiție în soluționarea litigiilor de muncă” (extras din pct. 4 din hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 21 decembrie 2010).

Prin urmare, consideră indubitabil faptul că în cazul încetării raporturilor de muncă, prin eliberarea din funcție a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, aceste persoane beneficiază de garanțiile legislației muncii. Acest lucru nu înseamnă altceva decât aplicarea în cazul dat a prevederilor Codului muncii în materie de încetare a raporturilor de muncă (art. 81-90 din Codul muncii).

Cu referire la faptul dacă funcția reclamantului (șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat) este o funcție de interes public deosebit (și nu de interes politic deosebit), se invocă iarăși jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, în hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 22 iulie 2016, emisă ca urmare a sesizării ridicate în cadrul unei cauze de contencios administrativ, inițiată în rezultatul eliberării persoanei din funcția de șef adjunct al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, instanța de contencios constituțional a statuat că: „Curtea menționează că Oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat reprezintă subdiviziuni ale Cancelariei de Stat menite să realizeze în teritoriu controlul administrativ de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale. Potrivit Legii privind administrația publică locală, activitatea autorităților administrației publice locale de nivelurile întâi și al doilea este supusă controlului administrativ, care include controlul legalității și controlul oportunității, realizat de către Cancelaria de Stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale. Astfel, având în vedere competențele funcționale, Curtea menționează că respectivele funcții (șef/șef adjunct al oficiului

teritorial al Cancelariei de Stat) nu se înscriu în categoria funcțiilor politice, care să justifice excluderea persoanelor care le dețin de la protecția drepturilor speciale de muncă.” (pct. 59-61 din hotărâre). Mai mult decât atât, în conținutul aceleiași hotărâri, Curtea Constituțională confirmă repetat aplicarea garanțiilor și prevederilor legislației muncii în cadrul litigiilor referitoare la revocarea persoanelor din funcțiile de șefi/șefi adjuncți ai Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat: „Curtea menționează că persoanele respective sunt antrenate în raporturi speciale de muncă. Ca urmare, deși acestea sunt numite și revocate din funcție prin Hotărâre de Guvern în lipsa unor criterii strict determinate, ele beneficiază de drepturi și garanții speciale de muncă, ce decurg din normele generale ale legislației muncii și ținând cont de particularitățile contractelor administrative.” (pct. 62 din hotărâre)

Reclamantul a notat că, un argument în plus referitor la necesitatea aplicării în speță a legislației muncii se regăsește în art. 24 din Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, care statuează că, dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legilor ce reglementează activitatea persoanei cu funcție de demnitate publică.

Prevederile Codului muncii stabilesc un volum minim de garanții și drepturi ale salariatului de la care angajatorii nu pot deroga în sensul diminuării acestora (art. 11 alin. (1) din Codul muncii).

În consecință, a conchis că, dacă legislația aplicabilă persoanelor cu funcții de demnitate publică, mai exact persoanelor exponente ale unui interes public deosebit (din care face parte și funcția reclamantului), nu prevede criterii clare de revocare/eliberare din funcție, atunci urmează a fi aplicate prevederile legislației muncii.

Un aspect deosebit de esențial, care relevă faptul că persoanele exponente ale unui interes public deosebit, inclusiv persoanele care dețin funcția de șef al oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, nu pot fi eliberate din funcție în mod arbitrar, la fel a fost abordat în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, pct. 4 al Hotărârii Curții Constituționale nr. 29 din 21 decembrie 2010, prevede: „în aspectul controlului constituționalității actelor administrative cu caracter individual, emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern, Curtea a subliniat în Hotărârea nr.10 din 16 aprilie 2010, că persoanele oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, desemnate în funcție pe durata unui mandat, nu pot fi demise până la expirarea mandatului pentru lipsă de loialitate sau pierderea încrederii din partea autorităților publice care le-au desemnat. Curtea a menționat că judecătorii Curții Constituționale, judecătorii Curții Supreme de Justiție, Procurorul General, membrii CEC și alte persoane oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, numite pe durata unui mandat, nu pot fi supuse aceluiași tratament precum persoanele politice. Ele trebuie să beneficieze de anumite garanții din partea statului în vederea exercitării efective a mandatului atribuit.”

Prin urmare, în speță reclamantul a fost eliberat dintr-o funcție exponentă al unui interes public deosebit, înainte de expirarea mandatului, printr-un act administrativ individual emis de către Guvern.

La fel, pârâtul nu a indicat vreun motiv care a condus la această eliberare. Circumstanțele expuse denotă că pârâtul a acționat contrar legii și interpretării acesteia de către Curtea Constituțională.

Concluzionând, toate argumentele expuse, cu trimitere la jurisprudența Curții Constituționale, se denotă faptul că la eliberarea reclamantului din funcția de șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, autoritatea publică pârâtă trebuia să aplice legislația muncii, încetând astfel raporturile de muncă cu acesta înainte de expirarea termenului mandatului, doar în cazul constatării neexecutării sau executării necorespunzătoare a atribuțiilor de serviciu (constatare făcută de Comisia de disciplină - conform Regulamentului menționat supra), și doar în temeiurile și motivele prevăzute la art. 81-90 din Codul muncii.

