Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător T.Avasiloaie)
Dosarul nr. 3a-1448/22
2-21054481-02-3a-26092022

D E C I Z I E

29 aprilie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Lisnic Iurie împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2022, în cauza de contencios administrativ intentată de Lisnic Iurie împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, terț Șendilă Maria cu privire la anularea ordinului nr.268-p din 29.01.2021 și a deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12.03.2021, obligarea pârâtei să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la numirea lui Lisnic Iurie în funcția de șef al Direcției Achiziții și Gestiune,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 13 aprilie 2021, Lisnic Iurie a depus cerere de chemare în judecată împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, terț Șendilă Maria cu privire la anularea ordinului nr. 268-p din 29 ianuarie 2021 și a deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021, obligarea pârâtei să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la numirea lui Lisnic Iurie în funcția de șef al Direcției Achiziții și Gestiune.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la 28 decembrie 2018, a fost angajat prin concurs public în funcţia de Şef direcţie al Direcţiei administrare patrimoniu pe perioadă nedeterminată, având în subordine 4 consultanţi principali.

La 21 octombrie 2020 prin hotărârea Guvernului nr. 763 s-a aprobat o nouă structură a Cancelariei de Stat, astfel încât în baza pct. 1 subpct. 3), Direcţia administrare patrimoniu nu se regăseşte în noua structură a Cancelariei de Stat.

Conform pct. 2 din hotărârea Guvernului nr. 763 din 21 octombrie 2020, în termen de 10 zile (2 noiembrie 2020 - de la publicare), Cancelaria de Stat urma să aprobe noul Stat de personal conform structurii şi efectivului-limită.

Abia la 28 noiembrie 2020, Secretarul general al Guvernului a aprobat Statul de personal, însă nu a comunicat şi nu a adus la cunoştinţă angajaţilor Cancelariei de Stat despre modificările operate prin acesta.

În perioada 02.12.2020 - 29.12.2020, se afla în concediu medical, respectiv la 28 ianuarie 2020, i-a fost înaintată propunerea de transfer din funcţia de Şef direcţie al Direcţiei administrare patrimoniu în funcţia de Consultant principal al Direcţiei achiziţii şi gestiune, nefiind comunicate

cauzele, în temeiul cărora i s-a înaintat această propunere de transfer din funcţia de şef direcţie (funcţie de conducere) în funcţia de consultant principal (funcţie de execuţie).

Ulterior, la 29 ianuarie 2021 a fost emis Ordinul CS nr. 268-P „Cu privire la modificarea raporturilor de serviciu” şi în baza acestuia, reclamantul Lisnic Iurie fost numit, prin transfer, din funcţia de Şef direcţie al Direcţiei administrare patrimoniu în funcţia consulat principal în Direcţia Achiziţii şi Gestiune.

În acest sens, a punctat că a acceptat propunerea din cauza riscului de a fi disponibilizat din funcţie şi de a rămâne șomer în timp ce are la întreținere 3 copii minori şi 2 pensionari.

Reclamantul consideră că Ordinul CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 este unul ilegal şi pasibil anulării și în ordinea contenciosului administrativ, a contestat legalitatea acestuia.

Lisnic Iurie a notat că prin Decizia nr. 15-81-166-1744 din 12 martie 2021, Cancelaria de Stat a respins cererea prealabilă din 1 martie 2021, fiind comunicată prin notificare la 17 martie 2021.

În continuare, reclamantul a susținut că, Ordinul CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 şi răspunsul nr. 15-81-166-1744 din 12 martie 2021 emise de Cancelaria de Stat constituie acte administrative ilegale şi pasibile anulării din următoarele considerente.

În privinţa ilegalităţii şi netemeinicii răspunsului nr. 15-81-166-1744 din 12 martie 2021, a precizat că a depus cererea prealabilă privind anularea Ordinului CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 în cadrul termenului de contestare, de 30 de zile, or, la 29 ianuarie 2021 a făcut cunoştinţă cu Ordinul CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 şi la 1 martie 2021 a depus cererea prealabilă prin intermediul ÎS „Poşta Moldovei” şi nu la 3 martie 2021, după cum menţionează Cancelaria de Stat. Drept dovadă a depunerii cererii prealabile, la 1 martie 2021, serveşte chitanţa de plată cu nr. înreg. A702015389 din 1 martie 2021 a trimiterii poştale nr. DS2004111448AR (în anexă 2 file).

