

ÎNCHEIERE

27 octombrie 2021

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecători

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de avocatul Artur Zagorneanu în interesele lui Ivan Cavca,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Ivan Cavca împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, terț Centrul Național Anticorupție cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea la locul de muncă și repararea prejudiciului moral, împotriva deciziei din 12 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 18 iunie 2020, Ivan Cavca a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, cu privire la anularea ordinului nr. 271-p din 19 mai 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, restabilirea la locul de muncă, repararea prejudiciului moral și a cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 04 noiembrie 2008, Ivan Cavca, a fost angajat în funcția de inspector coordonator la Inspectoratul ecologic, fiind ulterior angajat în funcția de inspector principal Inspecția pentru Protecția Mediului Sîngerei, pe parcursul activității, nefiind sancționat.

Pe parcursul anului 2019, Inspectoratul pentru Protecția Mediului a fost supus testării integrității profesionale în conformitate cu Legea privind evaluarea integrității instituționale nr. 325 din 23 decembrie 2013, acțiunile de testare fiind validate în modul stabilit de instanța de judecată, cât și rezultatele acestora.

Prin ordinul Inspectoratului pentru Protecția Mediului nr. 271-p din 19 mai 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dlui Cavca Ivan”, lui Cavca Ivan i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de destituire din funcția publică, cu încetarea raportului de serviciu din 03 iunie 2020, ziua următoare imediat lucrătoare după revenirea din concediu de odihnă anual.

Reclamantul a menționat că, potrivit materialelor prezentate Comisiei de disciplină a Inspectoratului pentru Protecția Mediului, a fost relatat că Cavca Ivan, aflându-se în exercitarea atribuțiilor de serviciu, s-a deplasat la examinarea unui caz de comitere a unei contravenții privind tăierea ilicită a arborilor simulate de către testorii din cadrul Centrului Național Anticorupție. Urmare efectuării procedurilor stabilite de legislație în vederea constatării și sancționării contravenției, precum și a discuțiilor dintre testor și Cavca Ivan, ultimul a propus lui Cavca Ivan, inspector principal în Inspectoratul Protecția Mediului Sîngerei, drept mulțumire, ferăstrăul cu motor, în valoare de 3879,03 de lei, iar Cavca Ivan a acceptat propunerea.

Conform părții descriptive a ordinului contestat, rezultă că agentul public i-ar fi promis testorului că pe viitor poate să-l ajute, doar ca acesta să-i comunice preventiv despre necesități, astfel, ferăstrăul a fost dus de către testor în automobilul indicat de către agent. Susține că, angajatorul a decis că toate cele relevate se consideră încălcări ce constituie abateri disciplinare, prevăzute de art. 57 lit. c), g), h), j) și 1) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04 iulie 2008.

În opinia reclamantului că, ordinul Inspectoratului pentru Protecția Mediului nr. 271-p din 19 mai 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dlui Ivan Cavca” este unul neîntemeiat și pasibil de a fi anulat din considerentul că, angajatorul chiar în ordinul de sancționare menționează, că Ivan Cavca, a perfectat procesul-verbal cu privire la contravenție (însă în textul său nu menționează data întocmirii), persoana vinovată (testatorul, provocatorul) fiind sancționată sub formă de amendă pe care în aceiași zi a și achitat-o. Iar în acest context menționând că procesul-verbal cu privire la contravenție a fost întocmit la 22 mai 2019.

Astfel, ilegalitatea ordinului contestat se atestă și prin faptul disproporționalității sancțiunii aplicate în raport cu fapta comisă care nu depășește limitele legale. Or, sancțiunea de eliberare din serviciu în organul pentru protecția mediului este cea mai aspră sancțiune din cele prevăzute de lege, iar prin prisma prevederilor articolului 206 alin. (5) din Codul muncii, la aplicarea sancțiunii angajatorul trebuia să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise și de alte circumstanțe obiective

De asemenea, reclamantul a subliniat că din momentul săvârșirii abaterii și până la aplicarea sancțiunii disciplinare a trecut aproximativ un an. Or, art. 59 alin. (2) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, indică că, sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterii, cu excepția sancțiunii disciplinare pentru încălcarea legislației cu privire la declararea averii și intereselor personale, la soluționarea conflictelor de interese și la regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor, care se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare.

