

DECIZIE

14 decembrie 2016

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Iulia Sîrcu
Tamara Chișca-Doneva, Iurie Bejenaru
Ion Druță, Nicolae Craiu

examinând, fără înștiințarea participanților la proces, recursul declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a lui Coadă Anatolie împotriva Inspectoratului Ecologic de Stat cu privire la contestarea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru lipsa forțată de la serviciu și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016, prin care a fost admis apelul declarat de către Coadă Anatolie, casată integral hotărârea Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016 și pronunțată o hotărâre nouă de admitere a acțiunii,

c o n s t a ț ă

La 09 martie 2016, Coadă Anatolie a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului Ecologic de Stat cu privire la contestarea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru lipsa forțată de la serviciu și repararea prejudiciului moral.

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că a activat în funcția de șef al Inspecției ecologice Căușeni, prin ordinul nr. 251-p din 22 decembrie 2015 fiind suspendate raporturile de serviciu pe durata anchetei de serviciu începând cu 23 decembrie 2015. Prin ordinul nr. 22-p din 10 februarie 2016, a fost aplicată în privința lui Coadă Anatolie sancțiunea disciplinară – destituirea din funcția publică de șef al Inspecției ecologice Căușeni, pentru participarea la acțiunile de vânatoare din 13 decembrie 2015 și 20 decembrie 2015 în componența grupului de vânători „Toma Alimoș”, contrar indicației șefului Inspectoratului Ecologic de Stat nr. 1357

din 20 august 2015.

Consideră Coadă Anatolie ilegal și neîntemeiat ordinul nr. 22-p din 10 februarie 2016, pasibil de a fi anulat, deoarece în motivarea aplicării sancțiunii disciplinare se indică eronat precum că dânsul a încălcat prevederile art. 22 lit. c), f), g) și art. 23 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, or nici în procedura disciplinară și nici în ordinul contestat nu se indică prin care acțiuni sau inacțiuni concrete reclamantul nu ar fi fost loial autorității publice în care-și exercită funcția și ar fi încălcat normele de conduită profesională, acestea fiind de ordin general și care nu reflectă careva abateri disciplinare concrete.

Declară reclamantul că notificarea nr. 1357 din 20 august 2015 emisă de șeful Inspectoratului Ecologic de Stat, nerespectarea căreia este imputată dânsului, nu este o instrucțiune sau indicație, prin ea fiind solicitată colaboratorilor IES luarea măsurilor de rigoare în vederea înlăturării conflictului de interese, fără a se indica, după cum pretinde pârâtul, neparticiparea colaboratorilor la vânători sau suspendarea calității de vânător. Notificarea dată este una ambiguă și fără suport juridic și faptic cu invocarea doar a prevederilor art. 2 din Legea cu privire la conflictul de interese, conform cărora organul abilitat în vederea constatării conflictului de interese este Comisia Națională de Integritate, la caz nefiind prezentat nici un act de constatare întocmit de către această autoritate privind încălcarea conflictului de interese.

Indică Coadă Anatolie că la 14 septembrie 2015 a înregistrat la Societatea Vânătorilor Căușeni o cerere, prin care a solicitat suspendarea sa din calitatea de vânător pe perioada deținerii funcției de șef al ISE Căușeni și respectiv, dânsul s-a conformat notificării din 20 august 2015. Mai mult ca atât, participarea reclamantului la vânătorile din 14 și 20 decembrie 2016 sau neparticiparea la vreo vânătoare nu are nici un efect atâta timp cât nu a fost suspendat din calitatea de vânător, or, până la momentul emiterii actului de suspendare Coadă Anatolie continua să aibă calitatea de vânător, iar faptul că Societatea Vânătorilor Căușeni nu a examinat cererea din 14 septembrie 2015 în perioada imediat următoare, ci abia la 25 decembrie 2015, nu poate fi imputată dânsului.