Lisnic Iuriea mai menționat că din data de 30 ianuarie 2021 începe calculul termenului de contestare a Ordinului CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 şi 30 de zile calendaristice expiră la 28 februarie 2021 zi de duminică, iar în virtutea prevederilor art. 389 Cod civil, acest termen expiră în următoarea zi lucrătoare, adică la 1 martie 2021.

La fel, a punctat că prin coroborare cu art. 388 alin. (6) Codul civil, documentele depuse la oficiile poştale sau telegrafice până la ora 24 a ultimei zile a termenului se consideră depuse în termen. Echivalează cu depunerea la poştă transmiterea textului documentului prin teletip, fax şi prin alte mijloace de comunicaţie.

Lisnic Iurie a evidențiat că depunerea cererii poate fi efectuată în adresa Cancelariei de Stat sau prin intermediul ÎS „Poşta Moldovei”. Astfel că, termenul de 30 de zile a expirat la 1 martie 2021, ora 18.00, conform programului de lucru al ÎS „Poşta Moldovei”. În contextul celor expuse, reclamantul a remis cererea prealabilă prin intermediul ÎS „Poşta Moldovei”, ora 16:59, adică în cadrul termenului de contestare.

În altă ordine de idei, în virtutea aflării sale în concediu medical (în baza certificatelor de concediu medical nr. seria *****), din 8 februarie 2021 până în data de 22 martie 2021, reclamantul fost în imposibilitatea contestării şi depunerii cererii prealabile.

Astfel că, în temeiul art. 410 alin. (2) Codul civil, termenul de contestare s-a suspendat din 8 februarie 2021 şi a continuat să curgă în data de 23 martie 2021. În acest sens, la 11 aprilie 2021 se împlinește termenul de contestare a Ordinului CS nr. 268- P din 29 ianuarie 2021, iar în considerarea prevederilor art. 388 alin. (4) Codul civil, termenul expiră la 12 aprilie 2021.

Prin prisma celor menţionate, consideră că cererea prealabilă este depusă în termenul de contestare.

În privinţa ilegalităţii şi netemeinicii ordinului CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021, a punctat că, în sensul Legii nr. 158/2008 cu privire la statutul funcţionarului public, transferul poate fi dispus în următoarele cazuri: reducerea efectivului de personal sau al lichidării funcţiei publice (art. 42 alin. (6) din Legea nr. 158/2008); aprobarea cererii de transfer a funcţionarului public (de către conducătorul autorităţii respective/autorităţii publice la care se solicită) într-o funcţie publică echivalentă cu funcţia publică deţinută de funcţionarul public sau într-o funcţie publică de nivel inferior (art. 48 alin. (7) din Legea nr. 158/2008); la cerere şi, după caz (doi sau mai mulţi funcţionari publici solicită ocuparea unei funcţii publice), prin întrunirea condiţiilor (deţine rezultate mai bune la evaluarea performanţelor profesionale sau câştigă concursul) pentru funcţia, ce s-a dat publicităţii pentru ocupare prin transfer (art. 48 alin. (8) din Legea nr. 158/2008).

Astfel, dat fiind faptul că, în baza pct. 1 subpct. 3) din hotărârea Guvernului nr. 763 din 21 octombrie 2020 s-a aprobat o nouă structură a Cancelariei de Stat, iar Secretarul general al Guvernului a comunicat doar faptul că s-a aprobat Statul de personal, rezultă că unicele modificări operate în Statul de personal în virtutea prevederilor Legii nr. 158/2008, pot fi: reducerea efectivului de personal sau al lichidarea funcţiei publice; reorganizarea/restructurarea Direcţiei administrare patrimoniu prin transformare în Direcţie achiziţii şi gestiune, cu preluarea atribuţiilor şi funcţiilor de bază ale Direcţiei administrare patrimoniu, precum şi a sarcinilor de baza ale posturilor şi categoriilor de posturi ale subdiviziunii.

