



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

DECIZIE

cu privire la admiterea recursului declarat de Roșca Iulian,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Roșca Iulian împotriva Consiliului Audiovizualului al Republicii Moldova, privind contestarea actului administrativ defavorabil,

împotriva deciziei din 23 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău

(Dosarul nr. 3ra-809/23

NR. PIGD 2-21192647-01-3ra-07082023)

Aplicarea și interpretarea eronată a normelor privind încetarea suspendării raporturilor de serviciu, reîncadrarea funcționarului public și drepturile salariale aferente perioadei de absență forțată. Interpretarea greșită a obligației angajatorului de a dispune reîncadrarea funcționarului public după încetarea suspendării raporturilor de serviciu.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Chisilița,
Curtea de Apel Chișinău, jud. G. Mîra, I. Dutca, D. Băbălău,

11 august 2025

Textul corespunde originalului

Examinând recursul declarat de Roșca Iulian

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judcători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 31 decembrie 2021, Roșca Iulian, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Audiovizualului, solicitând obligarea Consiliului Audiovizualului să dispună emiterea actului administrativ de notificare a reîncadrării lui Roșca Iulian în funcția de șef direcție juridică și reglementări în cadrul Consiliului Audiovizualului, cu încasarea venitului ratat pentru absența forțată de la lucru (în calitatea sa de funcționar public).

2. În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că la 11 noiembrie 2021, Parlamentul RM a adoptat Hotărârea nr. 168 „Pentru respingerea raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului pe anul 2020” care prevedea demiterea în corpore a membrilor autorității audiovizuale, și respectiv lipsirea sa de mandatul de membru al Consiliul Audiovizualului obținut prin Hotărârea Parlamentului nr. 335 din 14 decembrie 2018 „Cu privire la numirea în funcție a unor membri ai Consiliului Coordonator al Audiovizualului.

3. După numire sa în calitate de membru al Consiliului Audiovizualului, în temeiul art. 52 lit. a) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 „cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” și art. 18 al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 „cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică”, urmare a numirii într-o funcție de demnitate publică, raporturile de serviciu au fost suspendate în circumstanțe ce nu depins de voința părților, pentru perioada exercitării mandatului.

4. Subsecvent, reclamantul relatează că potrivit art. 51 alin. (3) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, suspendarea raporturilor de serviciu după caz se constată, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția situațiilor specificate la art. 52 lit. c) și d).

5. Remarcă reclamantul că, la 15 noiembrie 2021, printr-o cerere adresată Consiliului Audiovizualului, a solicitat reîncadrarea sa în funcția de

șef al Direcției Juridice și Reglementări din cadrul Consiliului Audiovizualului în legătură cu încetarea temeiurilor de suspendare a raporturilor de muncă în circumstanțe ce nu au depins de voința sa, deși legislația pertinentă nu condiționează reîncadrarea în temeiul unei cereri din partea celui suspendat din funcție, angajatorul fiind obligat prin efectul legii să asigure acest drept.

6. În acest sens, consideră relevante prevederile art. 55 alin. (1), (2) și (21) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 prin care, în cazurile în care motivele ce au provocat suspendarea raporturilor de serviciu încetează sau, după caz, la sfârșitul perioadei pentru care a fost aprobată cererea de suspendare, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică exercitată înainte de suspendare sau într-o funcție publică echivalentă vacantă ori temporar vacantă dacă cea anterioară nu mai există, cu excepția situației în care autoritatea publică a fost lichidată. Reîncadrarea funcționarului public în funcția publică înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată suspendarea raporturilor de serviciu se face la cererea acestuia, depusă cu cel puțin 14 zile înainte de reîncadrare. Reîncadrarea funcționarului public în condițiile alin. (1) și (2) se dispune prin act administrativ al persoanei/organului care are competență legală de numire în funcție.

7. Pe lângă faptul că norma într-o manieră imperativă indică asupra obligării conducătorului autorității să dispună reîncadrarea prin act administrativ de dispoziție, la fel demonstrează că există situații diferite de încetare a temeiurilor de suspendare ca și abordări diferite în privința reîncadrării în dependență de caz. Cererea prealabilă adresată angajatorului instituției este necesară cu 14 zile înainte de momentul reîncadrării, doar pentru cazul în care încetarea suspendării raporturilor de muncă înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată este inițiată la solicitarea „angajatului”.

8. Pe lângă faptul că administrația autorității din start și-a proiectat o viziune eronată în partea ce ține de aspectul juridic al fazei de reîncadrare, insistând asupra curgerii termenului de 14 zile, totodată în mod intenționat recurge la diferite tertipuri formale pentru tergiversarea realizării dreptului său la muncă, garantat printre altele și de Legea fundamentală.

9. Astfel, menționează reclamantul că la 29 decembrie 2021, prin poșta electronică, a fost înștiințat de către administrația autorității audiovizuale că, termenul de examinare a cererii sale din 15 noiembrie 2021 a fost suspendat, deoarece s-ar fi conturat o situație de incompatibilitate, fără rezolvarea căreia nu putea continua examinarea posibilității reîncadrării.

10. Prin urmare, Consiliul a solicitat poziția Autorității Naționale de Integritate în ceea ce ține de eventuala apariție a unui conflict de interese la reîncadrarea reclamantului în funcția de șef al Direcției juridice, având în vedere faptul că la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, se află pe rol o cauză intentată împotriva Parlamentului privind anularea hotărârii Parlamentului nr. 168 din 11 noiembrie 2021 (privind demiterea), Consiliul Audiovizualului având calitatea de terț în această cauză, responsabilă de reprezentarea intereselor Consiliului în instanțele judecătorești fiind Direcția juridică.

11. Analizând argumentul respectiv, reclamantul constată o disonanță cognitivă, punându-se în fața unei provocări de a te dezice de dreptul la muncă în detrimentul accesului la justiție, sau viceversa. Dincolo de faptul că reprezintă o absurditate, este îngrijorător faptul că autoritățile publice în dorința de a-și formaliza intențiile ascunse, nu din cele mai binevoitoare, cu regret tot mai des recurg la un nivel de corespondență, sau altfel zis de „comunicare publică” care știrbesc din imaginea și autoritatea instituțiilor publice și al întregului sistem administrativ de stat.

12. În al doilea rând acțiunea înaintată împotriva legislativului, are drept scop anularea Hot. Parlamentului de demitere în calitate de act administrativ individual, care este opozabil doar față de precedentă componentă a Consiliului Audiovizualului, cu atât mai mult că nici pretenții directe sau indirecte nu au fost formulate și nu pot fi deduse din respectiva cerere de chemare în judecată. Pe de altă parte chiar sub riscul insinuat în răspunsul de mai sus, este de neînchipuit că pe același dosar ar putea să-și asume calități ale părților diametral opuse.