Cu toate acestea, Mereuță Ion a fost eliberat din funcție în baza deciziei arbitrară a Guvernului Republicii Moldova.

Cu referire la încălcarea principiului nediscriminării, partea reclamantă a reiterat faptul că funcția de șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, ca urmare a intrării în vigoare a Legii nr. 63/2019 pentru modificarea unor acte legislative și a Hotărârii Guvernului nr. 347 din 18 iulie 2019 cu privire la modificarea unor hotărâri ale Guvernului, dintr-o funcție publică de conducere a devenit o funcție de demnitate publică.

În consecință, această modificare de statut, operată prin modificările legislative enunțate, a condus la aplicabilitatea în speță a prevederilor Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, în concret art. 22 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din legea enunțată, prevederi care au fost puse la baza încetării raporturilor de muncă ale reclamantului.

Prevederile Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nu puteau fi aplicate în speță, deoarece raționamentul adoptării actelor normative care au schimbat statutul funcției reclamantului și implicit au permis aplicarea Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, este bazat pe o discriminare pe criteriu de apartenență politică (opinie politică), în consecință, aceste norme fiind în contradicție cu principiile procedurii administrative, Constituția Republicii Moldova și Convenția europeană pentru drepturile omului.

Astfel, reclamantul a fost discriminat pe criteriu de apartenență politică.

Legea nr. 63 din 05 iulie 2019 pentru modificarea unor acte legislative se rezumă la modificarea statutului funcțiilor de secretar de stat, șef/șef adjunct al oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, din funcții publice de conducere în funcții de demnitate publică, urmărindu-se scopul eliberării persoanelor respective din aceste funcții, cu numirea altor persoane, fidele regimului politic de guvernare, având un caracter discriminatoriu, ce rezultă expres din conținutul notei informative, document care identifică voința legiuitorului la adoptarea actului normativ.

Partea reclamantă a invocat prevederile art. 23 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit cărora autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectând principiul egalității și nediscriminării.

Prin urmare, constată că, autoritatea publică în cazul din speță Guvernul Republicii Moldova, contrar principiilor enunțate, a aplicat prevederi cu un caracter pronunțat discriminatoriu, ceea ce afectează cu un viciu deosebit de grav actele administrative emise în aplicarea prevederilor date, fapt ce conduce, în temeiul art. 141 din Codul administrativ, la nulitatea actului administrativ de eliberare din funcție.

Totodată, potrivit art. 16 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără

deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.

Astfel, făcând trimitere la circumstanțele litigiului, reclamantul a susținut că este evidentă o discriminare directă, concretizată în comportamentul diferit al legiuitorului față de persoane aflate în situații similare, comportament diferențiat determinat de apartenența politică a acestora.

Mai mult, prin modificarea statutului funcției, din funcționari publici de conducere în persoane cu funcții de demnitate publică, persoanele care exercitau funcția de șef al Oficiului teritorial al Cancelariei de Stat au pierdut garanțiile speciale de stabilitate în muncă, care rezultă din statutul de funcționar public, fapt ce a permis eliberarea, la decizia arbitrară a angajatorului, a reclamantului din funcția deținută.

Respectiv, având în vedere faptul că procedura administrativă contestată intervine în sfera dreptului la muncă, se reține incidența articolului 43 din Constituție, care garantează dreptul la muncă și la protecția muncii. Prevalându-se de art. 1 alin. (2) din Codul administrativ, care impune concordanța raporturilor administrative cu Constituția Republicii Moldova, condece că aplicarea în speță a prevederilor Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică ca urmare a aplicării Legii nr. 63/2019 (lege de modificare), este una ilegală, aceasta fiind contrară art. 16 și 43 din Constituția Republicii Moldova.

De asemenea, partea reclamantă a relevat și contradicția cu prevederile și jurisprudența CtEDO, indicând că în conformitate cu prevederile art. 14 CEDO, exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta Convenție trebuie să fie asigurată fără nicio deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.

După cum se observă, Convenția interzice într-o manieră expresă discriminarea persoanelor pe motiv de opinie politică, ceea ce presupune că încetarea raporturilor de muncă, în temeiul unor prevederi discriminatorii, sunt contrare Convenției.

În așa mod, în virtutea preemțiunii tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, față de legislația națională (art. 4, art. 36 alin. (2) din Codul administrativ), încetarea raporturilor de muncă în condițiile expuse urmează a fi considerată ilegală și în dreptul intern al statului. Asemenea reglementării din Constituția Republicii Moldova, dreptul la nediscriminare prevăzut la art. 14 din Convenție, nu are o existență independentă, deoarece nu poate fi invocat decât cu privire la drepturile și libertățile pe care Convenția le consacră.

Astfel, după cum a fost constatat în jurisprudența CtEDO, eliberarea din funcție a unei persoane constituie o ingerință în exercitarea de către aceasta a dreptului la respectarea vieții private, în sensul art. 8 din Convenție (a se vedea Özpınar împotriva Turciei, nr. 20999/04, pct. 43- 48, 19 octombrie 2010; Volkov împotriva Ucrainei, nr. 21722/11, pct. 165-167, 09 ianuarie 2013).