Lisnic Iuriea reținut că în prima situaţie, în temeiul art. 42 alin. (6) şi art. 48 alin. (7) din Legea nr. 158/2008, angajatorul este obligat să dea publicităţii funcţiile publice, ce pot fi ocupate prin transfer şi să dispună, la cerere, transferul într-o funcţie publica echivalentă cu funcţia publică deţinută de reclamant, şi anume pe funcţia de şef direcţie. În cea de-a doua situaţie, în temeiul art. 48 alin. (7) din Legea nr. 158/2008, angajatorul este obligat să numească funcţionarul public în aceeaşi funcţie publică sau în funcţie echivalentă întrucât după reorganizare, în cadrul Direcţiei achiziţii și gestiune s-au prevăzut 7 posturi din care 5 de execuţie şi 2 de conducere.

Cu atât mai mult că, potrivit art. 63 alin. (5) din Legea 158/2008 în cazul reducerii efectivului de personal sau lichidării de funcţii, autoritatea publică nu poate înfiinţa posturi similare celor lichidate timp de un an de la data schimbărilor efectuate.

Reieşind din cele expuse, a accentuat că în cadrul Direcţiei achiziţii şi gestiune (în fapt, Direcţia administrate patrimoniu restructurată/reorganizată) există un post de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional cu cel deţinut de reclamant, adică funcţia de şef direcţie. Respectiv, precizează că, în cazul în care, în cadrul unei subdiviziuni, există un post de aceeaşi categorie, clasă şi/sau de acelaşi grad profesional, ocupat de un singur funcționar public, acesta îşi păstrează postul.

De asemenea, a invocat că fiind în funcţie de şef al Direcţiei administraţie patrimoniu, în perioada de 02.12.2020 - 20.12.2020 se afla în concediu de boală. Cu toate acestea, la 14 decembrie 2020, şi anume în perioada aflării sale în concediu de boală, a fost promovată dna Maria Şendilă, prin transfer, din funcţie de execuţie (consultant principal din cadrul Direcţiei Acte Guvernamentale) în funcţie de conducere, de sef Direcţie Achiziţii şi Gestiune.

Reclamantul a explicat că potrivit art. 45 alin. (4) din Legea nr. 158/2000, poate fi promovat într-o funcţie publică superioară funcţionarul public care a obţinut în urma evaluării performanţelor profesionale calificativul „foarte bine” la ultima evaluare anuală sau calificativul „bine” la ultimele 2 evaluări anuale şi care îndeplinește condiţiile prevăzute la art. 27, iar potrivit

alin. (5) în situaţia în care doi sau mai mulţi funcţionari publici îndeplinesc condiţiile promovării într-o funcţie publică superioară, selecţia se face pe bază de concurs.

Lisnic Iurie a subliniat că din perspectiva art. 45 alin. (4) şi alin. (5) se desprind două situaţii, ce identifică ilegalitatea promovării prin transfer a dnei Maria Şendilă, şi anume: 1. prima situaţie: angajatorul nu poate transfera o persoană într-o funcţie de conducere la Direcţia Achiziţii şi Gestiune (în fapt, Direcţia Administrate a Patrimoniului transformată), atât timp cât funcţia reclamantului Lisnic Iurie de şef Direcţie era încă activă, ori în data promovării dnei Maria Şendilă, reclamantul se afla în concediu medical, fără a avea posibilitatea să cunoască despre acte administrative emise în favoarea unei alte persoane, care afecta direct raporturile sale de muncă. Mai mult, prin această promovare, angajatorul a admis salarizarea dublă pentru una şi aceiaşi funcţie, cu aceleaşi atribuţii. A doua situaţie: dna Maria Şendilă a fost promovată din funcţie de execuţie în funcţie de conducere fără a promova concursul, în condiţiile în care la această funcţie cu siguranţă urmă să fie valabilă şi candidatura reclamantului în temeiul art. 42 alin. (6) şi art. 48 alin. (7), aşa cum Direcţia Administrare a Patrimoniului a fost reorganizată prin transformare în Direcţia Achiziţie şi Gestiune.