13. Soluția cea mai evidentă urma să fie prin participarea directă a membrilor instituției sau în conformitate cu art. 15 alin. (2) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 și art. 14 alin. (5), lit. c) din Legea nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii și a intereselor personale delegarea împuternicirilor de reprezentare a instituției pe acest caz oricărui alt colaborator din cadrul direcției de profil, fără intervenirea Autorității Naționale de Integritate.

14. Cel mai imbatabil și în același timp cel mai simplu argument, care demontează teza privind existența unui risc potențial de conflict de interese, este că la moment nu poate fi considerat potrivit art. 3 din Legea 133 din 17 iunie 2016 subiect al declarării averii și intereselor personale până la momentul reîncadrării în funcție și respectiv nu cade sub incidența legii respective.

15. Mai menționează reclamantul că, dincolo de aceste polemizări cert rămâne a fi una, situația invocată nu poate suprima sub nici o formă garanțiile

fundamentale de care urmează să beneficieze în egală măsură de rând cu alte persoane pentru care sunt scrise, fără excepție, toate legile.

16. De altfel, art. 20 alin. (1) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, care asigură că, funcționarii publici în exercițiul atribuțiilor lor sunt protejați de lege, art. 14 și 15 din aceeași lege care invocă că aceștia beneficiază de stabilitate în funcția publică deținută, iar dreptul la opinie al funcționarului public este garantat, rămân a fi doar de ordin declarativ.

17. La 17 ianuarie 2022, Roșca Iulian a depus cerere de concretizare a acțiunii, prin care a menționat că, obiectul acțiunii nu vizează măsuri îndreptate împotriva unor acte administrative, ci acțiuni directe, prin care solicită instanței obligarea autorității publice, în calitatea sa de angajator, să emită un act administrativ individual de notificare a reîncadrării sale, în funcția de șef al Direcției juridice și reglementări în cadrul Consiliului Audiovizualului. Deci, reprezintă o acțiune în obligare de reintegrare de facto în serviciu, cu plata salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru.

18. Dreptul la muncă, așa cum este consacrat prin Constituția RM și setul tratatelor internaționale de profil ratificate de RM, dar și garanțiile aferente acestui drept stabilite de cadrul legislativ ce reglementează domeniul muncii, fac parte din categoria drepturilor social-economice de tradiție fiind caracterizat ca dreptul ființei umane de a trăi asigurându-i resursele necesare prin propria muncă, drept subiectiv, inerent persoanei fizice, natural și imprescriptibil. Considerent din care, atât legislația națională cât cea comunitară oferă un grad de protecție juridică sporit pentru soluționarea litigiilor de muncă.

19. Deși odată cu intrarea în vigoare al Codului administrativ, contrar art. 6 din CEDO au fost anulate unele garanții principiale oferite funcționarilor publici, ce țin de celeritatea examinării litigiilor de muncă, și executării hotărârilor emise pe aceste cazuri executarea imediată a hotărârii art. 256 din Codul de procedură civilă în raport cu art. 251 din Codul audiovizualului, jurisprudența CtEDO indică asupra menținerii acestor garanții pentru toate categoriile de salariați, inclusiv celor din serviciul public, pentru a corespunde spiritului art. 6 din Convenție - Dreptul la un proces echitabil.

20. Curtea a constatat în cauza Vilho Eskelinen și alții împotriva Finlandei (MC), că contestațiile referitoare la funcționari publici se situează, în principiu, în domeniul de aplicare al art. 6 § 1. La fel se indică că art. 6 § 1 se aplică indiferent de calitatea părților, de natura legislației ce reglementează modul de stabilire a „contestației” (lege civilă, comercială,

administrativă etc.) și de autoritatea competentă să o soluționezi (instanță de drept comun, organ administrativ etc.) *Georgiadis vs Grecia*, pct. 34.

21. Astfel, Curtea tratează principiul stabilit în art. 6 CEDO aplicabil în egală măsură atât pentru organele judiciare cât și pentru autoritățile publice într-o chestiune legată de soluționarea unei contestații de natură civilă, administrativă sau penală.

22. De asemenea, practica CtEDO statuează unele categorii de cauze care impun prin natura lor o anumită celeritate, astfel procedurile în litigiile de muncă impun prin natura lor o decizie rapidă.

23. În cauza *Vocaturò împotriva Italiei* din 24 mai 1991, Curtea subliniază că este necesară o diligență deosebită pentru conflicte de muncă.

24. Atestă reclamantul că, deși statutul funcției publice fiind sub incidența unui regim de drept public, mai exact de drept administrativ, raportul de serviciu al funcționarului public, astfel cum acesta se conturează din cuprinsul Legii nr. 158 din 04 iulie 2008, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public constituie o formă tipică a unui raport juridic de muncă, raport care deși distinct de contractul individual de muncă, nu este esențial diferit de acesta și raportul de serviciu al funcționarului public, logic și juridic constituie o componentă de bază a legislației muncii.

25. Din perspectiva art. 54 al Constituției, se interzice orice limitare directă sau indirectă în drepturi privind realizarea raporturilor juridice de muncă, dacă acestea nu sunt prevăzute expres prin lege.

26. La fel ca și în cazul altor categorii de salariați, suspendarea raporturilor de serviciu potrivit Legii nr. 158 din 4 iulie 2008, art. 51 presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează, păstrându-i între timp statutul de angajat. Ceea ce presupune menținerea în continuare a raporturilor de muncă formalizate în parametrii unui raport juridic cu acțiune nedeterminată.

27. Respectarea principiului securității raporturilor juridice reprezintă un alt aspect cheie în examinarea speței în cauză.

28. Deoarece, principiul respectiv reprezintă o manifestare a dreptului la securitatea individului și asigură persoanei o certitudine juridică care se extinde pentru viitor, autoritățile publice, atât ca entități de reglementare, cât și ca părți a raporturilor juridice propriu zise urmează să respecte acest principiu în conformitate cu dispoziția art. 30 din Codul audiovizualului, care prevede că, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care,

în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.

29. Cu referire la acest aspect consideră reclamantul că, Consiliul Audiovizualului nu a ținut cont de aceasta prevedere imperativă, încercând să blocheze realizarea unei situații juridice prestabilite de cererea sa de suspendare a raporturilor de serviciu din 9 ianuarie 2019.

30. Natura și întinderea, la fel ca și termenii procedurii administrative de reîncadrare în funcție sunt condiționați pe de o parte de cererea sa de suspendare a raporturilor de serviciu din 9 ianuarie 2019 în legătură cu numirea în funcție de demnitate publică, și determinați de prevederile art. 55 alin. (1) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008.