Menționează reclamantul că analizând legalitatea presupuselor indicații date prin notificarea din 20 august 2015, constată că calitatea de vânător nu se încadrează în noțiunea de conflict de interese, vânătoarea fiind un sport, iar interzicerea de a practica un sport în legătură cu deținerea unei funcții publice nu este constituțională. Consideră că calitatea de membru al asociației vânătorilor nu vine în contradicție cu calitatea de șef al ISE Căușeni și nici nu generează un conflict de interese.

Afirmă Coadă Anatolie că ordinul de sancționare disciplinară urmează a fi declarat nul ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite în art. 209 alin. (1) Codul muncii, conform căruia sancțiunea disciplinară se aplică, de regulă, imediat după constatarea abaterii disciplinare, dar nu mai târziu de o lună din ziua constatării ei.

Susține reclamantul că prin aplicarea sancțiunii disciplinare i-a fost cauzat un prejudiciu moral, fiindu-i creată o situație materială grea familiei sale, dânsul având la întreținere doi copii – unul elev și altul student, creșterea și educația cărora necesită mijloace financiare considerabile.

La 27 aprilie 2016, Coadă Anatolie a depus cerere de concretizare a acțiunii,

invocând suplimentar că inițierea procedurii disciplinare și suspendarea din funcție a dânsului a fost făcută publică pe site-urile media, prin ce i-a fost creat un disconfort psihologic enorm și frustrare.

Solicită anularea ordinului nr. 22-P din 10 februarie 2016 emis de către Inspectoratul Ecologic de Stat, restabilirea în funcția anterior deținută, încasarea salariului pentru lipsa forțată de la serviciu începând cu 23 decembrie 2015 până la data emiterii hotărârii în cuantum de 4254,90 lei pentru fiecare lună, repararea prejudiciului moral în sumă de 75 000 lei și compensarea cheltuielilor de judecată.

La 03 mai 2016, Coadă Anatolie a depus o cerere de completare a acțiunii, indicând că la baza emiterii ordinului nr. 22-p din 10 februarie 2016 a stat decizia Comisiei de disciplină a Inspectoratului Ecologic de Stat din 09 februarie 2016, care contravine prevederilor pct. 26 și 52 din Regulamentul cu privire la comisia disciplinară aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, deoarece comisia nu a emis o decizie prin care să indice concret care anume sancțiuni disciplinară să fie aplicată reclamantului, fiind propusă atât mustrarea aspră, cât și destituirea din funcție.

Solicită anularea ordinului nr. 22-P din 10 februarie 2016 emis de către Inspectoratul Ecologic de Stat cu restabilirea în funcția anterior deținută, anularea actelor preparatorii - procesul-verbal din 08 februarie 2016 și decizia din 09 februarie 2016 ale Comisiei de Disciplină din cadrul Inspectoratului Ecologic de Stat, încasarea salariului pentru lipsa forțată de la serviciu începând cu 23 decembrie 2015 până la data emiterii hotărârii în cuantum de 4254,90 lei pentru fiecare lună, repararea prejudiciului moral în sumă de 75 000 lei și încasarea cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 5000 lei.

Prin hotărârea Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016, acțiunea a fost respinsă integral ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016, a fost admis apelul declarat de către Coadă Anatolie, casată integral hotărârea Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016 cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii. A fost anulat ordinul Inspectoratului Ecologic de Stat nr. 22-P din 10 februarie 2016 cu privire la concedierea lui Coadă Anatolie cu restabilirea acestuia în funcția de șef al Inspectoratului Ecologic Căușeni. A fost obligat Inspectoratul Ecologic de Stat să calculeze și să achite în beneficiul lui Coadă Anatolie salariul pentru absența forțată de la serviciu pe perioada 18 noiembrie 2016 până la 20 iulie 2016.

La 07 octombrie 2016, Inspectoratul Ecologic de Stat a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016 cu menținerea hotărârii Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016.

