

Dosarul nr. 3ra-781/22
2-21005032-01-3ra-03082022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (M. Gandrabur)
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

Î N C H E I E R E

07 septembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nicolae Craiu
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Alina Fodea împotriva Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a admis apelul depus de Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală, s-a casat integral hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie,

c o n s t a t ă:

La 11 ianuarie 2021 Alina Fodea a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală (în continuare AGEPI) cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a relatat că, prin ordinul Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr. 257p din 18 decembrie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Alina Fodea, specialist principal Secția comunicare și instruire din cadrul Direcției comunicare și relații internaționale” i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară „muștrare aspră” prevăzută la art. 58 lit. c) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În opinia Alinei Fodea, ordinul nominalizat este ilegal, neîntemeiat și emis cu încălcarea normelor de drept material și procedural, întrucât a fost întemeiat pe faptul comiterii contravenției prevăzute de art. 313 din Codul contravențional, precum că, la 31 ianuarie 2020, în adresa Centrului a parvenit demersul AGEPI privind acțiunile sale, săvârșite în calitatea de secretar al grupului de lucru

responsabil de organizarea expoziției internaționale specializate "INFOINVENT-2019". Or, AGEPI în calitate de organizator al expoziției internaționale "INFOINVENT-2019", are atribuția de a achiziționa distincțiile, inclusiv medaliile, care urmează să le acorde participanților.

Potrivit anchetei de serviciu efectuate de AGEPI, Alina Fodea a comandat din surse proprii de la producător confecționarea a 42 de medalii suplimentare și 30 de cutii pentru medalii, în afara comenzii efectuate de AGEPI, conform contractului de achiziție a bunurilor de valoare mică nr. 103 din 01 noiembrie 2019, pe care le-a repartizat contra cost unor participanți la expoziție, fără coordonarea cu Comitetul organizatoric. Astfel, Comisia de disciplină din cadrul AGEPI a considerat că Alina Fodea și-a depășit atribuțiile de serviciu și a solicitat pornirea procesului contravențional în temeiul art. 313 din Codul contravențional.

Prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chișinău din 23 septembrie 2020 s-a încetat procesul contravențional intentat în privința Alinei Fodea în temeiul art. 313 din Codul contravențional, din lipsa faptului contravenției.

Așadar, reclamanta a opinat că, aplicarea sancțiunii disciplinare reprezintă o acțiune ilegală, deoarece încălcări în conduita sa nu au fost stabilite și demonstrate.

De altfel, Comisia de disciplină a decis că se va expune asupra aspectelor disciplinare numai după ce autoritățile competente vor soluționa cazul dat, în partea ce ține de sancțiunea contravențională. Prin urmare, temeiul pentru care s-a dispus cercetarea disciplinară a acțiunilor sale a fost faptul comiterii contravenției, care potrivit deciziei Curții de Apel Chișinău nominalizate a rezultat cu constatarea lipsei acesteia, respectiv fiind stabilit caracterul legal al acțiunilor pentru care a fost sancționată.

Iar, în lipsa temeiului legal și a circumstanțelor invocate în ordinul contestat, acesta este unul neîntemeiat și urmează a fi declarat nul.

De asemenea, în motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a menționat că autoritatea publică pârâtă la emiterea ordinului contestat a luat o decizie părtinitoare și subiectivă, fiind vădit intenționată împotriva sa.

Or, temeiurile de fapt care au stat la baza emiterii ordinului contestat nu și-au găsit confirmare.

Mai mult, este inadmisibil faptul că Comisia de disciplină a indicat care sunt abaterile disciplinare, însă nu le-a dat o apreciere și încadrare juridică, rezumându-se doar la enumerarea acestora.

Totodată, reclamanta a invocat că AGEPI a aplicat sancțiunea disciplinară după expirarea termenului de prescripție stabilit la art. 59 alin. (2) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

De altfel, suspendarea termenului de 6 luni s-a dispus în mod ilegal, în măsura în care Legea nominalizată prevede expres situațiile în care acest termen se suspendă, iar la caz, acestea nu se regăsesc, în temeiul de suspendare al autorității emitente.

Având în vedere cele enunțate, Alina Fodea a solicitat anularea ordinului Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr. 257p din 18 decembrie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Alina Fodea, specialist principal Secția comunicare și instruire din cadrul Direcției comunicare și relații

internaționale” și a deciziei (răspunsului) Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr. 05-05-5676 din 04 noiembrie 2020.

Prin hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă parțial acțiunea și s-a anulat ordinul nr. 257p din 18 decembrie 2020, emis de către Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală în privința Alinei Fodea, în partea aplicării sancțiunii disciplinare. În rest, acțiunea s-a respins ca neîntemeiată (f.d.67, 68-84).

La 04 august 2021, în termenul prevăzut de art. 232 din Codul administrativ, AGEPI a depus apel, iar la 24 decembrie 2021 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii contestate și emiterea unei noi decizii privind respingerea cererii de chemare în judecată depusă de Alina Fodea (f.d.94, 98-100).

Prin decizia din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul depus de AGEPI, s-a casat integral hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă decizie, prin care s-a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Alina Fodea împotriva Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil (f.d.116-130).

Curtea de Apel Chișinău și-a întemeiat decizia pe dispozițiile art. 201, 202, 206 alin. (1), (2) și (5) din Codul muncii, art. 2, 22 alin.(1), art. 56-58, art. 59 alin. (1)-(8), (10) și (11) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, art. 2, 6, 10 din Codul de conduită a funcționarului public, stabilind că procedura aplicării sancțiunii disciplinare a fost aplicată în mod legal, or, după constatarea abaterii, s-a dispus inițierea anchetei de serviciu, în cadrul căreia, Alina Fodea a depus explicație, iar în baza materialelor anchetei de serviciu, în termenul prevăzut de lege, s-a dispus sancționarea acesteia cu ”muștrare aspră”.

Subsecvent, la argumentul primei instanțe menționat în susținerea ilegalității ordinului de sancționare disciplinară, emis în privința Alinei Fodea, și anume că acesteia i-a fost aplicată sancțiunea cea mai dură, iar angajatorul nu a raportat faptele presupus a fi abateri disciplinare la normele legale, instanța de apel, a conchis că concluziile instanței de fond se bazează pe o interpretare eronată a circumstanțelor cauzei și cadrului legal, aferent emiterii ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare față de funcționarul public Alina Fodea.

În argumentarea opiniei enunțate, instanța ierarhic inferioară, făcând trimitere la prevederile art. 31 și 118 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, a relevat că ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare, emis în privința Alinei Fodea este suficient de motivat și detaliat, fiind indicate toate temeiurile ce au justificat emiterea acestuia, or, în acesta nu pot fi preluate și incluse toate detaliile și concluziile din ancheta efectuată.

Mai mult, motivarea ordinului contestat conține temeiurile de fapt și de drept, de care a ținut cont angajatorul la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința Alinei Fodea.

Astfel, Directorul General al AGEPI la emiterea actului administrativ individual – ordinului nr. 257p din 18 decembrie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Alina Fodea, specialist principal Secția comunicare și instruire din cadrul Direcției comunicare și relații internaționale”, a respectat

prevederile art. 31 și 118 din Codul administrativ, indicând amănunțit toate circumstanțele de fapt și de drept, abaterea disciplinară comisă de Alina Fodea, precum și legătura de cauzalitate între faptele imputate și consecințele acesteia.

Iar, reieșind din concluzia anchetei de serviciu, la aplicarea sancțiunii disciplinare Alinei Fodea, au fost luate în considerare toate circumstanțele reale, împrejurările obiective în care au fost comise acțiunile/inacțiunile ilegale, cât și cele personale (împrejurări subiective), care au legătură cu salariața.

De altfel, la determinarea sancțiunii disciplinare aplicabile au fost examinate întrunirea elementelor definitorii ale răspunderii disciplinare. Gravitatea încălcării în toate situațiile este apreciată de către angajator, reieșind din circumstanțele stabilite și ținând cont de împrejurările specifice situației. Caracterul excepțional al instituirii răspunderii rezidă din responsabilitatea pe care o incubă funcția deținută, iar în aceste cazuri importanța prezintă faptul încălcării obligațiilor de muncă. Or, încălcarea a fost constatată cu certitudine, aspectele fiind detaliate în concluziile anchetei de serviciu, precum și în actele aferente.

Altfel spus, Directorul General al AGEPI a respectat principiul comprehensibilității și transparenței acțiunilor, asigurând participarea neîngrădită la procedura administrativă a Alinei Fodea, aceasta recunoscând fapta.

Referitor la argumentul intimatului precum că angajatorul nu a motivat soluția de aplicare a sancțiunii față de Alina Fodea, instanța de apel a notat că rolul instanței este de a verifica legalitatea actului administrativ și nu de a examina oportunitatea acestuia. De altfel, instanța de judecată și-ar depăși competențele legale, arogându-și atribuțiile altor organe, or, în caz contrar instanța judecătorească ar admite o imixtiune în raportul angajator-salariat, ceea ce la rândul său, este de natură să afecteze negativ exercitarea atribuțiilor legale ale Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală.

Cât privește argumentul intimatului că angajatorul nu a raportat faptele presupus a fi abateri disciplinare la normele legale, Curtea de Apel Chișinău a catalogat ca fiind eronată expunerea precum că în ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare nu au fost raportate circumstanțele de fapt la normele de drept. Or, aceste raportări au fost expuse în concluzia anchetei de serviciu, fapt ce s-a soldat cu constatarea abaterii disciplinare.

Subsidiar, instanța de apel a reținut că, prin aplicarea sancțiunii disciplinare „muștrarea aspră” nu poate fi abordat subiectul dreptului vătămat, în situația în care dreptul la muncă nu este un drept absolut, acesta poate fi îngădit în limitele stabilite de lege.

Așadar, constatând că de către Alina Fodea a fost încălcată disciplina muncii, prevederile fișei postului, Codului de conduită a funcționarului public, instanța de apel a relevat că nu-i poate fi imputată angajatorului vătămarea dreptului la muncă în raport cu angajatul. Or, AGEPI a respectat prevederile art. 31 și 118 din Codul administrativ la emiterea actului administrativ individual contestat de către Alina Fodea, în care au fost elucidate toate circumstanțele de fapt și de drept, abaterea disciplinară imputată și legătura de cauzalitate între faptele imputate și consecințele acesteia.

În final, invocând dispozițiile art. 29 alin. (1) - (3) din Codul administrativ, Curtea de Apel Chișinău a conchis că actul administrativ individual contestat – ordinul Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr. 257p din

18 decembrie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Alina Fodea, specialist principal Secția comunicare și instruire din cadrul Direcției comunicare și relații internaționale”, a fost emis în conformitate cu legislația în vigoare. Or, acesta a fost emis în privința Alinei Fodea ca urmare a abaterilor disciplinare comise de către ultima și constatate cu certitudine în cadrul anchetei de serviciu.

Iar, deoarece prima instanță a emis o soluție eronată și neîntemeiată, Curtea de Apel Chișinău a admis apelul depus de AGEPI, a casat integral hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și a emis o nouă decizie de respingere a acțiunii Alinei Fodea.

La 14 iunie 2022 Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah a depus recurs, iar la 03 august 2022 a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău solicitând casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

În susținerea recursului, Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah a indicat circumstanțele de fapt și de drept invocate pe parcursul examinării cauzei în prima instanță și instanța de apel, suplimentar menționând dezacordul cu decizia instanței de apel pe care o consideră ilegală, neîntemeiată și emisă cu încălcarea normelor de drept material și procedural.

Subsecvent, recurenta a notat că obiectul examinării prezentei cauze îl constituie verificarea legalității ordinului Agenției de Stat pentru Proprietatea Intelectuală nr. 257p din 18 decembrie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Alina Fodea, specialist principal Secția comunicare și instruire din cadrul Direcției comunicare și relații internaționale”, în partea ce ține de sancționarea sa.

Totodată, a enunțat că instanța de apel și-a argumentat soluția, prin indicarea mijloacelor de probă prezentate de către intimată, 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, Curtea de Apel Chișinău a pledat doar la enumerarea acțiunilor legale, conferindu-le acțiunilor intimatei în mare parte caracterul legal, dar care raportate la circumstanțele cauzei nu demonstrează o legalitate a tuturor acțiunilor, ci doar a unora.

În asemenea condiții, activitatea administrativă a intimatei, în esență presupune respectarea cu strictețe a legislației în vigoare, fără nicio excepție, ceea ce atrage după sine nulitatea actului administrativ.

Complementar, recurenta a relevat că instanțele ierarhic inferioare nu au ținut cont de dispozițiile art. 118 alin. (1) al Codului administrativ. Astfel, rezultatul activității autorității administrative a fost emiteria ordinului privind aplicarea sancțiunii disciplinare în privința sa, fără a invoca motivele care au stat la baza aceste decizii.

În context, Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah a susținut că argumentele sale în acest sens, nu au fost examinate de către instanța ierarhic inferioară, ceea ce denotă că indiferent de argumentele prezentate, prin hotărârea atacată, instanța de apel a lăsat impresia că opinia recurteii privind anularea actului administrativ nu a fost auzită, ceea ce constituie o violare a art.6 CEDO.

La 04 august 2022 în adresa AGEPI a fost expediată copia recursului depus de Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința depusă la 06 septembrie 2022 AGEPI a solicitat respingerea recursului depus de Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah și menținerea în vigoare a deciziei instanței de apel.

Tot la 06 septembrie 2022 AGEPI a depus cerere, prin care a solicitat declararea inadmisibilă a recursului depus de Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah.

În susținerea cererii, AGEPI a indicat că din recursul depus de Alina Fodea nu rezultă argumentul privind încălcarea flagrantă a regulilor de apreciere a probelor de către instanța de apel, în cadrul controlului judecătoresc.

Mai mult, argumentele invocate de către recurentă poartă un caracter declarativ, se combat cu probele administrate și nu au suport legal.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că instanța de apel a examinat cauza sub toate aspectele, cu respectarea normelor de drept material, procedural și apreciind corect probele administrate a emis o decizie legală, iar argumentele invocate de recurentă în cererea de recurs se referă la dezacordul față de procedura disciplinară desfășurată de către AGEPI și nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 432 alin. (2), (3) și (4) din Codul de procedură civilă.

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.

Iar, conform art. 245 din același Cod, 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. 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 în prezenta cauză de contencios administrativ la 18 mai 2022.

Din materialele cauzei rezultă că, avocatul Alina Valah a recepționat copia dispozitivului deciziei din 18 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău la data de 24 mai 2022, iar decizia motivată la 25 iulie 2022, prin intermediul poștei electronice, fapte confirmate prin extrasele din poșta electronică, anexate la dosar (f.d.131, 137).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah s-a conformat dispozițiilor art. 245 din Codul administrativ și a depus în termen recursul la 14 iunie 2022, iar motivarea recursului la 04 august 2022.

Examinând cererea AGEPI și temeiurile recursului depus de Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul este 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 Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ 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 menționează 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 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 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).

Astfel, 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 Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah, este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 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 Alina Fodea, reprezentată de avocatul Alina Valah se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nicolae Craiu

Nina Vascan