În consecinţă, prin răspunsul CS nr. 15-81-166-1744 din 12 martie 2021 şi contextul modificărilor operate de hotărârea Guvernului nr. 763/2020, consideră că argumentele Cancelariei de Stat privind restructurarea autorităţii şi instituirea unei noi subdiviziuni nu sunt fundamentate. Respectiv, Ordinul CS nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 este ilegal şi neîntemeiat deopotrivă cu răspunsul la cererea prealabilă prin care a fost respinsă solicitarea reclamantului.

În susținerea celor menționate, reclamantul a făcut trimitere la prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr.158/2000, art. 48 alin. (6) și (7) din Legea nr. 150/2008.

La fel, a invocat că ilegalitatea actului administrativ individual defavorabil rezultă din încălcarea prevederilor art. art. 23, 25, 29, 30 și 31, 94, 118 și 137 din Codul administrativ.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. art. 206 alin. (1) lit. a), 224 alin. (1) lit. a) și ar. 211 Cod administrativ, Lisnic Iurie a solicitat anularea ordinului nr. 268-p din 29 ianuarie 2021 și a deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021, obligarea pârâtei să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la numirea lui Lisnic Iurie în funcția de șef al Direcției Achiziții și Gestiune.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2022, s-a respins acțiunea înaintată de Lisnic Iurie împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, terț Șendilă Maria cu privire la anularea ordinului nr. 268-p din 29 ianuarie 2021 și a deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021, obligarea pârâtei să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la numirea lui Lisnic Iurie în funcția de șef al Direcției Achiziții și Gestiune.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 2 martie 2022, Lisnic Iurie a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2022, cu emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

La 12 august 2022, Lisnic Iurie a prezentat instanței de apel motivarea apelului (f. d. 166-169 vol. I).

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a invocat că hotărârea primei instanțe a fost neîntemeiată și nelegală, deoarece instanța de fond nu a analizat complet și obiectiv probele administrate și nu a examinat în mod corespunzător circumstanțele cauzei.

Apelantul a relatat că prima instanță nu a apreciat comparativ statele de personal ale Cancelariei de Stat din 29 octombrie 2019 și 26 noiembrie 2020, din care rezulta că Direcția administrare patrimoniu a fost reorganizată prin transformare în Direcția achiziții și gestiune, atribuțiile posturilor fiind în esență similare, cu excepția introducerii a două funcții noi privind achizițiile publice.

Lisnic Iurie a susținut că funcția de șef al Direcției achiziții și gestiune reprezenta, în realitate, o redenumire a funcției de șef al Direcției administrare patrimoniu, iar angajatorul a ascuns acest fapt și l-a indus în eroare, comunicându-i că funcția sa fusese lichidată. În aceste condiții, acesta a semnat acordul de transfer într-o funcție inferioară, fiind convins în mod eronat că nu exista o funcție echivalentă.

De asemenea, apelantul a invocat că autoritatea a încălcat prevederile Legii nr. 158/2008 prin promovarea Mariei Șendilă într-o funcție de conducere fără concurs și prin transferarea unei alte persoane din cadrul unei alte autorități în funcția de șef adjunct, fără a-i oferi posibilitatea de a candida pentru aceste funcții sau de a-și exercita dreptul de opțiune.

Totodată, acesta a susținut că angajatorul nu i-a propus transferul într-o funcție de aceeași categorie și nivel profesional, nu a organizat concurs pentru ocuparea funcției de șef al direcției și nici nu i-a oferit funcția nou-creată de șef adjunct, încălcând astfel dreptul său la promovare, stabilitate în funcția publică și la ocuparea unei funcții corespunzătoare calificării sale.

Apelantul a mai notat că instanța s-a limitat la constatarea existenței ordinului de modificare a raporturilor de serviciu și a acordului de transfer, fără a analiza împrejurările în care acordul a fost exprimat și fără a verifica legalitatea conduitei autorității.