Astfel, remarcă reclamantul, că aceste prevederi au fost ignorate în totalitate de Inspectoratul pentru Protecția Mediului. Totodată, menționând că, în ordinul de sancționare contestat, nu este indicată nici data, nici ora cât și locul presupusei abateri disciplinare.

În acest context, solicită reclamantul ca compensația bănească pentru prejudiciul moral cauzat să fie stabilit în mărime de două salarii medii. Or, în sensul prevederilor art. 12 din Codul muncii, clauzele din contractele individuale de muncă,

din contractele colective de muncă și din convențiile colective sau din actele juridice emise de autoritățile administrației publice menționate la art. 4 lit. d) și e), care înrăutățesc situația salariaților în comparație cu legislația muncii sânt nule și nu produc efecte juridice.

De asemenea, menționează reclamantul că, sarcina probării legalității și argumentării ordinului privind eliberarea din serviciu în procesul examinării litigiului individual de muncă privitor la restabilirea la muncă, se pune integral pe seama angajatorului pârât, ceea ce corespunde cerințelor art. 9 alin. (2) lit. a) al Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 158 din 22 iunie 1982 (ratificată de R. Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 994-XU1 din 15 octombrie 1996) referitor la faptul, că sarcina probei existenței unui motiv valabil pentru încetare va fi în seama patronului. Iar în acest caz, salariatul, la rândul său, trebuie să pună la îndoială și să dezvăluie netemeinicia probelor pârâtului, ceea ce contribuie, în cele din urmă la o justiție deficientă în ce privește restabilirea drepturilor de muncă lezate, așa cum o garantează art. 20 și art. 114 din Constituția Republicii Moldova.

Suplimentar, menționează reclamantul că, conform procesului-verbal nr. 1 din 23 decembrie 2019, al ședinței privind examinarea raportului privind evaluarea activității Inspectoratului pentru Protecția Mediului Sîngerei, ca rezultat al misiunii de audit desfășurate în cadrul inspecției în perioada 11 noiembrie 2019 – 29 noiembrie 2019, efectuată de Comisia de disciplină a Inspectoratului pentru Protecția Mediului, comisia a constatat că, Ivan Cavca, și-a exercitat atribuțiile de serviciu conform cerințelor legislației de mediu și actelor normative de uz intern, având activitate pe tot parcursul anului. Or, membrii Comisiei de disciplină, nu au constatat abateri disciplinare în cadrul activității lui Ivan Cavca.

Prin încheierea din 17 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a atras în proces în calitate de persoană terță Centrul Național Anticorupție (f.d.58).

Prin hotărârea din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 27 noiembrie 2020, avocatul Artur Zagorceanu acționând în interesele lui Ivan Cavca, a declarat apel împotriva hotărârii din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând casarea hotărârii cu emiterea unei decizii noi privind admiterea acțiunii.

Prin decizia din 12 mai 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată hotărârea din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în partea respingerii pretenției cu privire la repararea prejudiciului moral și în această parte a fost emisă o decizie nouă sub formă de încheiere, prin care a fost declarată pretenția cu privire la repararea prejudiciului moral ca inadmisibilă.

În rest, hotărârea din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost menținută.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a apreciat ca fiind legală și întemeiată soluția primei instanțe în partea respingerii ca neîntemeiată acțiunea depusă de avocatul Artur Zagorceanu în interesele lui Ivan Cavca împotriva Inspectoratului pentru Protecția Mediului, cu privire la anularea ordinului nr. 271-p din 19 mai 2020 cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare lui Ivan Cavca, restabilirea la locul de muncă și încasarea cheltuielilor de judecată.