În susținerea recursului, Inspectoratul Ecologic de Stat a invocat încălcarea și interpretarea în mod eronat a prevederilor legii de către instanța de apel.

Menționează recurentul că este neîntemeiat argumentul intimatului-reclamant Coadă Anatolie, susținut de instanța de apel, precum că notificarea nr. 1357 din 20 august 2015 nu reprezintă un ordin, dispoziție sau indicație emisă de către șeful Inspectoratului Ecologic de Stat, or, caracterul de indicație a notificării date este

înțeles clar din prima frază a acesteia „întru executarea indicației ministrului mediului...”.

Indică Inspectoratul Ecologic de Stat că în condițiile în care Coadă Anatolie nu a depus refuz privind îndeplinirea notificării nominalizate ale șefului inspectoratului și a înaintat cerere de suspendare a calității de vânător, rezultă că intimatul-reclamant a recunoscut tacit notificarea ca fiind o indicație, argumentele invocate pe parcursul examinării pricinii fiind astfel în contradicție cu acțiunile sale. Mai mult ca atât, ceilalți inspectori din cadrul IES care aveau statut de membru al Asociației vânătorilor și pescarilor și-au suspendat calitatea de vânător și s-au abținut de la participare la vânătoare ca urmare a indicației menționate.

Declară recurentul că este eronată concluzia instanței de apel privind încălcarea de către Inspectoratul Ecologic de Stat a Regulamentului cu privire la comisia de disciplină, deoarece cercetarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare se finalizează cu adoptarea propunerii comisiei de disciplină cu privire la sancțiunea disciplinară aplicabilă, la caz, ca sancțiuni aplicabile pentru abaterea comisă de către Coadă Anatolie fiind indicate mustrarea aspră sau destituirea din funcție.

Sustine Inspectoratul Ecologic de Stat că actul administrativ contestat a fost emis cu respectarea prevederilor legii, intimatul-reclamant fiind sancționat disciplinar cu destituirea din funcție în temeiul art. 64 lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public - pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit. Astfel, prin ordinul nr. 624-c din 09 decembrie 2015, lui Coadă Anatolie i-a fost aplicată sancțiune disciplinară sub formă de avertisment, care la momentul examinării cauzei disciplinare nu era stinsă, ordinul dat nefiind contestat de către intimatul-reclamant.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Materialele dosarului atestă faptul că copia deciziei motivate a Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016 a fost expediată în adresa recurentului Inspectoratul Ecologic de Stat la 03 august 2016 (f.d. 180), însă nu conțin date cu privire la recepționarea acesteia. În recurs, Inspectoratul Ecologic de Stat a indicat că a făcut cunoștință cu decizia integrală a instanței de apel la 17 august 2016.

În circumstanțele relevate, recursul declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat la 07 octombrie 2016 se consideră a fi depus în termenul prevăzut de lege.

La 21 octombrie 2016, în adresa intimatului Coadă Anatolie a fost expediată copia recursului declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței la recurs.

La 23 noiembrie 2016 și 13 decembrie 2016, Coadă Anatolie a depus referință, solicitând respingerea recursului declarat și menținerea deciziei Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016. Consideră întemeiată concluzia instanței de apel cu privire la inexistența unui ordin concret care se pretinde că nu a fost executat de către intimat, or, șeful inspectoratului emite ordine și dispoziții, și nu notificări ca în prezenta speță.

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 30 noiembrie 2016 recursul declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat a fost considerat admisibil.

În conformitate cu art. 444 CPC, prezentul recurs se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recursul declarat și obiecțiile expuse în referință, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis, cu casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. f) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze decizia instanței de apel și să mențină hotărârea primei instanțe.

Potrivit art. 26 din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care: este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței; este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite. Instanța de contencios administrativ nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actului administrativ și a operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii acestuia.