Acesta a susținut că, la momentul semnării acordului de transfer, nu cunoscuse situația reală și nu avusese posibilitatea efectivă de a-și exprima un dezacord motivat. De asemenea, a punctat că semnarea acordului nu îl lipsise de dreptul de a contesta ulterior actul administrativ, drept garantat de lege.

În continuare, apelantul a afirmat că a acceptat transferul într-o funcție inferioară din cauza riscului de a-și pierde locul de muncă și unica sursă de venit, având în întreținere soția aflată în concediu pentru îngrijirea copilului, trei copii minori și doi pensionari.

Totodată, acesta a susținut că angajatorul a exercitat presiuni psihologice asupra sa pentru a semna acordul de transfer și acționase cu rea-credință prin menținerea unei sancțiuni disciplinare, cu scopul de a-i diminua garanțiile legale privind promovarea și, ulterior de a crea premisele destituirii sale din funcția publică.

În final, apelantul a susținut că instanța de fond nu a calificat corect raporturile juridice deduse judecății și nici obiectul litigiului, motiv pentru care a solicitat casarea integrală a hotărârii, anularea ordinului de modificare a raporturilor de serviciu și a deciziei de respingere a cererii prealabile, precum și obligarea Cancelariei de Stat să emită actul administrativ individual favorabil privind numirea sa în funcția de șef al Direcției achiziții și gestiune.

Poziția intimatului pe marginea apelului

La 4 octombrie 2022, intimata Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare repetată a dosarului, la 5 februarie 2026, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost pronunțat public la 1 martie 2022, iar cererea de apel a fost depusă la 2 martie 2022 (f. d. 153-156 vol. I). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 21 iulie 2022 (f. d. 163 vol. I), iar motivarea apelului a fost depusă la 12 august 2022, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părţilor în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantului Lisnic Iurie, avocatul Sîrbu Ion a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul declarat.

Reprezentantul intimatei, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Gavriliță Stela a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2022.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicațiile părților pe dosar, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, (1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

În temeiul dispozițiilor art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cât și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

Cu referire la fondul acțiunii:

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din lucrările cauzei și cele ale dosarului administrativ, rezultă că prin Ordinul Cancelariei de Stat nr. 321-P din 27 decembrie 2018 cu privire la angajare, Lisnic Iurie a fost numit în funcţia de şef al Direcţiei administrare patrimoniu. (f.10 dosar administrativ).

Prin Ordinul Cancelariei de Stat nr. 570-A din 16 iulie 2020 cu privire la aplicarea sancţiunii disciplinare, dlui Iurie Lisnic a fost sancţionat disciplinar, sub forma sancţiunii - avertisment. (f.11 dosar administrativ).

Prin Ordinul Cancelariei de Stat nr. 185-P din 7 decembrie 2020 cu privire la modificare raporturilor de serviciu, dna Maria Şendilă, a fost numită, prin promovare, din funcţia de consultant principal în Direcţia coordonarea şi documentarea procesului de armonizare legislativă a Centrului armonizare a legislaţiei în funcţia de şef al Direcţiei achiziţii şi gestiune, din data de 14 decembrie 2020. (f.12 dosar administrativ).

Prin Ordinul Cancelariei de Stat nr.199-P din 8 decembrie 2020 cu privire la preaviz, dl Iurie Lisnic, şef al Direcţiei administrare patrimoniu a fost preavizat în legătură cu reducerea

efectivului de personal şi lichidarea unor funcţii publice ca urmare a aprobării Statului de personal al Cancelariei de Stat la data de 26 noiembrie 2020. (f.13 dosar administrativ).

La 30 decembrie 2020, Iurie Lisnic, prin cerere a solicitat revocarea sancțiunii disciplinare aplicate prin ordinul CS nr. 570-A din 16 iulie 2020. (f.14 dosar administrativ).

Prin Ordinul Cancelariei de Stat nr. 5-P din 12 ianuarie 2021 a fost revocată sancțiunea aplicată dlui Iurie Lisnic, sub formă de avertisment, aplicată prin ordinul CS nr. 570-A din 16 iulie 2020 (f.15 dosar administrativ).