31. Altfel spus, analizând situația sub aspectul inițierii procedurii administrative în conformitate cu art. 69 al Codului administrativ vis a vis de instituția suspendării raporturilor de muncă în cadrul serviciului public, procedura de reîncadrare se consideră inițiată, la cerere, încă în faza depunerii solicitării de suspendare, deoarece întreruperea este valabilă strict pe perioada motivelor care au provocat suspendarea raporturilor de serviciu, iar după epuizarea lor părțile revin în poziția inițială, cu reluarea de drept a raporturilor juridice suspendate.

32. Actualizarea cererii de reîncadrare, în condițiile art. 55 alin. (2¹) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, este necesară doar pentru cazul în care încetarea suspendării raporturilor de muncă înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată este inițiată la solicitarea „angajatului”.

33. Totodată, este important de sesizat faptul că ordinul președintelui Consiliului Audiovizualului, nr. 07 din 10 ianuarie 2019, în calitatea sa de act administrativ prin care a fost notificată suspendarea, a încetat să producă efecte juridice din momentul adoptării hotărârii Parlamentului nr. 168 din 11 noiembrie 2021 „pentru respingerea raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului”.

34. Având în vedere faptul, că la 11 noiembrie 2021 valabilitatea actului administrativ de suspendare a încetat, iar cel de reîncadrare, depășind termenului indicat în art. 58 alin. (1) al Legii nr. 158 nu a fost emis, la 15 noiembrie 2021 a adresat angajatorului o cerere de revendicare a dreptului încălcat în procedură prealabilă.

35. Deși generic nu a fost denumită ca atare, în condițiile alin. (4) art. 164 urma a fi considerată ca o cerere prealabilă. Fiind intenționați de a trăgăna, în loc să execute obligațiunea legală, necesară doar pentru a formaliza o situație juridică și nu mai mult, prin scrisoarea nr. 1388 din 29 decembrie

2021, Consiliul Audiovizualului îl anunță că prelungește termenul de examinare a cererii sale din 15 noiembrie 2021 pe o perioadă nedeterminată, în legătură cu sesizarea Autorității Naționale de Integritate.

36. Cu referire la încasarea venitului ratat pentru perioada absenței forțate de la lucru, specifică reclamantul că, sunt relevante prevederile art. 90 alin. (2) din Codul muncii privind repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului prin plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă, la fel și art. 76 din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008, care prevede că, normele legislației muncii, în măsura în care nu contravin, sunt incidente asupra dispozițiilor acesteia.

37. Încasarea venitului ratat pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă constituie în sine o pretenție secundară obiectului acțiunii și nu poate fi supusă parcurgerii unei proceduri administrative, deoarece refuzul de reîncadrare presupune evident și neplata drepturilor salariale în conformitate cu Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar.

38. Litigiile de muncă legate de o funcție publică ce vizează stabilirea/acordarea drepturilor salariale sunt admisibile acțiunile directe, prin care funcționarii publici solicită acordarea retroactivă a drepturilor salariale nerecunoscute de angajatori, sunt admisibile fără a fi necesar ca, în prealabil, aceștia să solicite, printr-o contestație administrativă adresată angajatorului, recunoașterea și/sau plata acestor drepturi.

39. Pe marginea celor expuse, reiterează reclamantul pretenția formulată în cererea de chemare în judecată prin obligarea Consiliului Audiovizualului să dispună printr-un act administrativ notificarea reîncadrării sale în funcția de șef al Direcției juridice și reglementări din cadrul Consiliului Audiovizualului, cu încasarea drepturilor salariale pentru perioada absenței forțate de la lucru, din data de 12 noiembrie 2021.

40. În cadrul ședinței de judecată din 21 septembrie 2022, reclamantul a înaintat cerere de completare a temeiului acțiunii și de completare a acțiunii cu pretenții accesorii.

41. În motivarea cererii date, reclamantul a specificat că, în concordanță cu art. 76 al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care prevede că dispozițiile acesteia se completează cu prevederile legislației muncii și reglementări de drept civil în măsura în care nu contravin acesteia, dreptul funcționarilor publici la soluționarea litigiilor individuale de muncă derivă din însuși art. 5 din Codul

muncii, care asigură tuturor salariaților, fără excepție, dreptul la soluționarea litigiilor individuale de muncă.

42. Categoria dată de litigii individuale de muncă rezultă, de asemenea, din legislația muncii care, în primul rând, definește angajatorul ca întreprindere, instituție sau organizație cu statut de persoană juridică, indiferent de tipul de proprietate, în al doilea rând, stabilește în art. 3 lit. d) că normele Codului muncii se aplică angajatorilor persoane fizice sau juridice din sectorul public, privat sau mixt care folosesc munca salariată.

43. Deși cadrul legislativ în vigoare care reglementează raporturile de muncă nu conține soluții exacte în privința litigiilor de muncă cauzate prin acțiunile angajatorului, invocate în speța reținută spre examinare, refuzul nelegitim de reîncadrare în funcția anterior deținută ca și în cazul transferului nelegitim la o altă muncă sau eliberării nelegitime din serviciu produce în consecință același efect - absență forțată de la muncă, însoțită de ratarea drepturilor salariale și pierderea vechimii de muncă în serviciul public.

44. În temeiul art. 14 din Convenția pentru interzicerea discriminării și articolul 1 din Protocolul 1 referitor la protecția proprietății, precum și potrivit practicii CtEDO care a reținut că „noțiunea de bun înglobează orice interes al unei persoane de drept privat ce are valoare economică, astfel încât dreptul la pensie și, evident, dreptul la salariu sunt asimilate dreptului de proprietate” (cauza Buchen versus Cehia), salariu ratat reprezintă un de drept patrimonial în privința căruia există o „așteptare legitimă” realizarea căreia este asigurată de art. 1 din Protocolul nr. 1 la CEDO și prin prisma practicii CtEDO, iar perioada revindecată ca neinclusă în vechimea de muncă, constituie un drept personal nepatrimonial garantat prin prisma art. 43 și 47 din Constituție, care asigură dreptul la muncă și respectiv la protecție socială.

45. Prin urmare, reîncadrarea, de rând cu restabilirea la locul de muncă, precum și despăgubirea daunelor cauzate urmare a absenței forțate de la muncă, constituie drepturi care nu pot fi restrânse în nici un mod, în corespundere cu prevederile art. 54, 53 și 20 din Constituție.

46. Reclamantul specifică că, pe lângă faptul că șeful instituției audiovizuale în mod intenționat, un an de zile s-a opus reîncadrării sale în funcția publică, anterior deținută în cadrul Consiliului Audiovizualului, recent a mai recurs la o soluție inteligentă, considerând că este mai presus de cât legea.