Conform art. 22 alin. (1) lit. c), f) și g) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008, funcționarul public are următoarele obligații generale: să fie loial autorității publice în care activează; să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege; să respecte regulamentul intern.

Iar art. 23 alin. (1) din Legea dată prevede că funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică.

Potrivit art. 58 lit. g) din aceeași Lege, pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: destituirea din funcția publică.

Art. 64 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public stipulează că persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune destituirea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei destituirii din funcția publică, în următoarele cazuri: drept sancțiune disciplinară, aplicată pentru săvârșirea unei abateri disciplinare, dacă anterior au fost aplicate sancțiuni disciplinare nestinse în modul stabilit.

Din suportul probator prezent la materialele cauzei rezultă că prin scrisoarea șefului Inspectoratului Ecologic de Stat, Igor Talmazan, nr. 1357 din 20 august 2015, adresată subdiviziunilor inspectoratului, întru executarea indicației ministrului mediului, Valeriu Munteanu, ce vizează asigurarea realizării practice a principiilor legalității, imparțialității, independenței, profesionalismului și loialității, precum și întru neadmiterea unui eventual conflict de interese, a fost solicitată examinarea prezentei notificări și întreprinderea măsurilor stabilite în vederea executării acesteia. Reieșind din competența funcțională a Inspectoratului Ecologic

de Stat stabilită potrivit Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 77 din 30 ianuarie 2004, în perioada de vânatoare colaboratorii inspectoratului participă și asigură desfășurarea legală a activității de vânat, efectuarea măsurilor de menținere și conservare a biodiversității și de utilizare a faunei cinegetice, iar după caz aplică măsuri coercitive în coraport cu încălcările depistate. Dat fiind faptul că unii colaboratori al Inspectoratului Ecologic de Stat sunt membri ai Societății Vânătorilor și Pescarilor din Republica Moldova, având statut de vânător, șeful insituției a solicitat colaboratorilor întreprinderea, în termen de o lună, a măsurilor de rigoare în vederea înlăturării conflictului de interese, cu prezentarea actelor ce confirmă executarea notificării date, pentru a evita generarea situațiilor de conflict de interese și compromiterea deciziilor pe fonul intereselor personale (f.d. 11).

Prin ordinul nr. 22-p din 10 februarie 2016 emis de către Inspectoratul Ecologic de Stat, a fost aplicată în privința lui Coadă Anatolie sancțiunea disciplinară – destituirea din funcția publică de șef al Inspecției ecologice Căușeni în temeiul art. 64 lit. a) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru participarea la acțiunile de vânatoare din 13 decembrie 2015 și 20 decembrie 2015 în componența grupului de vânători „Toma Alimoș”, fapt confirmat prin declarațiile funcționarului public, contrar indicației șefului Inspectoratului Ecologic de Stat nr. 1357 din 20 august 2015 (f.d. 10).

Potrivit ordinului dat, Comisia de disciplină a constatat că Coadă Anatolie a încălcat indicația șefului IES privind abținerea de la participarea la vânatoare și suspendarea calității de vânător, neglijând obligația de conformare la dispoziția (ordinele, indicațiile) conducătorului autorității publice în care-și exercită funcția publică, ignorând normele de conduită ale funcționarului public, acțiuni ce aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează.

Analizând circumstanțele expuse și normele de drept citate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție conchide că este neîntemeiată concluzia instanței de apel privind admiterea acțiunii lui Coadă Anatolie cu anularea ordinului de destituire din funcție și restabilirea în funcția anterior deținută, concluzia Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău privind respingerea acțiunii fiind una justă și legală, or, intimatul-reclamant nu s-a conformat indicațiilor obligatorii spre executare primite de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică, deși era obligat prin lege să o facă.

Obligativitatea funcționarului public de a executa indicațiile conducătorului este o chestiune indispensabilă a principiului subordonării ierarhice care funcționează în serviciul public. Conform prevederilor art. 23 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale.

La caz, în condițiile în care Coadă Anatolie califică notificarea nr. 1357 din 20 august 2015 ca fiind ambiguă și fără suport juridic și faptic, dânsul urma să refuze îndeplinirea dispozițiilor date pe care le consideră ilegale, în scris și motivat, însă, acesta a depus în termenul stabilit la 14 septembrie 2015, cerere privind suspendarea temporară din calitatea de membru al Consiliului Societății Vânătorilor și Pescarilor

Căușeni, ca ulterior să participe la vânătoarele din 13 și 20 decembrie 2015, fapt ce nu este negat de către intimat.

Nu poate fi reținut argumentul intimatului-reclamant Coadă Anatolie, invocat și de către instanța de apel în decizia din 20 iulie 2016, precum că nu-i poate fi imputată neîndeplinirea indicațiilor obligatorii ale conducătorului, în situația în care șeful Inspectoratului Ecologic de Stat nu a emis nici un ordin sau dispoziție prin care să dispună imperativ ca toți inspectorii să-și suspende calitatea de vânător, din notificarea nr. 1357 din 20 august 2015 nerezultând vreo indicație certă cu privire la obligarea suspendării calității de vânător sau neparticiparea la vânători, din următoarele considerente.

Potrivit prevederilor art. 23 alin. (1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, citat supra, funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor (ordinelor, poruncilor, indicațiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice în care își exercită funcția publică.

Astfel, funcționarul public este obligat să execute toate indicațiile conducătorului, atât scrise cât și verbale, indiferent de denumirea actului emis de către conducător a cărui executare se solicită, fiind absolut neîntemeiată afirmația lui Coadă Anatolie precum că notificarea nr. 1357 din 20 august 2015 nu poate fi considerată ca fiind o indicație obligatorie a șefului.

La fel este neîntemeiată și invocarea de către instanța de apel a faptului că șeful Inspectoratului Ecologic de Stat urma să emită un ordin sau o dispoziție de obligare a suspendării calității de membru al asociației vânătorilor, or, norma de drept citată nu prevede că funcționarul public este obligat să se conformeze doar ordinelor și dispozițiilor conducătorului, ci și tuturor poruncilor și indicațiilor acestuia.

Mai mult ca atât, caracterul de indicație a notificării nr. 1357 din 20 august 2015 este înțeles clar chiar din prima frază a acesteia „întru executarea indicației ministrului mediului...”.

Afară de aceasta, instanța de recurs consideră neîntemeiată solicitarea intimatului-reclamant Coadă Anatolie de anulare a procesului-verbal din 08 februarie 2016 și deciziei din 09 februarie 2016 ale Comisiei de Disciplină din cadrul Inspectoratului Ecologic de Stat, ca fiind emise cu încălcarea prevederilor pct. 26 și 52 din Regulamentul cu privire la comisia disciplinară aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009, or, acestea sunt acte preparatorii care au stat la baza emiterii ordinului de destituire din funcție a lui Coadă Anatolie nr. 22-P din 10 februarie 2016 și nu pot constitui de sine stătător obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele înșăși.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că hotărârea primei instanțe este legală și întemeiată, decizia instanței de apel fiind emisă cu aprecierea eronată a probelor, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat, a casa integral decizia Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016 și a menține hotărârea Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. f) Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e:

Se admite recursul declarat de către Inspectoratul Ecologic de Stat.

Se casează integral decizia Curții de Apel Chișinău din 20 iulie 2016 și se menține hotărârea Judecătoriei Rîșcani mun. Chișinău din 10 mai 2016, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a lui Coadă Anatolie împotriva Inspectoratului Ecologic de Stat cu privire la contestarea actului administrativ, restabilirea în funcție, încasarea salariului pentru lipsa forțată de la serviciu și repararea prejudiciului moral.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele ședinței, judecătorul

Iulia Sîrcu

Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Iurie Bejenaru

Ion Druță

Nicolae Craiu