Astfel, la 28 ianuarie 2021, Lisnic Iurie, şef al Direcţiei administrare patrimoniu, a acceptat propunerea Cancelariei de Stat de a fi transferat în funcţia de consultant principal în Direcţia achiziţii şi gestiune și în acest sens la 29 ianuarie 2021, Cancelaria de Stat a emis ordinul nr. 268-P cu privire la modificarea raporturilor juridice prin care, Lisnic Iurie a fost numit prin transfer din funcția de șef al Direcției administrare patrimoniu în funcția de consultant principal în Direcția achiziții și gestiune, din 29 ianuarie 2021 (f. d. 11, f. 4, 5, 6 dosar administrativ).

La 1 martie 2021, Lisnic Iurie a depus cerere prealabilă în adresa Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea ordinului nr. 268-P cu privire la modificarea raporturilor juridice cu generarea efectelor juridice de numire prin transfer a dlui Lisnic Iurie în funcție echivalentă de șef Direcția Achiziție și Gestiune din cadrul Cancelariei de Stat (f. d. 15-17, 18, f. 1-2 dosar administrativ).

Potrivit răspunsului nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021 Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a respins cererea prealabilă (f. d. 19-20, 21, f. 7-8 dosar administrativ).

Iar, la 13 aprilie 2021, Lisnic Iurie a depus cerere de chemare în judecată împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, terț Șendilă Maria cu privire la anularea ordinului nr. 268-p din 29 ianuarie 2021 și a deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021, obligarea pârâtei să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la numirea lui Lisnic Iurie în funcția de șef al Direcției Achiziții și Gestiune.

Fiind investită cu examinarea cauzei în fond, instanța de contencios administrativ a concluzionat asupra netemeiniciei acțiunii.

Analizând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe prin prisma motivelor invocate în cererea de apel, a probelor administrate în cauză și a normelor de drept material incidente, instanța de apel constată că soluția adoptată de instanța de fond este conformă prevederilor legale aplicabile raportului juridic litigios, iar criticile formulate de apelant nu sunt susceptibile să conducă la reformarea hotărârii atacate.

În primul rând, Colegiul judiciar reține că litigiul dedus judecății are la bază modificarea raporturilor de serviciu ale reclamantului ca urmare a reorganizării structurii organizatorice a Cancelariei de Stat și a lichidării funcției publice pe care acesta o ocupa. Prin urmare, pentru soluționarea cauzei urmează a fi analizat dacă măsurile întreprinse de autoritatea publică au fost adoptate cu respectarea condițiilor și garanțiilor instituite de Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Sub acest aspect, Colegiul judiciar relevă că, potrivit art. 42 alin. (6) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, *„În cazul lichidării autorităţii publice, al reducerii efectivului de personal sau al lichidării funcţiei publice, funcţionarii publici care nu pot fi transferaţi şi/sau angajaţi sânt eliberaţi din funcţie, (...).”*

Din conținutul acestei norme rezultă că legiuitorul a instituit o succesiune obligatorie a măsurilor pe care autoritatea publică este ținută să le întreprindă în cazul reorganizării instituționale. Astfel, încetarea raporturilor de serviciu nu reprezintă prima opțiune aflată la dispoziția angajatorului, ci intervine numai după verificarea posibilității menținerii funcționarului

public în serviciul public prin transfer sau prin ocuparea unei alte funcții disponibile. Rațiunea reglementării constă în asigurarea stabilității raporturilor de serviciu și protecția funcționarului public împotriva încetării arbitrare a acestora, fără a împiedica însă autoritatea publică să își reorganizeze structura în funcție de necesitățile administrative.

Totodată, cadrul normativ aplicabil este completat de prevederile art. 44 alin. (1) din Legea nr. 158/2008, potrivit cărora „(1) Modificarea raporturilor de serviciu se face: a) în interesul serviciului; b) la cererea funcţionarului public."

Norma legală consacră posibilitatea modificării raporturilor de serviciu inclusiv în interesul serviciului, respectiv în situațiile în care necesitățile organizatorice ale autorității publice impun redistribuirea funcționarilor publici ca urmare a reorganizării, restructurării sau optimizării activității instituției. O asemenea modificare trebuie însă realizată cu respectarea garanțiilor prevăzute de lege și fără afectarea drepturilor funcționarului public în afara limitelor admise de cadrul normativ.

În acest context, Completul specializat subliniază că una dintre aceste garanții este prevăzută de art. 48 alin. (5) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, conform căruia „(5) Transferul în interesul serviciului se face numai cu acordul scris al funcţionarului public transferat."

Semnificația acestei dispoziții legale rezidă în faptul că modificarea raporturilor de serviciu prin transfer nu poate fi dispusă unilateral de autoritatea publică. Acordul funcționarului public constituie o condiție esențială de validitate a transferului, iar lipsa acestuia ar atrage nelegalitatea măsurii administrative. În consecință, în examinarea legalității actului contestat, instanța este datoare să verifice dacă transferul reclamantului a fost efectuat în baza unui consimțământ liber, expres și neechivoc.

Raportând dispozițiile legale expuse la circumstanțele concrete ale cauzei, Colegiul judiciar constată că reorganizarea Cancelariei de Stat s-a realizat în temeiul hotărârii Guvernului nr.763/2020 cu privire la modificarea hotărârii Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi funcţionarea, structurii şi efectivului-limită ale Cancelariei de Stat, act normativ intrat în vigoare la 23 octombrie 2020.

Din conținutul acestui act normativ, precum și din noua structură organizatorică și statul de personal aprobate ulterior, rezultă în mod neechivoc că Direcția administrare patrimoniu nu mai figurează în structura Cancelariei de Stat. Prin urmare, este evident că această subdiviziune a fost desființată în cadrul procesului de reorganizare instituțională.

La caz, Colegiul judiciar relevă că în mod firesc, odată cu lichidarea subdiviziunii structurale, a încetat să mai existe și funcția publică de șef al Direcției administrare patrimoniu, ocupată anterior de reclamantul Lisnic Iurie. Așadar, imposibilitatea menținerii reclamantului în funcția deținută nu a fost determinată de o decizie discreționară a autorității publice, ci de dispariția însăși a funcției publice ca efect direct al reorganizării instituționale.

Materialele dosarului demonstrează că, în vederea respectării obligațiilor instituite de art. 42 alin. (6) din Legea nr.158/2008, autoritatea publică a parcurs etapele procedurale prevăzute de lege.

Astfel, prin Ordinul Cancelariei de Stat nr.199-P din 8 decembrie 2020, Lisnic Iurie a fost preavizat despre reducerea efectivului de personal și lichidarea funcției publice pe care o ocupa, ca urmare a aprobării noului stat de personal al Cancelariei de Stat la data de 26 noiembrie 2020.

Ulterior, înainte de a dispune eliberarea din funcție, autoritatea publică i-a propus reclamantului ocuparea unei alte funcții publice vacante, respectiv funcția de consultant principal în Direcția achiziții și gestiune. Această conduită demonstrează că autoritatea publică a urmărit

menținerea raporturilor de serviciu ale reclamantului, acționând în concordanță cu finalitatea art. 42 alin. (6) din Legea nr.158/2008.

Din probele administrate rezultă fără echivoc că, la 28 ianuarie 2021, reclamantul a acceptat în mod expres propunerea formulată de autoritatea publică privind transferul în funcția respectivă. În aceeași zi, în baza acordului exprimat, a fost emis Ordinul Cancelariei de Stat nr. 268-P privind modificarea raporturilor de serviciu, prin care acesta a fost transferat, începând cu data de 29 ianuarie 2021, din funcția de șef al Direcției administrare patrimoniu în funcția de consultant principal în Direcția achiziții și gestiune.