47. Prin ordinul nr. 141P din 1 septembrie 2022 a decis unilateral încetarea raporturilor de muncă, pe motivul lichidării funcției de șef al Direcției juridice și reglementări, funcție anterior deținută până la numirea sa în funcție de demnitate publică. Astfel apare întrebarea din ce funcție a fost

eliberat totuși, în timp ce raporturile sale de muncă erau până în acel moment suspendate cu Consiliul Audiovizualului.

48. Încercarea de a oferi o doză de legalitate concedierii, rămâne a fi sterilă de substanță juridică, prin faptul că așa numitul ordin nr. 133P din 26 august 2022 cu privire la anularea suspendării raportului de serviciu a reclamantului, prevăzut la p. 2 din ordinul nr. 07 din 10 ianuarie 2019, începând cu 1 septembrie 2022 nu produce nici un efect juridic și este lipsită de orice sens logic.

49. Amintește reclamantul, că ordinul președintelui Consiliului Audiovizualului nr. 07 din 10 ianuarie 2019 în calitatea sa de act administrativ prin care a fost notificată suspendarea sa, a încetat să producă efecte juridice din momentul adoptării hotărârii Parlamentului nr. 168 din 11 noiembrie 2021 „pentru respingerea raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului”.

50. Mai mult ca atât, după numirea sa în calitate de membru al Consiliului Audiovizualului, în temeiul art. 52 lit. a) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și art. 18 al Legii nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, urmare a numirii într-o funcție de demnitate publică, raporturile de serviciu au fost suspendate în circumstanțe ce nu depind de voința părților, pentru perioada exercitării mandatului.

51. Totodată, în conformitate dispoziția art. 60 alin. (3) concretizează în fața instanței cuantumului pretențiilor acțiunii precum și o completează cu pretenții accesorii după cum urmează.

52. Cu referire la încasarea salariului ratat pentru perioada absenței forțate de la lucru, reclamantul notează ca fiind relevante prevederile art. 90 alin. (2) din Codul muncii privind repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului prin plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă, precum și compensarea prejudiciului moral cauzat salariatului.

53. Potrivit ordinului nr. 335 din 18 decembrie 2018 cu privire la atribuirea clasei și coeficientului de salarizare în legătură cu punerea în aplicare a Legii nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, i s-a stabilit în funcția de șef al Direcției juridice și reglementări treapta de salarizare - IV, clasa de salarizare -103 și coeficientul de salarizare 8,44.

54. La fel, a fost stabilit sporul lunar pentru gradul profesional „Consilier de stat, clasa I” - 375 lei.

55. Astfel, în condițiile art. 12 alin. (3) din Legea 270 din 23 noiembrie 2018, salariul de bază se formează prin înmulțirea valorii de referință stabilite cu coeficientul de salarizare corespunzător clasei de salarizare pentru funcția respectivă potrivit anexei nr. 3 la legea în cauză. Valoare de referință este variabilă și se stabilește prin legea bugetului de stat. Astfel la momentul respectiv valoarea de referință constituia 1 500 lei.

56. Prin urmare $1\ 500 \times 8,44 = 12\ 660$ lei a fost stabilit salariul de bază pentru perioada anului 2019.

57. În conformitate cu art. 10 a Legii bugetului de stat pentru anul 2021 valoarea de referință a constituit – 1 700 lei, iar potrivit Legii bugetului de stat pentru anul 2022 a fost stabilită în mărime de 1 800 lei.

58. Astfel, pentru perioada lunilor noiembrie și decembrie a anului 2021 salariul de bază lunar a constituit: $14\ 725$ lei = $8,44 \times 1\ 700 + 375$, iar pentru perioada anului 2022 luna ianuarie până în septembrie inclusiv salariul lunar de bază constituia $15\ 567$ lei = $8,44 \times 1\ 800 + 375$.

59. Pentru perioada absenței forțate începând cu luna noiembrie a anului 2021 până în prezent (11 luni) urmează să-i fie achitat ca salariu mediu ratat pentru lunile noiembrie și decembrie 2021 suma de 29 450 lei, iar pentru ianuarie – septembrie 2022 suma de 140 103 lei, în total suma de 169 553 lei, ceea ce va constitui plata obligatorie a despăgubiri pentru întreaga perioadă de absentă forțată de la muncă.

60. În privința prejudiciului material, consideră reclamantul că, Consiliul Audiovizualului în calitate de angajator a recurs în mod arbitrar și premeditat la obstrucționarea drepturilor sale fundamentale la muncă și trai decent, garantate atât prin legea națională, cât și tratatele internaționale în materie de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, care în consecință i-a fost lezată onoarea și reputația profesională, personal cât și a familiei sale cu 2 persoane minore la întreținere, au fost lipsiți de sursa de bază de venit chiar în perioada rece a anului, în care facturile pentru serviciile comunale au depășit veniturile familiei, nemaivorbind de alte cheltuieli curente.

61. Apreciind întinderea și intensitatea consecințelor iremediabile din punct de vedere material, reclamantul consideră echitabilă și proporțională despăgubirea morală în raport cu comportamentul autorului și consecințele prejudiciilor cauzate solicitarea unei sume compensatorii în mărime de 3 salarii medii - 15 567 lei, ce constituie în total 46 701 lei.

62. La fel, în condițiile art. 90 alin. (2) lit. b) Codul muncii, solicită compensarea cheltuielilor suplimentare legate de contestarea absenței forțate în mărime de 2 000 lei (transport, logistică ș. a).

63. Totodată, în condițiile art. 41 al Legii nr. 158 din 4 iulie 2008, urmează ca perioada absenței forțate de la lucru să fie recunoscută și inclusă în vechime de muncă în serviciu public.

64. În contextul celor relatate, reclamantul concretizează pretențiile în acțiunea înaintată solicitând: - anularea ordinului Președintelui Consiliului Audiovizualului nr. 133P din 26 august 2022 cu privire la anularea suspendării; - obligarea Consiliului Audiovizualului să emită actul administrativ de reîncadrare a lui Roșca Iulian, în funcția de șef Direcție juridică și reglementări în cadrul Consiliului Audiovizualului, cu încasarea din contul pârâtului a salariului mediu lunar pentru absența forțată de la lucru pentru perioada noiembrie 2021 - septembrie 2022, în mărime de 169 553 lei; - obligarea Consiliului Audiovizualului să indice în actul administrativ de notificare a reîncadrării lui Roșca Iulian, că perioada absenței forțate de la lucru să fie recunoscută și inclusă în vechime de muncă în serviciu public; - încasarea din contul Consiliului Audiovizualului a prejudiciului moral în mărime de 3 salarii medii lunare, în sumă de 46 701 lei; - încasarea din contul pârâtului a cheltuielilor suplimentare legate de contestarea absenței forțate, de 2000 lei.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

65. Prin hotărârea din 14 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea înaintată de Roșca Iulian, a fost respinsă.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

66. La 27 decembrie 2022, Roșca Iulian a contestat cu apel hotărârea primei instanțe, solicitând casarea ei și emiterea unei decizii noi, prin care acțiunea să fie admisă.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

67. Prin decizia din 23 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel declarată de Roșca Iulian și s-a menținut hotărârea din 14 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

68. La 11 august 2023, Roșca Iulian a declarat recurs împotriva deciziei din 23 mai 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia, cu emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii.

