

Dosarul nr.3ra-750/2021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Ig. Barbacaru)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Bostan, V. Negru, Gr. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

08 septembrie 2021

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Focșa Ion împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, persoană terță Voloșin Alexandru, cu privire la anularea actelor administrative individuale defavorabile,

împotriva deciziei din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 30 iulie 2019, Focșa Ion a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, solicitând anularea ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, a activat în funcție de comisar principal, șef al Direcției regionale Sud în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, iar prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019 a fost suspendat din funcție pe perioada anchetei de serviciu. Potrivit ordinului emis, suspendarea operează începând cu data de 29 iulie 2019.

Reclamantul a specificat că drept temei pentru emiterea ordinului menționat a fost indicat raportul ofițerului principal al Secției reglementare juridică a Direcției juridice și practica contravențională din 25 iulie 2019.

Reclamantul consideră ordinul contestat ca fiind adoptat cu încălcarea prevederilor legale, deoarece în ordin nu se regăsesc motivele argumentate juridic, iar simpla trimitere la raportul ofițerului principal al Secției reglementare juridică a Direcției juridice și practica contravențională din 25 iulie 2019, fiind insuficientă, deoarece pe de o parte, legea instituie un conținut obligatoriu, un element de formalism al ordinului care trebuie respectat întocmai, iar pe de altă parte, faptele reținute în ordin sunt vagi și generale. Totodată, raportul ofițerului principal al Secției reglementare juridică a Direcției juridice și practica contravențională din 25 iulie 2019 nu conține nici un motiv care ar arăta necesitatea suspendării, fiind încălcată procedura de emitere a ordinului nominalizat.

Reclamantul susține că potrivit pct. 66 din Hotărârea de Guvern nr. 409 din 07 iunie 2017, efectuarea anchetei de serviciu, de regulă, este precedată de o pregătire în procesul căreia persoana care o efectuează stabilește formele, metodele de lucru, examinează legislația relevantă, studiază materialele controalelor precedente, după caz, examinează și alte informații necesare. Informația acumulată se anexează la materialele anchetei de serviciu.

În consecința îndeplinirii acțiunilor prevăzute în pct. 66, conform pct. 67 persoana căreia i-a fost încredințată efectuarea anchetei de serviciu, este în drept să propună conducătorului, care a inițiat ancheta de serviciu, suspendarea din serviciu a funcționarului care a comis abaterea disciplinară, cu ridicarea legitimației de serviciu și a armei din dotare, iar după obținerea acordului să inițieze procedura de suspendare.

Reclamantul consideră că din data de 25 iulie 2019 până în data de 26 iulie 2019 este imposibil fizic de a stabili formele, metodele de lucru, de a examina legislația relevantă, a studia materialele controalelor precedente, precum și să examineze alte informații necesare.

De asemenea a invocat că, este evidentă ilegalitatea actului contestat și prin prisma lipsei unei propuneri din partea persoanei care efectuează ancheta de a suspenda din funcție un angajat. Respectiv, ordinul contestat este lovit de nulitate absolută, fiind încălcată procedura de emitere, iar în esență această sesizare nu are nimic comun cu subsemnatul, întrucât nu a luat careva decizii și nu a înfăptuit careva acțiuni care ar duce la plecarea petiționarului Voloșin Alexandru din funcția de șef al sectorului de Poliție de Frontieră Giurgiulești 2.

La 23 septembrie 2019, Focșa Ion a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, solicitând anularea ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 812/ps din 23 august 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”.

În motivarea acțiunii Focșa Ion a indicat că, a activat în funcția de comisar principal, șef al Direcției regionale Sud în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, iar prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.671/ps din 26 iulie 2019 a fost suspendat din funcție pe perioada anchetei de serviciu,

suspendarea operând începând cu data de 29 iulie 2019. Drept temei pentru emiterea ordinului a servit raportul ofițerului principal al Secției Reglementare juridică a Direcției juridice și practica contravențională din 25 iulie 2019.

Reclamantul a menționat că, la 23 august 2019, șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a emis ordinul nr. 812/ps „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”, fiindu-i aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de concediere, cu formularea „pentru încălcări grave”, însă consideră că ordinul este ilegal, abuziv, adoptat cu încălcarea prevederilor legale și a fost adus la cunoștință la 28 august 2019.

Potrivit ordinului contestat, în perioada de timp 30 ianuarie 2017 – 02 iulie 2019, șeful Direcției regionale Sud, comisarul principal Focșa Ion a admis mai multe încălcări ce vizează normele stabilite în fișa postului, contractul individual de muncă și Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017.

La fel, s-a menționat că în cadrul anchetei de serviciu nr. A-110 inițiată la data de 25 iulie 2019, s-a constatat că Focșa Ion, în perioada în care a deținut funcția de șef al Direcției regionale Sud, abuzând de prerogativele avute în funcția menționată, a admis prin acțiunile/inacțiunile sale un management instituțional defectuos.

Reclamantul a precizat că, conform art. 59 alin. (4) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016, funcționarul public cu statut special vizat de ancheta de serviciu are dreptul să cunoască integral materialele anchetei, cu respectarea regimului juridic al datelor cu caracter personal și al informațiilor atribuite la secretul de stat, de asemenea să solicite și/sau să prezinte probe în apărarea sa

În acest context, reclamantul a specificat că până în prezent nu i-a fost adus la cunoștință rezultatul anchetei de serviciu nr. A-110, inițiate la data de 25 iulie 2019.

La fel, în ordinul contestat s-a menționat că toate circumstanțele stabilite în cadrul anchetei în cauză, conduc în mod rezonabil la ideea că activitatea managerială inefficientă și defectuoasă desfășurată de către Focșa Ion s-a datorat și în egală măsură a făcut parte, din politica de instalare în cadrul Direcției regionale a unui sistem autoritar, prin consolidarea poziției sale de conducător și subordonarea întregului efectiv sub toate aspectele, cu înlăturarea subalternilor incozi sau nefideli acestuia, în vederea creării unui sistem regional controlabil de către acesta, însă vulnerabil din punct de vedere al eficienței și profesionalismului. Focșa Ion a întreprins măsuri de persecutare a mai multor angajați ai subdiviziunii pe care o conducea. Măsurile de persecuție s-au materializat prin inițierea mai multor anchete de serviciu în privința lui Voloșin Alexandru, soldate cu retrogradarea acestuia în funcție și transferarea ultimului la Direcția Regională Nord. Totodată, persecuțiile lui Focșa Ion au fost îndreptate și în privința dnei Țveatcova Mariana, care din motive personale, prin intimidări practic i-a interzis desfășurarea activității de serviciu, cerându-i în repetate rânduri demisia sau transferul în altă subdiviziune.

Reclamantul a menționat că constatările indicate în ordinul emis, poartă un caracter declarativ, fără a fi indicate care au fost acțiunile concrete, făcându-se trimitere la constatările Grupului de lucru instituit prin Ordinul șefului IGPF nr. 537 din 05 august 2019, iar dânsul nu cunoaște despre aceste constatări.

Prin urmare, se impune concluzia că ordinul contestat este unul cu caracter generalizat, fără fapte concrete, care în viziunea sa poartă un caracter de răzbunare, dar nu de legalitate, în drept fiind invocate prevederile articolelor 189, 206, 211, 212, 224 din Codul administrativ.

Prin încheierea din 17 decembrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a dispus conexarea într-un singur proces acțiunea de contencios administrativ depusă de Focșa Ion împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu privire la anularea ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 812/ps din 23 septembrie 2019 (dosarul nr.3-3961/2019), și acțiunea de contencios administrativ depusă de Focșa Ion împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu privire la anularea ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019 (f.d.23, vol. I).

Prin încheierea din 04 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță Voloșin Alexandru (f.d.42, vol. I).

Prin hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea de contencios administrativ depusă de către Focșa Ion împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI, persoană terță Voloșin Alexandru, cu privire la anularea actelor administrative defavorabile, obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă.

S-a anulat ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI nr. 671/ps din 26.07.2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”, emis în privința lui Focșa Ion.

S-a anulat ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI nr. 812/ps din 23.08.2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”.

S-a obligat Inspectoratul General al Poliției de Frontieră al MAI să emită actul administrativ individual cu privire la restabilirea lui Focșa Ion în funcția de șef al Direcției regionale Sud.

S-a obligat Inspectoratul General al Poliției de Frontieră al MAI să emită actul administrativ individual cu privire la calcularea și achitarea în beneficiul lui Focșa Ion a salariului pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă.

S-a dispus executarea imediată a hotărârii în partea restabilirii la serviciu a lui Focșa Ion și încasării unui salariu pentru absență forțată la lucru (f.d.171,178-185, vol. I).

Pentru a hotărî astfel, prima instanță a constatat că în temeiul ordinului nr.106/ps din 30 ianuarie 2017, Focșa Ion, deține funcția de șef Direcție al Direcției Regionale Sud al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019, Focșa Ion Nicolae a fost suspendat din funcția publică de comisar principal, șef al Direcției regionale Sud pe perioada desfășurării anchetei de serviciu nr. A-110 din 25 iulie 2019, începând cu 29 iulie 2019 (810120).

Instanța de judecată a stabilit că procedura administrativă a fost inițiată în temeiul Raportului din 25 iulie 2019 a ofițerului principal al Secției Reglementare juridică a Direcției juridice și practică contravențională, Serghei Gherman, dar fără respectarea prevederilor art. 70, 78 din Codul administrativ, care stipulează înștiințarea participanților despre inițierea și respectiv finalizarea procedurii administrative, la 26 iulie 2019 a fost emis actul administrativ individual – ordinul nr. 671/ps din 26 iulie 2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”.

La fel, a fost constatat că la emiterea actului administrativ contestat, circumstanța indicată și anume „ancheta de serviciu nr. A-110 din 25 iulie 2019 dispusă în urma sesizării ofițerului superior al Sectorului poliției de frontieră „Larga” al Direcției regionale Nord, comisar Voloșin Alexandru privind acțiunile ilegale a comisarului Focșa Ion, Șef al Direcției regionale Sud, în cadrul desfășurării anchetelor de serviciu soldate cu sancționarea petiționarului în scopul intimidării și determinării ultimului la plecare din funcția de șef al Sectorului Poliției de frontieră „Giurgiulești-2” al Direcției regionale Sud”, nu a fost supusă verificării. Or, actul administrativ contestat nu reflectă și nici nu indică în ce măsură respectivul argument poate servi ca temei pentru emiterea ordinului cu privire la suspendarea din funcție a lui Focșa Ion.

Prin urmare, instanța de fond a concluzionat în privința nerespectării de către autoritatea publică pârâtă, a principiului statuat la art. 31 din Codul administrativ, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate. Or, indicarea în actul administrativ a mențiunii „ancheta de serviciu nr. A-110 din 25 iulie 2019 dispusă în urma sesizării ofițerului superior al Sectorului poliției de frontieră „Larga” al Direcției regionale Nord, comisar Voloșin Alexandru privind acțiunile ilegale a comisarului Focșa Ion, Șef al Direcției regionale Sud, în cadrul desfășurării anchetelor de serviciu soldate cu sancționarea petiționarului în scopul intimidării și determinarea ultimului la plecare din funcția de șef al Sectorului Poliției de frontieră „Giurgiulești-2” al Direcției regionale Sud”, precum și enumerarea normelor de drept nu poate fi apreciată ca o motivare corespunzătoare, care să corespundă principiului transparenței și comprehensibilității. În plus, contrar prevederilor art. 118 alin. (2) din Codul administrativ, nefiind explicat modul de exercitare a dreptului discreționar.

În circumstanțele enunțate, prima instanță a conchis că actul administrativ contestat a fost emis contrar legii, întrucât încalcă principiul de comprehensibilitate și transparența acțiunilor autorităților publice, ce presupune că procedura administrativă

se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii, respectiv, prin enunțarea generală a unor norme de drept, care reglementează un șir de situații, presupune un limbaj neclar și creează percepții eronate.

Referitor la ordinul nr. 812/ps din 23 august 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”, instanța de fond a constatat că urmare a Raportului din 25 iulie 2019 a ofițerului principal al Secției Reglementare juridică a Direcției juridice și practică contravențională, Serghei Gherman, prin rezoluția conducătorului din 25 iulie 2019, a fost dispusă desfășurarea anchetei de serviciu nr. A-110, de către Serghei Gherman, în privința șefului Direcției al Direcției Regionale Sud, Focșa Ion.

Astfel, instanța de judecată a constatat că, presupusa abatere disciplinară comisă de Focșa Ion a fost raportată Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Rosian Vasilo, de către ofițerul principal al Secției Reglementare juridică a Direcției juridice și practică contravențională, Serghei Gherman, care a și efectuat ancheta de serviciu nr. A-110 și respectiv a întocmit Concluzia acesteia la 23 august 2019 (f.d.6, 11-24, dosar administrativ), pe când alin. (4) art. 57 din Statutul Disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, expres prevede că, nu poate desfășura ancheta de serviciu persoana care a raportat despre abaterea disciplinară.

Instanța de fond a reținut că, atât în petiția semnată de către Voloșin Alexandru, cât și în Raportul ofițerului principal al Secției Reglementare juridică a Direcției juridice și practică contravențională, Serghei Gherman, se menționează despre ilegalitățile comise de către Focșa Ion în cadrul desfășurării anchetelor de serviciu în privința primului, în perioada când acesta activa în funcția de șef al Sectorului Poliției de Frontieră „Giurgiulești – 2”. În textul concluziei anchetei de serviciu nr. A-110 din 23 august 2019, însă nu este indicat și respectiv constatat locul, timpul, metodele, motivele, circumstanțe care conform art. 64 din Statut urmau a fi constatate în cadrul anchetei de serviciu.

La fel, instanța de fond a stabilit că cele relatate de către Voloșin Alexandru în sesizarea sa din 25 iulie 2019 (f.d.1-3, dosar administrativ) și anume pretensele fapte ilegale ale șefului Direcției regionale Sud Focșa Ion, care ar fi admis ilegalități în cadrul efectuării anchetelor de serviciu în privința sa, persecuțiile și atitudinea tendențioasă urmărind scopul excluderii acestuia de la conducerea SPF „Giurgiulești”, prin instrumentarea numeroaselor anchete de serviciu (nr.A-91 din 25 mai 2018, A-95 din 30 mai 2018 și A-1 15 din 20 iunie 2018), cât și materialele anchetei de serviciu nr.A-110 din 25 iulie 2019, au fost supuse examinării și de către Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, care prin ordonanța din 08 octombrie 2019 a refuzat în pornirea urmăririi penale în procesul penal nr.20196700131 din 13.09.2019, din motiv că fapta nu întrunește elementele infracțiunii prevăzute de art. 327 din Codul penal, procesul penal fiind clasat.

Necătând la faptul că procedura administrativă și respectiv ancheta de serviciu în privința lui Focșa Ion au fost inițiate în urma depunerii petiției semnate de către Voloșin Alexandru, în care acesta a indicat despre ilegalitățile comise de către Focșa Ion în cadrul efectuării anchetelor de serviciu în privința sa, în actul administrativ contestat - ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI nr. 812/ps din 23 august 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”, se indică că în cadrul anchetei de serviciu nr.A-110 inițiată la 25.07.2017 s-a constatat că Focșa Ion, în perioada în care a deținut funcția de șef al Direcției regionale Sud, abuzând de prerogativele avute în funcția menționată, a admis prin acțiunile/inacțiunile sale un management instituțional defectuos, iar principalele abateri disciplinare admise de Focșa Ion s-au materializat prin admiterea unui management defectuos în funcția de șef al Direcției regionale Sud (constatările Grupului de lucru instituit prin ordinul șefului IGPF nr.537 din 05 august 2019), fapt care a generat riscuri la securitatea frontieră, încălcări ale prevederilor fișei postului, precum și abateri de la normele stabilite în Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și anume a pct. 7.

Corespunzător, instanța de fond a mai constatat că din conținutul dosarului administrativ prezentat rezultă că, nu a fost inițiată careva procedură administrativă separată în urma controlului efectuat de către grupul de lucru instituit prin ordinul șefului IGPF nr. 537 din 05 august 2019, iar ancheta de serviciu efectuată de către acest grup de lucru în privința lui Focșa Ion urma a fi efectuată separat cu respectarea condițiilor prevăzute la art. 48-51 din Statutul Disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, însă nu în cadrul anchetei inițiate în urma petiției semnate de Voloșin Alexandru, iar la materialele cauzei, cât și nici în dosarul administrativ nu se conține careva Act de conexare a acestora or, art. 52 din Statut expres prevede că, dacă în cadrul desfășurării anchetei de serviciu sânt identificate și alte abateri disciplinare, conducătorul subdiviziunii poate dispune conexarea acestora într-o singură anchetă de serviciu sau, după caz, inițierea unei anchete separate, ceea ce la caz nu a fost efectuat.

Drept urmare, prima instanță a conchis în privința anulării ordinului nr.812/ps din 23 august 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”, având în vedere că viciile specificate afectează legalitatea acestuia.

Materialele cauzei atestă că la 30 decembrie 2020, prin intermediul poștei electronice, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a expediat părților copia hotărârii motivate din 04 decembrie 2020 (f.d.202-204, vol. I).

La 10 decembrie 2020, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, prin intermediul poștei electronice (f.d.186, vol. I), a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând casarea integrală a hotărârii contestate, cu pronunțarea unei decizii de

respingere integrală a acțiunii (f.d.187-188, vol. I), ulterior la 25 ianuarie 2021, a prezentat cererea de apel motivată (f.d.208-219, vol. I).

Prin decizia din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost admisă cererea de apel depusă de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, casată integral hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu adoptarea unei decizii noi, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Focșa Ion (f.d.60, 61-72, vol. III).

Cu referire la ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”, prin prisma pct. 1, 4, 47-49,50 subpct. 3) și 5), 51 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017, Colegiul a stabilit că autoritatea publică a respectat procedura de inițiere a anchetei de serviciu, iar argumentele contrare ale intimatului nu și-au găsit confirmare.

Instanța de apel a apreciat ca fiind corectă poziția apelantului, precum că ordinul nr. 671/ps din 26 iulie 2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”, reprezintă în sine o operațiune administrativă, care poate fi contestată concomitent cu actul administrativ individual final emis pe marginea procedurii administrative, la caz, ordinul de sancționare. Respectiv, luând în considerare că obiectul controlului judecătoresc constituie inclusiv ordinul de sancționare a lui Focșa Ion, Colegiul concomitent a efectuat și controlul judecătoresc asupra legalității și temeiniciei ordinului cu privire la suspendarea din funcție.

La caz, instanța de apel nu a stabilit existența a careva încălcări comise de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la emiterea ordinului nr. 671/ps din 26 iulie 2019 „Cu privire la suspendarea din funcție”, întrucât acesta a fost emis cu respectarea pct. 84 din Statutul disciplinar.

Drept urmare, Colegiul a apreciat ca nefondat argumentul primei instanțe, că ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 671/ps din 26 iulie 2019, urmează a fi anulat întrucât la inițierea procedurii administrative nu au fost respectate dispozițiile art. 70, 78 din Codul administrativ, care prevede înștiințarea participanților despre inițierea și respectiv finalizarea procedurii administrative. Or, prima instanța nu a ținut cont de faptul că conform art. 5 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative, nr. 100 din 22 decembrie 2017, normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială. Iar, potrivit art. 7 alin. (3) din aceeași Lege, în cazul în care între două acte normative cu aceeași forță juridică apare un conflict de norme, se aplică prevederile ultimului act normativ adoptat, aprobat sau emis, cu excepția situațiilor prevăzute la art. 5 alin. (3) și (4).

Astfel, Colegiul a considerat că, la caz, ancheta de serviciu a fost efectuată corect, prin prisma reglementărilor din Statutul disciplinar. Cu atât mai mult, intimatul-

reclamant nu a ținut cont de faptul că la data de 29 iulie 2019, ora 08¹⁷, ordinul „Cu privire la suspendarea din funcție” a fost adus la cunoștința lui Focșa Ion contra semnătură, fapt confirmat prin inscripția de pe actul nominalizat, anexat la dosarul administrativ, respectiv a avut loc înștiințarea despre inițierea procedurii administrative (f.d. 10, dosar administrativ). Iar, în conformitate cu prevederile art. 83 alin. (1) din Codul administrativ, autoritatea publică care conduce procedura administrativă acordă participanților la procedură accesul la dosarul administrativ. Respectiv, Focșa Ion pe parcursul desfășurării anchetei de serviciu a avut posibilitate de a lua cunoștință cu materialele dosarului administrativ, fapt ce denotă că autoritatea publică nu a încălcat prevederile art. 70 din Codul administrativ.

Instanța de apel a concluzionat că instanța de fond a ajuns la o concluzie greșită, precum că autoritatea publică pârâtă la emiterea ordinului nr. 671/ps din 26 iulie 2019 nu a respectat principiul statuat la art. 31 din Codul administrativ. Or, instanța de fond urma să efectueze controlul judecătoresc asupra actului administrativ contestat și asupra operațiunilor administrative efectuate de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră în cadrul procedurii administrative, conform Codului administrativ în coroborare cu Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017. Prima instanța a analizat actele contestate doar prin prisma Codului administrativ. Circumstanțele descrise denotă netemeinicia concluziei primei instanțe despre anularea ordinului nr. 671/ps din 26 iulie 2019 or, actul respectiv a fost emis cu respectarea legislației în vigoare, urmând a fi menținut.

Referitor la ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 812/ps din 23 august 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special Focșa Ion”, instanța de apel a apreciat ca fiind greșită argumentarea primei instanțe, care contravine materialelor dosarului, reținând drept temei de anulare a ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 812/ps din 23 august 2019, faptul că ancheta de serviciu a fost desfășurată de persoana care a raportat despre abaterea disciplinară – Gherman Serghei, deoarece despre pretinsa abatere disciplinară a comunicat Voloșin Alexandru, prin depunerea petiției cu nr. V-262/19 din 25 iulie 2019, dar nu Gherman Serghei, iar acest fapt este confirmat și prin rezoluția Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Vasiloii Rosian.

Cu atât mai mult, în cazul în care Focșa Ion a considerat că Gherman Serghei, desemnat prin Rezoluția Șefului Inspectoratului General pentru efectuarea anchetei de serviciu, nu poate să efectueze anchetă, acesta a avut posibilitate să facă uz de prevederile art. 52 din Codul administrativ, înaintându-i lui Gherman Serghei cerere de recuzare. Însă, nici o acțiune în acest sens, nu a fost făcută de participanții procedurii administrative.

Cu referire la argumentul primei instanțe, că actul administrativ individual defavorabil urmează a fi anulat din motiv că legalitatea ordinului nr. 812/ps din 23 august 2019 este viciată prin faptul că la materialele dosarului administrativ lipsește

actul de conexare a anchetei de serviciu inițiate în urma petiției semnate de Voloșin Alexandru, cu ancheta de serviciu efectuată de Grupul de lucru instituit prin ordinul șefului IGPF nr. 537 din 05 august 2019, Colegiul a stabilit că prima instanța greșit a invocat în hotărârea contestată că procedura administrativă și respectiv ancheta de serviciu în privința lui Focșa Ion, fiind inițiate în urma depunerii petiției semnate de Voloșin Alexandru, urmau să aibă loc numai asupra pretinselor ilegalități comise de Focșa Ion în cadrul efectuării anchetelor de serviciu în privința petiționarului Voloșin Alexandru, și nu în privința altor încălcări comise de reclamant.

Prima instanța nu a ținut cont de faptul că în actul de sesizare depus de Voloșin Alexandru, ultimul face trimitere și la alte pretinse încălcări comise de Focșa Ion, și anume că, în virtutea funcțiilor deținute, Focșa Ion ar fi implicat nemijlocit în scheme de contrabandă cu atragerea unor persoane cu funcții de răspundere din cadrul autorităților vamale. În astfel de circumstanțe, fiind evident că la efectuarea anchetei de serviciu nr. A-110, inițiată la data de 25 iulie 2019 în privința lui Focșa Ion, nu au fost încălcate limitele stabilite de legislația în vigoare. Or, odată ce autorul sesizării Voloșin Alexandru a invocat că de către Focșa Ion au fost comise încălcări destul de serioase în cadrul activității de serviciu, persoana care a efectuat ancheta de serviciu a fost obligată să efectueze controlul necesar în privința activității lui Focșa Ion, în vederea stabilirii adevărului.

Raportând normele legale care reglementează activitatea funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, la circumstanțele cauzei, luând în considerare încălcările comise de Focșa Ion în cadrul activității de serviciu, Colegiul a concluzionat că șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Vasiloș Rosian a ajuns la o concluzie corectă de a aplica în privința șefului Direcției regionale Sud, comisar principal Focșa Ion, sancțiunea disciplinară concediere din funcția publică cu statut special, pentru comiterea încălcărilor grave în activitatea de serviciu.

Referitor la argumentul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră precum că instanța de fond nu a soluționat problema drepturilor persoanei angajate în funcția deținută până la eliberarea de către Focșa Ion și respectiv, restabilirea ulterioară a lui Focșa Ion, or analizând materialele cauzei, Colegiul nu a stabilit că în funcția deținută de Focșa Ion a fost angajată o altă persoană.

De asemenea, Colegiul a apreciat ca nefondat argumentul intimatului din referință, că conform concluziei anchetei de serviciu nu au fost constatate fapte ce ar confirma implicarea lui Focșa Ion în scheme de protecționism și contrabandă. Or, din concluziile anchetei de serviciu rezultă că nu a fost posibilă confirmarea sau infirmarea versiunii privind implicarea lui Focșa Ion în acțiuni ce ar cădea sub incidența unor norme prevăzute de Codul penal, și că în astfel de circumstanțe se impune necesitatea verificării acestei ipoteze de organele competente pe acest segment. Cu atât mai mult, ordinul de concediere a lui Focșa Ion nici nu se bazează pe faptele respective, astfel argumentele invocate de intimat sunt irelevante cauzei.

Instanța de apel a respins argumentul lui Focșa Ion precum că, ordinul IGPF nr. 812/ps din 23 august 2019 este ilegal inclusiv din motivul că la emiterea acestuia nu au fost respectate prevederile art. 87 din Codul muncii. Or, din materialele dosarului administrativ (f.d.88) rezultă că, la data de 23 august 2019 în adresa lui Marahovscaia Senina, Președinte al Uniunii sindicale a Direcției regionale Sud, a fost expediată scrisoarea nr. 162, în care Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a informat despre circumstanțele stabilite în privința lui Focșa Ion în cadrul anchetei de serviciu.

La 28 aprilie 2021, prin intermediul poștei electronice, Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei, a depus la Curtea de Apel Chișinău cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, ulterior la 21 iunie 2021, prin intermediul poștei electronice a prezentat motivarea recursului (f.d.82, vol. III), solicitând casarea integrală a deciziei din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei decizii noi prin care să fie menținută hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d.83-91, vol. III).

În motivarea recursului Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei, a manifestat dezacordul cu decizia din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, reiterând circumstanțele expuse în cererile de chemare în judecată și referința depusă la judecarea cauzei în ordine de apel, invocând că decizia este neîntemeiată, ilegală, fiind aplicate greșit normele dreptului material, iar constatările menționate în decizie sunt în contradicție cu materialele cauzei.

Recurentul a menționat că instanța de apel a interpretat într-un mod arbitrar și ilegal prevederile pct. 57 din Statutul Disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 409 din 07 iunie 2017, care statuează că nu poate desfășura ancheta de serviciu persoana care a raportat despre abaterea disciplinară, deoarece Statutul nominalizat în pct. 57 nu lasă loc de interpretare și nu menționează persoanele care comunică despre pretinsa abatere disciplinară.

Recurentul a invocat ca fiind inexplicabil cum instanța de judecată a pus în vina lui Focșa Ion faptul că nu a depus cerere de recuzare or, reiese că dacă nimeni nu depune recuzare se poate de tolerat orice ilegalitate din partea autorității emitente.

Conform concluziei din 23 august 2019 nu este constatat care au fost acțiunile directe, concrete și data săvârșirii acestor acțiuni, care a fost vina lui Focșa Ion. Mai mult, este abuziv și ilegal din partea IGPF faptul că conform concluziei anchetei de serviciu se face trimitere la noțiunea de „management defectuos” care chipurile a fost constatat de grupul de lucru și proiectul raportului privind rezultatele controlului desfășurat în cadrul Direcției Sud în perioada 12-14 august 2019.

Recurentul și-a manifestat dezacordul cu motivarea instanței de apel, precum că pct. 52 din Statutul disciplinar stabilește că, dacă în cadrul desfășurării anchetei de serviciu sânt identificate și alte abateri disciplinare, conducătorul subdiviziunii poate dispune conexarea acestora într-o singură anchetă de serviciu sau, după caz, inițierea unei anchete separate. Însă, circumstanțele din prezentul caz nu denotă necesitatea emiterii unui astfel de act de către autoritatea publică pârâtă. Or, conform pct. 52, dacă în cadrul desfășurării anchetei de serviciu sunt identificate și alte abateri disciplinare, conducătorul subdiviziunii poate dispune conexarea acestora într-o singură anchetă de

serviciu sau, după caz, inițierea unei anchete separate. Așadar, norma legală operează cu termenul „poate” în contextul conexării sau inițierii unei noi anchete, dar nu este loc de interpretare abuzivă, cu atât mai mult de interpretare din partea instanței de judecată.

Recurentul mai remarcă faptul că nici în actele anexate la materialele cauzei și nici în decizia contestată nu se constată care este încălcarea gravă care stă la baza ordinului de concediere comisă de Focșa Ion, când a fost comisă și în ce circumstanțe. La fel, nu este clar cum și când a fost constatat managementul defectuos pentru perioada în care a activat Focșa Ion.

Recurentul a menționat că în concluzia anchetei de serviciu se face constatarea că termenul de prescripție de tragere la răspundere disciplinară a expirat (cazul Voloșin Alexandru) pagina 10 din concluzie. De asemenea conform concluziei anchetei de serviciu nu au fost constatate fapte ce ar confirma implicarea lui Focșa Ion în scheme de protecționism și contrabandă.

Referitor la încălcarea secretului de stat, recurentul susține că o astfel de anchetă nici nu a fost efectuată, cu toate că conform răspunsului din 09 august 2019 (f.d.44) către Direcția juridică au fost menționate că ancheta urmează să fie efectuată conform prevederilor hotărârii pentru aprobarea Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice nr. 1176 din 22 decembrie 2010.

Recurentul susține că abia în momentul în care la ședințele de judecată a fost atras atenția asupra faptului că urma să fie efectuată o anchetă conform Regulamentului cu privire la asigurarea regimului secret în cadrul autorităților publice și al altor persoane juridice nr. 1176 din 22 decembrie 2010, reprezentanții IGPF au prezentat o notă informativă care chipurile ar fi fost din data de 20 august 2029 și care ar confirma că în cadrul anchetei de serviciu A-91 și A-115 aprobate de Focșa Ion s-au făcut citate din mai multe documente care cad sub incidența Legii nr.245 cu privire la secretul de stat. În acest sens, recurentul atrage atenția că în dosarul administrativ prezentat instanței inițial un asemenea înscris lipsea, fapt care trezește suspiciuni despre data întocmirii acestuia, cu atât mai mult nu este relevant cazului având în vedere că șeful DR Sud Focșa Ion nu este singura persoană care contrasemnează astfel de concluzii, iar ceilalți contrasemnatori nu sunt menționați în această concluzie. Evident este că a fost perfectată doar cu scopul incriminării lui Focșa Ion. Mai mult, este irelevant cazului și răspunsul Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, care face trimitere la sesizarea privind presupusele încălcări a normelor privind protecția secretului de stat de către angajații DR Sud, în care nu este nici o mențiune despre Focșa Ion, nici despre care încălcări și nici perioada acestora.

Consideră ordinul ilegal și inclusiv din motivul că la emiterea acestuia IGPF nu a respectat prevederile art. 87 din Codul muncii, care prevede că concedierea salariaților este admisă cu acordul prealabil al organului sindical.

Prin răspunsul din 17 ianuarie 2020, Inspectoratului de Stat al Muncii menționează că acordul urma să fie solicitat până la emiterea ordinului de concediere. Mai mult, conform informației parvenite de la Federația Sindicatelor „Sindlex” la data

de 20 ianuarie 2020, Focșa Ion a fost membru a sindicatelor, iar careva interpelări ce ține de sancționarea disciplinară a acestuia nu a fost.

Conform art. 244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. 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.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 27 aprilie 2021.

La 28 aprilie 2021, prin intermediul poștei electronice, reprezentatul lui Focșa Ion, avocatul Leontean Serghei, a recepționat dispozitivul deciziei (f.d.73-75, vol. III), iar la 15 iunie 2021, Focșa Ion a recepționat decizia motivată, fapt ce se confirmă prin avizul de recepție DS8001816372AS (f.d.79, vol. III).

La 28 aprilie 2021, prin intermediul poștei electronice, Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei, a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, ulterior la 21 iunie 2021, prin intermediul poștei electronice (f.d.82, vol. III), a prezentat motivarea recursului, solicitând casarea integrală a deciziei din 27 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei decizii noi prin care să fie menținută hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d.83-91, vol. III). Astfel, instanța de recurs consideră că recursul a fost depus cu respectarea termenului prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 25 iunie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimaiților copia cererii de recurs depusă de Focșa Ion, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f.d.94, vol. III).

La 13 iulie 2021, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus referință prin care a solicitat respingerea ca fiind inadmisibil și neîntemeiat recursul depus de Focșa Ion (f.d.97-101, vol. III). Până la data stabilită pentru examinarea chestiunii privind admisibilitatea recursului, în adresa Curții Supreme de Justiție, alte referințe nu au parvenit.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să

însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

În context, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31,

Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei, este inadmisibilă.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Focșa Ion, reprezentat de avocatul Leontean Serghei, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Nicolae Craiu

Victor Burduh