Completul specializat reține că acordul reclamantului nu poate fi pus la îndoială, acesta fiind confirmat atât prin semnătura aplicată pe documentele aferente procedurii de transfer, cât și prin propriile afirmații formulate în cererea de chemare în judecată. De asemenea, reclamantul nu a invocat existența vreunui viciu de consimțământ și nici nu a prezentat probe din care să rezulte că acordul său ar fi fost exprimat sub constrângere, eroare sau dol.

În aceste condiții, Colegiul judiciar apreciază că cerința imperativă instituită de art. 48 alin. (5) din Legea nr.158/2008 a fost pe deplin respectată, iar modificarea raporturilor de serviciu s-a realizat în condițiile expres prevăzute de lege.

Mai mult decât atât, Colegiul judiciar constată că obiectul real al nemulțumirii reclamantului nu îl constituie modalitatea în care s-a realizat transferul său, ci faptul că funcția de șef al Direcției achiziții și gestiune a fost ocupată anterior de către dna Maria Șendilă prin Ordinul Cancelariei de Stat nr.185-P din 7 decembrie 2020, aceasta fiind promovată în funcția respectivă începând cu data de 14 decembrie 2020.

Cu toate acestea, Colegiul judiciar remarcă că ordinul menționat nu a fost contestat de reclamant și nici nu face obiectul prezentului litigiu. În virtutea principiului disponibilității și a limitelor învestirii instanței de judecată, legalitatea unui act administrativ care nu a fost contestat nu poate fi analizată incidental pentru a fundamenta anularea unui alt act administrativ.

De altfel, chiar presupunând existența unor nemulțumiri privind promovarea dnei Maria Șendilă, acestea nu sunt de natură să afecteze legalitatea Ordinului nr. 268-P, întrucât cele două acte administrative au obiect distinct, produc efecte juridice diferite și au fost emise în temeiul unor situații juridice diferite.

Totodată, Colegiul judiciar menționează că legislația privind funcția publică nu consacră dreptul funcționarului public de a fi numit într-o anumită funcție de conducere doar pentru motivul că funcția anterior ocupată a fost lichidată ca urmare a reorganizării. Obligația autorității publice constă în identificarea posibilității menținerii raporturilor de serviciu prin oferirea unei alte funcții disponibile, iar nu în garantarea ocupării unei anumite funcții dorite de funcționar.

În speță, această obligație a fost respectată, reclamantului fiindu-i oferită o funcție publică pe care a acceptat-o în mod expres.

Prin urmare, Completul specializat conchide că Ordinul Cancelariei de Stat nr. 268-P din 29 ianuarie 2021 a fost emis cu respectarea condițiilor de fond și de procedură prevăzute de Legea nr.158/2008, neexistând niciun motiv de nelegalitate care să justifice anularea acestuia.

În consecință, Colegiul judiciar apreciază că prima instanță a stabilit în mod corect situația de fapt, a interpretat și aplicat just normele de drept material incidente și, în mod întemeiat, a respins acțiunea formulată de Lisnic Iurie împotriva Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, terț Maria Șendilă, privind anularea Ordinului nr.268-P din 29 ianuarie 2021, anularea deciziei de respingere a cererii prealabile nr.15-81-166-1744 din 12 martie 2021 și obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual favorabil privind numirea reclamantului în funcția de șef al Direcției achiziții și gestiune.

Aderent, Colegiul judiciar conchide că în ansamblu, argumentele invocate de apelant nu sunt de natură să răstoarne concluziile primei instanțe, întrucât reprezintă, în esență, o reiterare a susținerilor formulate în fața instanței de fond, care au fost examinate și apreciate în raport cu probatoriul administrat.

Criticile formulate exprimă dezacordul apelantului față de soluția pronunțată, fără a demonstra că instanța ar fi interpretat sau aplicat eronat normele de drept ori că ar fi omis examinarea unor circumstanțe relevante ale cauzei. Din materialele dosarului nu rezultă existența unor vicii de legalitate sau temeinicie care să justifice casarea hotărârii atacate, astfel încât motivele de apel se apreciază ca fiind neîntemeiate.

În final, Colegiul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelanta nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Lisnic Iurie şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de Lisnic Iurie.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 martie 2022.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bagrin Lucia