ARGUMENTELE RECURSULUI

69. În motivarea recursului, Roșca Iulian a invocat că soluțiile instanțelor inferioare sunt viciate printr-o aplicare eronată a normelor legale, o ignorare a principiului legalității și o validare a unui abuz administrativ din partea Consiliului Audiovizualului.

70. Recurentul a susținut că instanțele au respins cererea sa în mod formal, fără a efectua o analiză efectivă a argumentelor invocate, menținând astfel o soluție care încalcă dreptul la muncă și principiul celerității în soluționarea litigiilor funcționarilor publici.

71. Roșca Iulian consideră că instanțele inferioare au omis să constate caracterul imperativ al art. 55 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, interpretând greșit dispozițiile referitoare la reîncadrare și conferind în mod eronat angajatorului un drept discreționar care nu este prevăzut de lege. Instanța de apel a reiterat argumentele primei instanțe, fără a examina în mod real esența litigiului – anume, obligația legală a Consiliului Audiovizualului de a dispune reîncadrarea în termenul legal.

72. De asemenea, recurentul a susținut că instanțele au acceptat în mod nejustificat tergiversarea procedurii administrative de către Consiliul Audiovizualului, validând astfel o practică administrativă abuzivă prin care angajatorul a refuzat să soluționeze cererea de reîncadrare în termenul legal de 14 zile. În plus, instanțele au interpretat greșit aplicabilitatea art. 81 Cod administrativ, considerând că suspendarea procedurii era justificată, deși nu exista nicio legătură directă între reîncadrare și litigiul intentat împotriva Parlamentului.

73. Roșca Iulian a invocat și faptul că instanțele au aplicat greșit principiul conflictului de interese, acceptând în mod necritic argumentul Consiliului Audiovizualului potrivit căruia reîncadrarea sa ar fi fost imposibilă din cauza unui ipotetic risc de conflict. Recurentul a subliniat că Autoritatea Națională de Integritate nu a constatat existența unui conflict real, iar instanțele trebuiau să analizeze acest aspect în raport cu principiul proporționalității, prevăzut de art. 54 din Constituție.

74. În plus, recurentul consideră că instanțele au validat un refuz nelegal de plată a drepturilor salariale, ignorând dispozițiile art. 90 alin. (2) Codul

muncii, care impun plata salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă. De asemenea, art. 1 Protocolul nr. 1 CEDO protejează drepturile patrimoniale, iar instanțele inferioare nu au analizat acest aspect, deși refuzul de plată a salariului constituie o ingerință nejustificată în dreptul de proprietate al recurenteii.

75. Prin urmare, recurentul a invocat că deciziile instanțelor inferioare sunt neîntemeiate, fiind adoptate cu ignorarea probelor esențiale, într-un formalism excesiv, fără o analiză efectivă a argumentelor esențiale invocate. Astfel, soluțiile pronunțate nu sunt conforme principiilor unui proces echitabil, consacrate de art. 6 CEDO, și impun casarea deciziei Curții de Apel și admiterea recursului.

POZIȚIA INTIMAȚILOR

76. Prin referința depusă la 14 septembrie 2023, Consiliul Audiovizualului a solicitat declararea recursului ca inadmisibil sau, în subsidiar, respingerea acestuia ca neîntemeiat, cu menținerea deciziei instanței de apel.

77. Consiliul Audiovizualului susține că instanțele inferioare au aplicat corect legislația și au analizat toate circumstanțele cauzei, constatând că nu există temeii pentru admiterea recursului. Suspendarea procedurii administrative a fost justificată potrivit art. 81 Cod administrativ, având în vedere existența unui litigiu conex împotriva Parlamentului, precum și un posibil conflict de interese, aspect confirmat prin consultarea Autorității Naționale de Integritate. În plus, reîncadrarea lui Roșca Iulian a fost dispusă prin Ordinul nr. 133P din 26 august 2022, astfel încât cererea sa de chemare în judecată a devenit lipsită de obiect.

78. Mai mult, funcția deținută de Roșca Iulian a fost desființată în urma reorganizării Consiliului Audiovizualului, iar o altă persoană a ocupat postul respectiv, beneficiind de principiul securității raporturilor juridice. În ceea ce privește pretențiile salariale, acestea sunt nejustificate, întrucât recurentul nu a probat caracterul forțat al absenței sale și nici perioada pentru care revendică drepturi bănești.

79. Instanțele au analizat toate argumentele părților și au pronunțat soluții corect motivate, în conformitate cu dispozițiile legale aplicabile. Prin urmare, se impune respingerea recursului ca nefondat și menținerea deciziei instanței de apel.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

80. Art. XI. alin. (1) și (3) din Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 pentru modificarea unor acte normative, prevede următoarele:

„Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art. IV, V pct. 1–9 și 11–16 și art. VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023. ”

„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.”

81. Art. 244 alin. (1) Cod administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023) prevede următoarele:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs. Pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.”

82. Conform art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului):

„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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. 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.”

83. Art. 193 alin. (3) și (3¹) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează acțiunile în contencios administrativ și cererile de recurs în complete din 3 judecători. În scopul uniformizării practicii judecătorești, completul din 3 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 5 judecători, iar completul din 5 judecători poate decide, prin vot unanim, ca recursul considerat admisibil să fie examinat de un complet din 9 judecători.”

84. Art. 247 din Codul administrativ:

„Recursul considerat admisibil se examinează fără înștiințarea și audierea participanților la proces, cu excepția recursului în care se invocă întemeiat art. 245¹ alin.(1) lit. b) și d). Completul poate decide și în alte cazuri invitarea participanților în ședință pentru a se pronunța cu privire la recursul considerat admisibil.”

85. Art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

„În urma examinării recursului, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: b) admite recursul, casează integral sau parțial hotărârea și/sau decizia și adoptă o nouă decizie;”

86. Art. 194 alin. (2) din Codul administrativ:

„În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.”

87. Art. 30 alin. (2) din Codul administrativ:

„Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public.”

88. Art. 64 alin. (1) din Codul administrativ:

„Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege.”

89. Art. 81 alin. (1) din Codul administrativ:

„Autoritatea publică poate suspenda examinarea cererii dacă actul administrativ individual depinde de un raport juridic care formează obiectul unei proceduri judiciare pendinte.”

90. Art. 164 din Codul administrativ:

„Cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă.

Autoritatea publică emitentă este: a) în cazul prevăzut la art.162 alin.(3) lit.a) – autoritatea publică care a emis actul administrativ individual; b) în cazul prevăzut la art.162 alin.(3) lit.b) – autoritatea publică care a respins emiterea actului administrativ individual.

Dacă cererea prealabilă se depune la autoritatea publică ierarhic superioară, aceasta transmite neîntârziat autorității emitente cererea prealabilă și o eventuală cerere de suspendare a executării actului administrativ individual. Ziua depunerii cererii la autoritatea publică ierarhic superioară se consideră ziua depunerii cererii la autoritatea publică emitentă. Termenul de soluționare a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual prevăzut la art.172 alin.(3) începe să curgă din data înregistrării cererii la autoritatea publică emitentă.

Dacă nu este denumită ca atare, o cerere prealabilă nu poate fi respinsă din acest motiv dacă este clară intenția de apărare împotriva unei decizii care are ca obiect emiterea unui act administrativ individual.”

91. Art. 60 alin. (3) din Codul administrativ:

„În cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.”

92. Art. 166 din Codul administrativ:

„Cererea prealabilă poate fi depusă numai dacă persoana își revendică drepturile încălcate prin emiterea sau respingerea emiterii unui act administrativ individual.”

93. Art. 167 alin. (4) din Codul administrativ:

„Dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.”

94. Art. 207 alin. (1) Cod administrativ:

„Instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. ”

95. Art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

„Examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emiterie a actului este întemeiată;”

96. Art. 20 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public:

„Funcționarii publici în exercițiul atribuțiilor lor sunt protejați de lege.”

97. Art. 41 din Legea nr. 158/2008:

„Vechimea în serviciul public include perioadele de exercitare efectivă a funcțiilor publice specificate în [Clasificatorul unic al funcțiilor publice](#).

Suplimentar la cele menționate la alin.(1), în vechimea în serviciul public intră și perioadele în care funcționarul public: a) nu a lucrat de fapt, dar i s-a menținut funcția publică și salariul mediu, integral sau parțial; b) a fost suspendat în condițiile art.38 alin.(1), art.52 lit.c)-e) sau art.54 alin.(1) lit.b); c) a fost suspendat în condițiile art.53 lit.b) și c) și ulterior absolvit de răspundere disciplinară sau penală; d) a fost absent forțat de la serviciu în legătură cu eliberarea sau destituirea ilegală și restabilirea ca urmare a pronunțării de către instanța de judecată a hotărîrii respective.

În sensul prezentei legi, vechimea în serviciul public se calculează cumulativ, indiferent de întreruperile pe care le-a avut funcționarul public în serviciul public.

În vechimea în serviciul public intră și perioadele de activitate în calitate de funcționar public în autoritățile publice care au funcționat pe teritoriul Republicii Moldova pînă la punerea în aplicare a prezentei legi.

98. Art. 55 alin. (1), (2) și (2¹) din Legea nr. 158/2008:

„În cazurile în care motivele ce au provocat suspendarea raporturilor de serviciu încetează sau, după caz, la sfârșitul perioadei pentru care a fost aprobată cererea de suspendare, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică exercitată înainte de

suspendare sau într-o funcție publică echivalentă vacantă ori temporar vacantă, dacă cea anterioară nu mai există, cu excepția situației în care autoritatea publică a fost lichidată.

Reîncadrarea funcționarului public în funcția publică înainte de expirarea perioadei pentru care a fost aprobată suspendarea raporturilor de serviciu se face la cererea acestuia, depusă cu cel puțin 14 zile înainte de reîncadrare.

Reîncadrarea funcționarului public în condițiile alin. (1) și (2) se dispune prin act administrativ al persoanei/organului care are competență legală de numire în funcție.”

99. Art. 76 din Legea nr. 158/2008:

„Normele legislației muncii se aplică funcționarilor publici în măsura în care nu contravin prezentei legi.”

100. Art. 90 din Codul muncii:

„În cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia.

Repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului constă în: a) plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime care nu va depăși 12 salarii medii lunare ale salariatului în cazul transferului sau al eliberării nelegitime din serviciu; b) compensarea cheltuielilor suplimentare legate de contestarea transferului sau a eliberării din serviciu (consultarea specialiștilor, cheltuielile de judecată etc.); c) compensarea prejudiciului moral cauzat salariatului.

Mărimea reparării prejudiciului moral se determină de către instanța de judecată, ținându-se cont de aprecierea dată acțiunilor angajatorului, dar nu poate fi mai mică decât un salariu mediu lunar al salariatului.

În locul restabilirii la locul de muncă, părțile pot încheia o tranzacție de împăcare, iar în caz de litigiu – instanța de judecată poate încasa de la angajator, cu acordul salariatului, în beneficiul acestuia, o compensație suplimentară la sumele indicate la alin.(2) în mărime de cel puțin 3 salarii medii lunare ale salariatului.”

101. Art. 43 alin. (1, 2) din Constituție:

„Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

102. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată atestă că dispozitivul deciziei contestate a fost notificat recurentului Roșca Iulian în mod electronic, la 26 mai 2023, iar cererea de recurs nemotivată a fost depusă la 7 iunie 2023. Copia deciziei motivate a fost

expediată recurentului prin email la 27 iulie 2023, iar recursul motivat a fost depus la 11 august 2023.

103. Din acest motiv, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul a fost declarat cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării acestuia).

104. Circumstanțele cauzei prezentate de părți și reținute de instanțele inferioare denotă, în esență, următoarele:

105. La 15 noiembrie 2021, recurentul Roșca Iulian a formulat o cerere către Consiliul Audiovizualului, solicitând reîncadrarea sa în funcția de șef al Direcției Juridice și Reglementări, având în vedere încetarea motivului suspendării raporturilor de serviciu. Suspendarea intervenise prin Hotărârea Parlamentului nr. 335 din 14 decembrie 2018, întrucât recurentul fusese numit membru al Consiliului Audiovizualului. Ulterior, prin Hotărârea Parlamentului nr. 168 din 11 noiembrie 2021, mandatul său a fost încetat ca efect al respingerii raportului de activitate al Consiliului Audiovizualului pentru anul 2020.

106. În urma solicitării recurentului, Consiliul Audiovizualului nu a emis actul administrativ de reîncadrare și a invocat necesitatea consultării Autorității Naționale de Integritate cu privire la un eventual conflict de interese.

107. Astfel, recurentul a formulat acțiune în judecată, solicitând obligarea Consiliului Audiovizualului să emită actul administrativ privind reîncadrarea sa în funcția deținută anterior și încasarea drepturilor salariale aferente perioadei absenței forțate de la muncă.

108. Prin hotărârea din 14 decembrie 2022, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a respins acțiunea reclamantului. Instanța a reținut că reîncadrarea funcționarului public nu operează automat, fiind necesară analizarea situației specifice de către angajator. De asemenea, a considerat justificată solicitarea opiniei Autorității Naționale de Integritate, având în vedere că recurentul a acționat în instanță împotriva Parlamentului, iar Consiliul Audiovizualului avea calitatea de terț în acel proces, ceea ce ar putea genera o incompatibilitate în cazul reîncadrării acestuia în funcția de șef al Direcției Juridice și Reglementări.

109. Instanța a concluzionat că refuzul angajatorului nu poate fi calificat ca o încălcare a dreptului la muncă, întrucât cererea recurentului a fost analizată, iar răspunsul motivat i-a fost comunicat. Totodată, s-a reținut că recurentul nu a fost lipsit abuziv de drepturile sale salariale, întrucât raporturile de serviciu au fost suspendate legal, iar neemiterea unui act

administrativ de reîncadrare nu echivalează cu o eliberare nejustificată din funcție.

110. Împotriva acestei hotărâri, recurentul a declarat apel, solicitând casarea ei și admiterea integrală a acțiunii.

111. Prin decizia din 23 mai 2023, Curtea de Apel Chișinău a respins apelul declarat de recurent și a menținut hotărârea primei instanțe. Instanța de apel a reiterat că prevederile art. 55 alin. (1) din Legea nr. 158/2008 nu stabilesc un drept necondiționat la reîncadrare, ci impun angajatorului obligația de a analiza situația în mod concret. Totodată, a apreciat că solicitarea opiniei Autorității Naționale de Integritate cu privire la un posibil conflict de interese a fost o măsură justificată și necesară pentru a preveni o eventuală incompatibilitate.

112. Curtea de Apel a considerat că refuzul reîncadrării nu constituie o încălcare a dreptului la muncă, întrucât recurentul nu a fost eliberat ilegal, ci doar nu a fost reîncadrat, ceea ce nu echivalează cu o privare nejustificată de acest drept.

113. De asemenea, s-a reținut că, în lipsa unui act de reîncadrare, recurentul nu poate pretinde drepturi salariale pentru perioada în care nu a exercitat efectiv funcția.

114. Nefiind de acord cu soluția instanței de apel, Roșca Iulian a declarat recurs, invocând, în esență, aplicarea greșită a normelor legale incidente și omisiunea instanțelor inferioare de a analiza în mod corespunzător obligația legală a Consiliului Audiovizualului de a dispune reîncadrarea funcționarului public, precum și efectele juridice ale refuzului acestuia asupra drepturilor patrimoniale și profesionale ale recurentului. În special, recurentul a susținut că interpretarea instanțelor inferioare referitoare la art. 55 din Legea nr. 158/2008 este eronată, întrucât norma are un caracter imperativ, nefiind lăsată la latitudinea angajatorului. De asemenea, a invocat că tergiversarea soluționării cererii de reîncadrare a condus la o lipsire abuzivă a dreptului său la muncă și la privarea de drepturile salariale aferente.

115. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, examinând recursul declarat, îl consideră admisibil și întemeiat, reținând că instanțele inferioare au interpretat și aplicat în mod eronat prevederile legale incidente, în special în ceea ce privește obligația Consiliului Audiovizualului de a dispune reîncadrarea funcționarului public după încetarea motivului suspendării raporturilor de serviciu.

116. În acest context, cu privire la reîncadrarea în funcție, instanța de recurs reține că, potrivit art. 55 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, în cazul încetării motivului suspendării raporturilor de serviciu, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică exercitată anterior sau într-o funcție publică echivalentă vacantă. Această normă nu lasă loc pentru interpretare și impune angajatorului o obligație clară de a dispune reîncadrarea. Instanțele inferioare au interpretat în mod eronat această dispoziție, apreciind că angajatorul ar avea un drept discreționar în ceea ce privește reîncadrarea funcționarului public, fără a ține cont de caracterul automat al reluării raporturilor de serviciu în momentul în care a încetat cauza suspendării.

117. Interpretarea instanțelor de fond și apel nu reflectă corect dispozițiile art. 55 din Legea nr. 158/2008, întrucât legea nu prevede nicio marjă de apreciere pentru angajator în astfel de situații.

118. De asemenea, s-a reținut în mod nejustificat că opinia Autorității Naționale de Integritate era necesară pentru soluționarea cererii de reîncadrare, deoarece eventualul conflict de interese putea fi examinat separat, fără a afecta dreptul fundamental la muncă.

119. Faptul că instanțele inferioare au considerat justificată refuzarea reîncadrării pe motivul unui presupus conflict de interese, fără ca Autoritatea Națională de Integritate să fi constatat oficial o asemenea situație, reprezintă o aplicare eronată a normelor legale. Conflictul de interese este o stare de fapt ce trebuie dovedită concret, iar angajatorul nu poate specula o posibilă incompatibilitate pentru a refuza îndeplinirea unei obligații legale exprese.

120. Cu privire la efectele Ordinului nr. 133P din 26 august 2022, Completul de judecată constată că acesta a fost emis în mod nelegal, având un caracter formal și neproducând efecte juridice valabile. Actul administrativ invocat de Consiliul Audiovizualului a fost emis sub pretextul anulării suspendării raportului de serviciu al recurentului, însă, în realitate, suspendarea raporturilor de serviciu încetase de drept în momentul adoptării Hotărârii Parlamentului nr. 168 din 11 noiembrie 2021, prin care mandatul său de membru al Consiliului Audiovizualului a fost încetat.

121. Astfel, angajatorul nu putea anula o suspendare care nu mai producea efecte juridice. Ordinul nr. 133P din 26 august 2022 a fost emis cu încălcarea principiului legalității și al securității raporturilor juridice, deoarece nu a avut o justificare factuală și juridică validă. Totodată, instanțele inferioare au omis să analizeze valabilitatea acestui ordin și consecințele sale asupra raportului de muncă al recurentului.

122. În plus, prin raportare la principiul bunei-credințe în emiterea actelor administrative, Consiliul Audiovizualului avea obligația de a respecta

procedura legală privind încetarea suspendării și de a dispune reîncadrarea recurentului în mod automat, în conformitate cu art. 55 alin. (1) din Legea nr. 158/2008. Emiterea acestui ordin, cu ignorarea acestui principiu fundamental, denotă o încercare evidentă de a justifica refuzul reîncadrării recurentului.

123. Mai mult, Ordinul nr. 133P nu a fost însoțit de o motivare clară care să explice de ce era necesară anularea suspendării printr-un act formal, în loc ca angajatorul să procedeze direct la reîncadrarea funcționarului. În acest context, instanța constată că acest ordin nu îndeplinește cerințele de legalitate, întrucât nu există un temei factual sau juridic care să-i justifice emiterea.

124. Pe aceste considerente, Completul de judecată constată că Ordinul nr. 133P din 26 august 2022 urmează a fi anulat, întrucât nu produce efecte juridice valabile și a fost emis cu încălcarea principiilor legalității, bunei-credințe și securității raporturilor juridice.

125. Totodată, Completul de judecată observă că, prin Ordinul nr. 141P din 1 septembrie 2022, Consiliul Audiovizualului a dispus încetarea raporturilor de muncă ale reclamantului, invocând desființarea funcției. Având în vedere că acest act administrativ nu a fost contestat în prezenta cauză, instanța nu se poate pronunța asupra legalității sale și nici asupra dreptului reclamantului de a solicita drepturi salariale pentru perioada ulterioară lunii septembrie 2022.

126. Cu privire la drepturile salariale pentru perioada absenței forțate, instanța de recurs constată că refuzul nejustificat al angajatorului de a reîncadra funcționarul echivalează cu o lipsire abuzivă a acestuia de dreptul la muncă, fiind incidente prevederile art. 90 alin. (2) lit. a) din Codul muncii, care impun plata unei despăgubiri pentru perioada în care salariatul a fost lipsit ilegal de dreptul de a-și exercita funcția. Instanțele inferioare au ignorat incidența acestui text de lege, motivând eronat că lipsa unui act administrativ de reîncadrare nu echivalează cu o concediere.

127. Perioada pentru care urmează a i se achita drepturile salariale lui Roșca Iulian reiese din prevederile legale (art. 55 alin. (2) din Legea nr. 158/2008) și circumstanțele faptice ale cauzei. Și anume, cererea de încetare a suspendării fiind depusă la 15 noiembrie 2021, angajatorul avea la dispoziție maximum 14 zile pentru emiterea ordinului de reangajare. Respectiv, Roșca Iulian, are dreptul la plăți salariale corespunzătoare funcției în care urma a fi reîncadrat pentru perioada 29 noiembrie 2021 – 1 septembrie 2022.

128. În ceea ce privește cuantumul despăgubirilor salariale, deși reclamantul a prezentat un calcul, mărimea acestuia urmează a fi determinat de angajator ca efect al prezentei decizii, fiind prematur ca instanța să se expună la această etapă.

129. În ceea ce privește despăgubirile pentru prejudiciul moral, instanța de recurs constată că cererea reclamantului este inadmisibilă, întrucât nu a fost respectată procedura administrativă prealabilă prevăzută de art. 167 alin. (4) din Codul administrativ. Potrivit acestuia, solicitarea despăgubirilor trebuie adresată mai întâi autorității publice competente, iar doar în cazul unui refuz expres sau implicit, persoana interesată poate introduce acțiune în instanță. Reclamantul nu a demonstrat că a parcurs această etapă procedurală obligatorie, ceea ce face ca acțiunea să fie prematură și inadmisibilă.

130. Totodată, art. 60 alin. (3) din Codul administrativ prevede că termenul pentru solicitarea despăgubirilor începe să curgă din momentul în care hotărârea instanței privind anularea actului administrativ ilegal rămâne definitivă. În speță, nu există o astfel de hotărâre definitivă, ceea ce face imposibilă stabilirea existenței și întinderii prejudiciului moral. Mai mult, potrivit art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, acțiunea directă pentru încasarea sumelor de bani de la autorități este inadmisibilă, în lipsa unei cereri prealabile adresate autorității publice.

131. Prin urmare, instanța de recurs respinge pretenția privind prejudiciul moral, constatând că aceasta este prematură și inadmisibilă. Reclamantul are posibilitatea de a urma procedura prealabilă prevăzută de lege și, în cazul unui refuz explicit sau implicit, de a reveni cu o nouă cerere în instanță.

132. Cu privire la cheltuielile suplimentare de 2 000 de lei solicitate de recurent, instanța constată că acestea nu au fost probate, nefiind prezentate dovezi clare privind existența unor costuri legate direct de contestarea absenței forțate de la muncă. Prin urmare, această pretenție urmează a fi respinsă ca nefondată.

133. În concluzie, Completul de judecată constată că soluțiile instanțelor inferioare sunt afectate de o aplicare greșită a normelor de drept material și că este necesară admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău și pronunțarea unei noi decizii prin care să fie admisă parțial acțiunea.

134. Astfel, se constată că refuzul de reîncadrare a fost nejustificat, iar Consiliul Audiovizualului este obligat să emită actul administrativ de notificare a reîncadrării recurentului în funcția deținută anterior. De asemenea, recurentul este îndreptățit la plata drepturilor salariale pentru

perioada absenței forțate, cu calcularea sumelor datorate conform prevederilor legale.

135. Pentru aceste considerente, în temeiul art. 248 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul declarat de Roșca Iulian.

Casează integral decizia Curții de Apel Chișinău din 23 mai 2023 și hotărârea din 14 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, și pronunță o decizie nouă, prin care:

Se admite parțial acțiunea depusă de Roșca Iulian împotriva Consiliului Audiovizualului;

Se anulează Ordinul nr. 133P din 26 august 2022 emis de Președintele Consiliului Audiovizualului;

Se obligă Consiliul Audiovizualului să emită actul administrativ de reîncadrare a lui Roșca Iulian în funcția de șef al Direcției Juridice și Reglementări sau într-o funcție echivalentă pentru perioada 11 noiembrie 2021 – 1 septembrie 2022;

Se obligă Consiliul Audiovizualului să-i calculeze și să-i achite lui Roșca Iulian drepturile salariale corespunzătoare funcției în care urma a fi reîncadrat pentru perioada 29 noiembrie 2021 – 1 septembrie 2022;

Se obligă Consiliul Audiovizualului să recunoască perioada absenței forțate de la muncă ca vechime în serviciul public;

Se respinge pretenția privind cheltuielile suplimentare de 2 000 (două mii) de lei ca nefondată.

Se declară inadmisibilă acțiunea reclamantului în partea solicitării reparării prejudiciului moral în sumă de 46 701 lei.

Se explică reclamantului că declararea acțiunii ca inadmisibilă nu exclude posibilitatea adresării repetate în instanță a aceleiași pretenții, după parcurgerea procedurii prealabile.

În rest, pretențiile se resping ca nefondate.

Decizia este irevocabilă.

Președinte
Judecători

Stela Procopciuc
Diana Stănilă
Ion Malanciuc