La acest capitol, instanța de apel a reținut că, în cadrul judecării cauzei s-a constatat cu certitudine faptul lipsei intenției Inspectoratului pentru Protecția

Mediului, de a comite acțiuni care ar încălca careva drepturi ale lui Ivan Cavca. Or, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, în procesul de examinare a chestiunii care a condiționat emiterea actului administrativ individual defavorabil contestat, a avut un rol strict tehnic, de constatare a unor fapte documentate de Centrul Național Anticorupție și confirmate de Judecătoria Chișinău, sediul Centru prin încheierea din 28 ianuarie 2020 (f.d. 41-42), fapte care sunt expres calificate de legislație, sancțiunea pentru comiterea cărora, la fel fiind strict determinată de lege.

Instanța de apel a stabilit că, la soluționarea situației privind emiterea ordinului contestat, care a avut ca efect încetarea raportului de serviciu, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, a respectat toate procedurile impuse de legislație, fapt confirmat prin procesul-verbal nr. 6 din 08 mai 2020 (f.d. 46-48), iar astfel, faptele incriminate funcționarului, Ivan Cavca, prin constatările Centrului Național Anticorupție, și instanței de judecată au fost examinate în cadrul Comisei de disciplină a Inspectoratului pentru Protecția Mediului, funcționarului fiindu-i respectate toate drepturile, iar prin urmare, asigurând procesului disciplinar legalitatea și corectitudinea până la emiterea actului administrativ.

Instanța de apel a conchis că instanța de fond neîntemeiat a respins pretenția privind repararea prejudiciului moral în condițiile în care reclamantul nu a prezentat careva probe privind respectarea procedurii prealabile, motiv din care în temeiul art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. f) din Codul administrativ a declarat inadmisibilă pretenția privind repararea prejudiciului moral.

Instanța de apel a relevat că, prin Codul administrativ, legiuitorul a modificat condițiile și procedura de adresare în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ. Astfel, au fost introduse prevederi noi în privința procedurii prealabile, ce urmează a fi respectată până la depunerea acțiunii în instanță și care diferă de reglementările Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 (abrogată la 01 aprilie 2019 odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ). Or, procedura administrativă a fost inițiată după intrarea în vigoare a Codului administrativ.

La 11 iunie 2021, prin intermediul poștei electronice, avocatul Artur Zagorceanu în interesele lui Ivan Cavca a depus împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei contestate, cu emiterea unei decizii noi de admiterea acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul și-a exprimat dezacordul cu decizia instanței de apel, a reiterat argumentele indicate în cererea de chemare în judecată și în cererea de apel.

În esență a indicat că, concluziile instanțelor ierarhic inferioare sunt eronate, iar hotărârile adoptate sunt ilegale și neîntemeiate, întrucât, instanțele au aplicat greșit normele de drept material, interpretând eronat legea și, respectiv, neaplicând legea care trebuia să fie aplicată.

Recurentul a subliniat că, instanțele ierarhic inferioare nu au reținut că conform prevederilor pct. 67 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, sancțiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvârșirii abaterilor disciplinare, cu excepția sancțiunii disciplinare pentru încălcarea legislației cu privire la declararea veniturilor și a proprietății și cu privire

la conflictul de interese, care se aplica în termen de cel mult 6 luni de la data rămânerii definitive a actului prin care se constată săvârșirea abaterii disciplinare. Curgerea termenelor respective se suspendă pe perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma, precum și în cazurile specificate la punctul 61 din Regulamentul menționat.

Totodată, recurentul a menționat că, instanța de fond nu a apreciat că în ordinul de sancționare nu este menționat nici data, nici ora cât și locul presupusei abateri disciplinare.

Mai mult decât atât, instanțele ierarhic inferioare nu au reținut că conform prevederilor alin. (3) al aceluiași articol sancțiunea disciplinară, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii, fapt ignorant de către inspectorat. Or, art. 22 alin. (1) din Legea privind testarea integrității profesionale nr. 325 din 23 decembrie 2013, indică că, în termen de 10 zile de la publicarea prezentei legi, entitățile publice care cad sub incidența ei informează, contra semnătură, agenții publice despre posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională. Refuzul de a semna nu exonerează agenții publice de răspunderea disciplinară în cazul unui rezultat negativ al testului de integritate profesională. Astfel, în accepțiunea normelor de drept, rezultă că entitățile publice sunt obligate să informeze în prealabil agenții publice contra semnătură despre posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională, iar refuzul de a semna nu îi exonerează de răspunderea disciplinară în cazul unui rezultat negativ al testului de integritate profesională. Or, contrar prevederilor legale, Inspectoratul pentru protecția mediului, nu și-a onorat obligația legală de informare contra semnătură a funcționarului public Ivan Cavca, despre posibilitatea aplicării testelor de integritate profesională.

În acest context, invocă recurentul că, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, nu a prezentat probe care ar confirma informarea lui Ivan Cavca, contra semnătură despre posibilitatea de a fi supus testării integrității profesionale sau eventual refuzul acestuia de a semna. Iar având în vedere faptul că, ordinul Inspectoratului pentru Protecția Mediului privind anularea ordinului nr. 271-p din 19 mai 2020 de concediere a lui Ivan Cavca, a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite de art. 7 alin. (2) lit. a) și art. 22 alin. (1) din Legea privind testarea integrității profesionale, instanța inferioară nejustificat a respins acțiunea înaintată de Ivan Cavca.

Recurentul invocă faptul că, informarea agentului public vizează posibilitatea supunerii pe viitor a controlului de integritate și nicidecum efectuarea propriu-zisă a verificării integrității care poartă un caracter confidențial. Or, analizând înregistrările prezentate de reprezentantul Centrului Național Anticorupție, se relevă faptul că testorul nu a avut un comportament pasiv dar din contra, având o manieră foarte activă prin care incita (provoca, instiga) agentul public de a lua coniac, motorină, bani iar, ulterior, și fereștrăul.

La acest capitol, a remarcat recurentul că, testorului i-a fost întocmit procesul-verbal cu privire la contravenția comisă în mai 2019, însă testorul încălcând grav prevederile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, nu s-a limitat doar la examinarea de o manieră pur pasivă a activității agentului public, dar a exercitat asupra lui Ivan Cavca, o influență de natură de a

provoca comiterea unei acțiuni ilicite și a continuat activitatea abuzivă, depășind atribuțiile sale de serviciu. Iar astfel, intenția nu-i aparține agentului public (persoanei provocate), dar testorului (provocatorului), respectiv, nu Ivan Cavca, i-a cerut, dar testorul i-a propus.

De asemenea, a subliniat că, reprezentantul Centrului Național Anticorupție, contrar prevederilor menționate a refuzat să comunice data înregistrării audio-video efectuată de testor (refuzând categoric să răspundă și la întrebarea subsemnatului referitor la data înregistrării), dar și persoana care a efectuat înregistrarea.

În opinia recurentului, toate circumstanțele invocate indică la o examinare superficială a cauzei de către instanțele ierarhic inferioare și fără a intra în esența litigiului dedus judecății, precum și a pretențiilor formulate de reclamant.

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

În conformitate cu art. 245 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 Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 12 mai 2021.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că avocatul Artur Zagorceanu acționând în interesele lui Ivan Cavca s-a conformat prevederilor legale și a depus cererea de recurs la 11 iunie 2021, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 23 august 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatului copia cererii de recurs, fiindu-i explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarant, însă până în prezent intimatul nu și-a valorificat dreptul de a depune referință.

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 temeiuri 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 nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne 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 implicite admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; 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 recursul depus de avocatul Artur Zagorceanu în interesele lui Ivan Cavca, este inadmisibil.

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 avocatul Artur Zagorneanu în interesele lui Ivan Cavca, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecători

Nina Vascan

Victor Burduh