În consecință, reclamantul a constatat că aplicarea în speță a Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, ca urmare a aplicării prevederilor discriminatorii ale Legii nr. 63/2019, care în speță a condus la eliberarea acestuia din funcție deținută, constituie o încălcarea a art. 14, în coroborare cu art. 8 din Convenție.

În partea ce ține de repararea prejudiciului moral, au fost invocate prevederile art. 201 din Codul administrativ, art. 90, art. 329 din Codul muncii, și s-a precizat că

eliberarea reclamantului din funcția deținută, precum și modalitatea în care aceasta a fost operată, i-au cauzat daune morale considerabile. Respectiv, reclamantul a trebuit să suporte, toate consecințele nefaste sociale, financiare și psihologice de pierdere a locului de muncă.

Ținând cont de toate aceste circumstanțe, s-a invocat că prin această eliberare ilegală i-a fost adus un prejudiciu moral considerabil reclamantului, estimat la suma de 50 000 lei, pe care o solicită de a fi percepută de la pârât.

Reieșind din cele expuse, reclamantul a solicitat anularea integrală a Dispoziției Guvernului nr. 160-d din 16 decembrie 2020; obligarea pârâtului să emită un act administrativ prin care să restabilească reclamantul în muncă, în funcția deținută de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat; încasarea din contul pârâtului în beneficiul reclamantului a despăgubirii pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă, într-o mărime egală cu salariul mediu al reclamantului pentru această perioadă; încasarea de la pârât în beneficiul reclamantului a prejudiciul moral în sumă de 50 000 lei; recuperarea cheltuielilor de judecată în sumă de 10 000 lei cu titlu de cheltuieli de asistență juridică.

Prin hotărârea din 26 noiembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Mereuță Ion împotriva Guvernului Republicii Moldova, terț Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Brînză Olesia și Ursu Ion cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea autorității la emiterea actului administrativ individual favorabil, s-a respins ca neîntemeiată.

Prin decizia din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae, și menținută hotărârea din 26 noiembrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a conchis că, dispoziția cu privire la eliberarea din funcție a fost emisă cu respectarea prevederilor art. 7 lit. i) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern și art. 22 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Or, atât numirea în funcție, cât și eliberarea din funcție a unui asemenea demnitar de stat reprezintă un act al voinței al angajatorului, în speță a Guvernului Republicii Moldova.

Totodată, Curtea de Apel Chișinău a constatat că eliberarea din funcția de șef al Oficiului teritorial Hâncești al Cancelariei de Stat, a fost realizată de către organul competent – Guvernul Republicii Moldova, în atribuțiile căruia este stabilit prin lege că eliberează din funcție reprezentantul Guvernului în teritoriu și adjunctul acestuia (art. 7 lit. i) din Legea nr. 136/2017, art. 22 alin. (1) lit. a) și alin. (3) din Legea nr. 199/2010) și cu respectarea procedurii, nefiind stabilită de către instanța de judecată depășirea limitelor dreptului discreționar al autorității publice pârâte, instanța considerând că acțiunea în contencios administrativ al reclamantului Mereuță Ion este neîntemeiată.

Mai mult, instanța de apel a conchis că actul administrativ contestat este motivat și respectă principiul de comprehensibilitate și transparență a acțiunilor autorităților publice, este expus într-un limbaj clar și creează percepții corecte.

Suplimentar, s-a atras atenția asupra faptului că din actele cauzei se constată că în ședința Guvernului din 16 decembrie 2020 a fost discutată și votată chestiunea cu privire la încetarea raporturilor de serviciu cu Mereuță Ion în funcția de șef al

oficiului teritorial Hîncești al Cancelariei de Stat, fapt confirmat prin stenograma ședinței Guvernului din data menționată. Astfel, completul a precizat că actul administrativ individual de eliberare din funcție a lui Mereuță Ion, indiferent de denumirea sa, a fost adoptat colegial în ședința Guvernului.

La 10 octombrie 2022, Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae, a depus recursul nemotivat împotriva deciziei din 27 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău. La 08 februarie 2023, a înaintat recursul motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel, cu pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului au fost invocate circumstanțe și temeuri similare celor din cererea de chemare în judecată și cererea de apel.

La 24 februarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs participanților la proces, însă aceștia nu au făcut uz de dreptul lor de a se expune asupra recursului printr-o referință.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia ”Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, 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 care 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. Legea procedurală 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 consecință, 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.

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.

Instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 27 septembrie 2022, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin poșta electronică la 07 octombrie 2022 (f.d. 74, vol. II), iar decizia motivată le-a fost comunicată la 25 ianuarie 2023 (f.d. 75, vol. II).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la 10 octombrie 2022 (f.d. 72, vol. II), precum și a motivării recursului la 08 februarie 2023 (f.d. 79-95, vol. II), este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat, completul de judecată îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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 același cod, 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 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, instanța de recurs 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 decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs 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 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 implicite 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 de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Mereuță Ion, prin intermediul avocatului Frumosu Nicolae, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Aliona Miron

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă