

Dosarul nr. 3ra-524/22
2-21031011-01-3ra-10052022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani (jud. A. Paniș)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

ÎNCHEIERE

15 iunie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a lui Valentin Savin împotriva Ministerului Afacerilor Interne cu privire la anularea actului administrativ

împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul declarat de Valentin Savin și menținută hotărârea din 29 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani

constată:

La 1 martie 2021, Valentin Savin a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Afacerilor Interne cu privire la anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat că prin ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021, în temeiul art. 58 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară cu concediere din funcția publică cu statut special.

A considerat ordinul menționat ca fiind ilegal și neîntemeiat, emis cu încălcarea directă a normelor de drept material și procedural în raport cu adoptarea acestuia.

A precizat că în motivarea ordinului Ministerului Afacerilor Interne a fost indicat precum că la 15 ianuarie 2021, cu nr. 4/44 în cadrul Serviciului management documente al SPIA al MAI, a fost înregistrat raportul de autosesizare pe faptul că la 13 ianuarie 2021, ora 19:50, în sediul stației PECO „Reovis” din sat. Criva r-nul Briceni, de către persoana identificată Vitalie David, a fost maltratată operatorul-

consultant al stației Igor Gaidei, acțiuni desfășurate în prezența a doi angajați ai Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI, care fiind îmbrăcați în uniformă de serviciu nu au întreprins nicio acțiune de curmare a nelegiuirilor la care au fost martori, lăsând în primejdie persoana, viața și sănătatea căreia erau puse în pericol.

Totodată, a menționat că în textul ordinului Ministerului Afacerilor Interne a fost făcută trimitere la faptul că la 15 ianuarie 2021, prin viza conducerii MAI a fost dispusă efectuarea anchetei de serviciu de către Serviciul protecție internă și anticorupție a MAI, dar fără a indica actul care a rezultat efectuării anchetei de serviciu.

A remarcat că ordinul menționat conține un șir de circumstanțe și constatări care nu rezultă din niciun act administrativ, iar indicarea acestora în ordinul nr. 13 ef din 2 februarie 2021 constituie nu alt ceva decât niște circumstanțe neîntemeiate.

Reieșind din prevederile art. 58 din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și pct. 94 din Hotărârea de Guvern nr. 409/2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a evidențiat că pentru aplicarea sancțiunii disciplinare sub forma concedierii este necesar ca abaterea disciplinară să fie una gravă, care reiese din prevederile pct. 92 din Hotărârea de Guvern nr. 409/2017.

În acest context, a afirmat că potrivit ordonanței de refuz în pornirea urmării penale din 10 februarie 2021 a Procuraturii în procuratura raionului Briceni, pe marginea faptei comise de el, a fost constatată lipsa componentei de infracțiuni, precum și lipsa unor consecințe grave în sensul normelor sus indicate.

Având în vedere prevederile pct. 93 din Hotărârea de Guvern nr. 409/2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a menționat că aplicarea sancțiunilor disciplinare prin concediere este una ilegală, ținând cont că abaterea disciplinară nu a fost comisă în exercițiul funcției, iar în condițiile date, urma să-i fie aplicată una din celelalte sancțiuni prevăzute de Legea nr. 288/2016.

La fel, a susținut că ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021 trebuia să conțină cel puțin descrierea consecințelor survenite ca urmare a abaterii disciplinare, ceea ce de fapt lipsește, iar aplicarea sancțiunii în modul dat devine una ilegală.

A mai notat că pe tot parcursul exercitării funcției, dânsul s-a manifestat pozitiv dând dovadă de capacități profesionale înalte, manifestând disciplină personală și de lucru impecabilă la funcțiile deținute, demonstrând iscusință, profesionalism și simț de înaltă răspundere pentru lucrul înșărcinat.

A conchis că Ministerul Afacerilor Interne trebuia să se expună asupra tuturor circumstanțelor invocate în procedura examinării și aplicării sancțiunii disciplinare, aceasta fiind scopul unei astfel de proceduri.

Cu referire la prevederile art. 118 alin. (1) Cod administrativ, a menționat că autoritățile publice trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv, nu să își

întemeieze hotărârea numai pe circumstanțele constate nemijlocit de aceasta și pe probele cercetate în cadrul procedurii administrative.

A mai invocat reclamantul că din data desemnării și pe tot parcursul activității în funcția deținută, a exercitat atribuțiile de serviciu în limitele competenței, în mod conștiincios și în strictă conformitate cu prevederile legislației în vigoare.

A considerat că angajatorul nu poate dispune eliberarea din funcție, deoarece nu a argumentat ordinul de încetare, precum și nu a fost întrunită niciuna din prevederile legale enumerate mai sus.

Astfel, având în vedere că eliberarea din funcție a fost dispusă în mod ilegal, în situația în care dânsul anterior nu a comis abateri disciplinare, iar aplicarea la prima ocazie a sancțiunii disciplinare prin concediere devine una ilegală, considerente pentru care a evidențiat că urmează a fi încasat atât salariul pentru lipsa forțată de la muncă, cât și prejudiciul moral pentru consecințele negative a unui act administrativ.

A precizat că, deoarece a fost privat abuziv de posibilitatea de a munci, ca urmare a concedierii ilegale, circumstanță în care dânsul este în drept de a solicita compensarea salariului pentru toată perioada respectivă, în mărimea cuantumului salariului lunar obținut până la concediere.

Dat fiind faptul că a fost concediat ilegal, fiindu-i îngrădit dreptul de a munci și reținut salariul pentru perioada absenței forțate, a considerat că se impune necesitatea încasării prejudiciului material pentru eliberarea ilegală din serviciu și reținerea plăților salariale.

Ținând cont de faptul că autoritățile publice și-au îndeplinit în mod abuziv obligațiile legale, prin care i-au fost încălcate drepturile sale garantate, fiindu-i cauzat un prejudiciu moral, manifestat prin lipsirea forțată de la locul de muncă, indiferență manifestată de autoritățile publice față de cele solicitate, lipsa transparenței și interesul personal a unor persoane de conducere, în detrimentul lui, considerente pentru care repararea acestui prejudiciu moral poate fi realizată doar prin achitarea unei sume în mărime de 20 000 de lei.

A relatat că ordinul contestat i-a fost adus la cunoștință la 2 februarie 2021.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 6 paragraful 1 din CEDO, art. 20 din Constituția Republicii Moldova, art. 20, 36, 189, 214 Cod administrativ.

A solicitat admiterea cererii de chemare în judecată, anularea ordinului Ministerului Afacerilor Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021, restabilirea lui în funcția deținută anterior în calitate de comisar, șef adjunct sector al Sectorului Poliției de Frontieră „Criva” al Direcției regionale Nord a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al MAI, încasarea în beneficiul lui a salariului mediu pentru lipsa forțată de la serviciu începând cu data eliberării și până la data restabilirii în funcție, precum și a prejudiciului moral în sumă de 20 000 de lei.

Prin încheierea din 14 mai 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță Inspectoratul General al Poliției de Frontieră.

În cadrul ședinței de judecată în prima instanță din 21 iunie 2021, Valentin Savin a concretizat pretenția referitor la anularea ordinului Ministerului Afacerilor

Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021, solicitând anularea în parte a ordinului Ministerului Afacerilor Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021, și anume, anularea doar în partea ce ține de sancționarea lui.

Prin hotărârea din 29 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ inițiată de Valentin Savin.

La 13 iulie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 3 decembrie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice și a oficiului poștal, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Valentin Savin și menținută hotărârea din 29 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare, având în vedere circumstanțele de fapt constatate, probele prezentate în vederea confirmării celor stabilite, au ajuns la concluzia privind respingerea cerințelor reclamantului, fiind justificat stabilită comiterea de către Valentin Savin, în calitate de angajat al Direcției regionale Nord a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră al Ministerului Afacerilor Interne, a abaterilor disciplinare care prejudiciază grav imaginea autorității în care activează în societate, or acesta fiind funcționar public cu statutul special, urma să întreprindă toate măsurile prevăzute de lege, în vederea respectării prevederilor legale.

Prima instanță și instanța de apel au stabilit că reclamantul/apelant Valentin Savin, având calitatea de funcționar public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a manifestat un comportament contrar normelor ce reglementează funcția publică cu statut special, precum și normelor etice acceptate și practicate în societate, manifestate prin admiterea unor acțiuni/inacțiuni ce contravin prevederilor cadrului normativ.

În special, reclamantul/apelant nu a întreprins nicio acțiune de curmare a ilegalităților la care a fost martor, lăsând astfel în primejdie persoana, viața și sănătatea căreia era pusă în pericol, prin ce a comis o abatere disciplinară gravă, care prejudiciază grav imaginea Ministerului Afacerilor Interne.

Astfel, autoritatea publică întemeiat a dispus emiterea, pentru abaterile disciplinare menționate, a ordinului Ministerului Afacerilor Interne nr. 13 ef din 2 februarie 2021, reclamantul/apelant fiind sancționat disciplinar cu „concediere din funcția publică cu statut special”.

Reieșind din prevederile art. 59 alin. (8) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016, cu referire la argumentul apelantului precum că ordonanța de refuz în pornirea urmăririi penale în privința lui, în baza sesizării înregistrate în Procuratura Briceni cu nr. 4pr/21 din 15 ianuarie 2021, probează faptul că nu a încălcat legislația, instanța

de apel a notat că lipsa vinovăției penale, nu înlătură răspunderea disciplinară a lui Valentin Savin, acestea fiind două instituții diferite.

La fel, argumentele lui Valentin Savin privind faptul că nu a mai fost supus sancționării disciplinare, nu prezintă relevanță la caz, or concedierea este o măsură disciplinară extremă, reieșind din încălcările grave stabilite.

Prin urmare, temei pentru anularea ordinului MAI nr. 13 ef din 2 februarie 2021 cu privire la sancționarea disciplinară cu concedierea din funcția publică cu statut special a lui Valentin Savin, nu a fost stabilit nici în prima instanță, nici în instanța de apel, ordinul fiind emis în conformitate cu Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 288 din 16 decembrie 2016, Legea cu privire la Poliția de Frontieră nr. 283 din 28 decembrie 2011, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr. 409 din 7 iunie 2017, întemeiat și legal.

Subsecvent, instanțele de judecată ierarhic inferioare au ajuns la concluzia privind respingerea și a pretențiilor din acțiunea înaintată de Valentin Savin privind restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului mediu pentru perioada absenței forțate de la muncă, începând cu data eliberării din funcție până la data restabilirii, încasarea prejudiciului moral în sumă de 20 000 de lei, ca neîntemeiate.

La 11 aprilie 2022, Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah a depus recurs împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii.

În susținerea recursului a invocat că instanțele de judecată ierarhic inferioare și-au argumentat poziția formulată prin indicarea mijloacelor de probă prezentate de către intimat, dar care se limitează doar la enumerarea acestora fără a face referire la fiecare condiție, invocând superficial că autoritatea publică a respectat exigențele legale. Or, în lipsa probelor care ar fi demonstrat în totalitate legalitatea emiterii actului administrativ, instanțele de judecată au pledat doar la enumerarea acțiunilor legale, conferindu-le acțiunilor intimatului, în mare parte, caracterul legal, dar care raportate la circumstanțele cauzei, nu demonstrează o legalitate a tuturor acțiunilor, ci doar a unora.

A menționat că activitatea administrativă a intimatului, în esență, presupune respectarea cu strictețe a legislației în vigoare fără nicio excepție, ceea ce atrage după sine nulitatea a actului administrativ.

Astfel, a remarcat că prima instanță și instanța de apel nu au ținut cont de prevederile art. 118 alin. (1) Cod administrativ.

A evidențiat că rezultatul activității autorității administrative a fost emiteria ordinului privind aplicarea față de el a sancțiunii disciplinare, fără ca să invoce motivele care au stat la baza acestei decizii.

Aceste argumente invocate de el nu au fost examinate de către instanță, aceasta nu a făcut nicio constatare, lăsând impresia că dânsul nu au fost auzit în ce privește poziția sa privind anularea actului administrativ, fapt ce potrivit

jurisprudenței constatată a Curții Europene a Drepturilor Omului constituie o violare a art. 6 din CEDO.

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

Conform art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 16 februarie 2022, în ședință publică.

La materialele dosarului lipsesc date care ar confirma notificarea dispozitivului deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, participanților la proces.

Este cert și faptul că copia deciziei motivate din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost expediată, prin intermediul oficiului poștal, în adresa reprezentantului recurentului, avocatului Alina Valah, la 1 aprilie 2022, fapt ce se atestă prin ștampila aplicată pe plicul corespondenței, fiind însă returnată de către oficiul poștal cu mențiunea „nereclamat” (f. d. 184-185 verso).

Se mai constată că la 11 aprilie 2022, Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah a depus recurs împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 186-193).

Astfel, recursul depus de Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah împotriva deciziei din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

La 11 mai 2022, în adresa Ministerului Afacerilor Interne și Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a fost expediată copia recursului depus de Valentin Savin, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f. d. 196), fiind recepționată de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la 16 mai 2022 și de Ministerul Afacerilor Interne la 17 mai 2022, ceea ce se atestă prin avizele de recepție anexate la actele cauzei (f. d. 197-198).

La 3 iunie 2022, Ministerul Afacerilor Interne a depus referință, prin care a solicitat respingerea recursului depus de Valentin Savin.

Până la data stabilită pentru examinarea admisibilității recursului, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră nu și-a valorificat acest drept procedural și nu a depus referință.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah, 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 îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) art. 246 Cod 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 pentru 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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) Cod administrativ. În consecutivitate, 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah.

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

dispune:

Recursul depus de Valentin Savin, reprezentat de avocatul Alina Valah se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu