

Dosarul nr. 3ra – 700/22
2-20084363-01-3ra-14072022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. V. Sârbu)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, Gh. Mîra, G. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

7 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
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Agenția „Apele Moldovei”,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de
Liuba Secăreanu împotriva Agenției „Apele Moldovei” cu privire la anularea actului
administrativ individual defavorabil,
împotriva deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

constată:

La 21 iulie 2020, Liuba Secăreanu a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Agenției „Apele Moldovei” cu privire la anularea actului administrativ
individual defavorabil.

În motivarea cererii de chemare în judecată reclamanta a indicat că, conform
contractului individual de muncă în serviciul public nr. 7 din 9 decembrie 2015 și
ordinului nr. 257-p din 9 decembrie 2015, a fost angajată, în baza rezultatelor
concursei, la Agenția „Apele Moldovei”, în calitate de șef al Secției cadastru din
cadrul Direcției Managementul Resurselor de Apă începând cu data de 11 decembrie
2015.

În urma reformei instituționale operată de Guvernul Republicii Moldova, prin
ordinul 308-p din 3 decembrie 2018, a fost transferată din funcția de șef al Secției
cadastru din cadrul Direcției Managementul Resurselor de Apă în funcția de specialist
principal al Direcției Managementul Resurselor de Apă, începând cu 3 decembrie
2018.

Potrivit fișei de post, una din atribuțiile de funcție care îi revin este ținerea
evidenței Regulamentelor de exploatare ale lacurilor de acumulare/iazurilor și ale
bazinelor de acumulare, atribuție care constă în următoarele: înregistrarea

Regulamentelor și Fișelor tehnice ale lacurilor de acumulare/iazurilor conform Hotărârii de Guvern nr. 977 din 6 august 2016; ținerea evidenței lacurilor de acumulare/iazurilor și a bazinelor de acumulare conform listei (excel); întreținerea corespondenței cu beneficiarii; acordarea asistenței consultative și informaționale beneficiarilor.

La 6 aprilie 2020, la Agenția „Apele Moldovei” a fost înregistrată, cu nr. 465, cererea Societății cu Răspundere Limitată „Consulting Aqua Grup” privind înregistrarea Regulamentului de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă.

În urma examinării cererii menționate, a formulat răspunsul cu nr. 03/1-04/1610 din 25 mai 2020, prin care a fost respinsă înregistrarea Regulamentului de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă, din considerentul neîntrunirii condițiilor legale, și anume: în procesul de privatizare a obiectului cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx au fost încălcate prevederile Legii 523 din 16 iulie 1999, Legii nr. 121 din 4 mai 2007 privind administrarea și deetimizarea proprietății publice (art. 10 p.2 lit. a), precum și ale art. 127 alin. (3) - (4) din Constituția Republicii Moldova. Titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. xxxxxxxx din 7 aprilie 2000 (xxx/2000) a fost anulat prin decizia din 14 aprilie 2004 a Curții Supreme de Justiție.

Răspunsul menționat, întocmit de reclamantă, a fost acceptat prin semnătură de către directorul Agenției „Apele Moldovei”, Andrei Antonevici, specialistul principal din cadrul Serviciului juridic, Alexandru Cojocari, șeful Direcției Managementul Resurselor de Apă, Dumitru Proca și specialistul principal din cadrul Direcției Hidroameliorare, Monitorizare și Supraveghere, Andrei Turcu și expediat solicitantului, precum și Primăriei Caplani.

La 29 mai 2020, administrația Agenției „Apele Moldovei” i-a transmis spre executare cererea repetată a solicitantului Societatea cu Răspundere Limitată „Consulting Aqua Grup”, privind înregistrarea Regulamentului de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă.

În urma examinării cererii repetate nr. 623 din 29 mai 2020, reclamanta a formulat răspunsul către solicitant din 1 iulie 2020 cu expunerea aceluiași obiecții de neîntrunire de către acesta a tuturor condițiilor legale de înregistrare a Regulamentului și Fișei tehnice prezentate spre înregistrare. Răspunsul întocmit l-a prezentat directorului Agenției „Apele Moldovei” pentru semnare și expediere către solicitant.

Mai târziu a stabilit că răspunsul menționat nu a fost semnat de către director și nu a fost expediat solicitantului.

În schimb, prin scrisorile nr. 29 din 1 iunie 2020, nr. 31 din 5 iunie 2020, nr. 42 din 22 iunie 2020, directorul Andrei Antonevici, contrar art. 23 din Legea 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a obligat să înregistreze Regulamentul de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul. Ștefan Vodă.

Conducându-se de prevederile Legii Apelor nr. 272 din 23 decembrie 2011, ordinului intern nr. 3 din 20 ianuarie 2017 și ale Legii 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, reclamanta și-a expus dezacordul în legătură cu înregistrarea ilegală a obiectului menționat, prezentând directorului

Andrei Antonevici și Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului notele explicative nr. 30 din 1 iunie 2020, nr. 33 din 5 iunie 2020, nr. 43 din 23 iunie 2020, solicitând expertizarea juridică a cazului privind înregistrarea Regulamentului de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă.

Până în prezent nu a primit niciun răspuns asupra notelor menționate atât din partea administrației Agenției „Apele Moldovei”, cât și din partea Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.

Iar, la 23 iunie 2020, prin ordinul nr. 105-p al Agenției „Apele Moldovei”, i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară „avertisment”.

Reclamanta a indicat că nu este de acord cu ordinul dat, or, potrivit art. 206 alin. (5) din Codul muncii, la aplicarea sancțiunii disciplinare, angajatorul trebuie să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise și de alte circumstanțe obiective.

Textul ordinului nr. 105-p din 23 iunie 2020 nu conține argumentarea clară și desfășurată de către administrație a „refuzului nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului și anume refuzul neîntemeiat de a înregistra Regulamentul și Fișa tehnică a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă”.

În suportul afirmației sale a invocat dispozițiile art. 23 alin. (2) –(5) din Legea 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, potrivit cărora funcționarul public are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor scrise sau verbale primite de la conducător dacă le consideră ilegale. Dispoziția se consideră ilegală dacă aceasta este în contradicția cu actele legislative și normative în vigoare, depășește competența autorității publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Dacă funcționarul public are dubii cu privire la legalitatea unei dispoziții, acesta este obligat să comunice în scris autorului dispoziției dubiile sale, precum și să aducă la cunoștința conducătorului ierarhic superior al acestuia astfel de situații. Funcționarul public nu poate fi sancționat sau prejudiciat pentru sesizarea cu bună-credință cu privire la dispozițiile ilegale ale conducătorului. Reclamanta susține că a respectat atribuțiile care îi revin și prevederile legale în vigoare.

Astfel, dezacordul privind înregistrarea Regulamentului de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă, a fost exprimat în răspunsul cu nr. 03/1-04/1610 din 25 mai 2020, acceptat prin semnătură de către directorul Agenției „Apele Moldovei”, Andrei Antonevici, specialistul principal din cadrul Serviciului juridic, Alexandru Cojocari, șeful Direcției Managementul Resurselor de Apă, Dumitru Proca și specialistul principal din cadrul Direcției Hidroameliorare, Monitorizare și Supraveghere, Andrei Turcu și expediat solicitantului, precum și Primăriei Caplani.

Însă, în opinia reclamantei, din motive greu de explicat, prin scrisorile nr. 29 din 1 iunie 2020, nr. 31 din 5 iunie 2020, nr. 42 din 22 iunie 2020, directorul Andrei Antonevici, contrar art. 23 din Legea 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a obligat să înregistreze Regulamentul de exploatare și Fișei tehnice a iazului amplasat pe terenul cu nr. cadastral xxxxxxxxxxxx din satul Caplani, r-nul Ștefan Vodă.

Asupra abuzurilor și ilegalităților comise de către administrația Agenției „Apele Moldovei”, reclamanta a sesizat: Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului - scrisoarea cu nr. de intrare S-164/20 din 26 iunie 2020; Cancelaria de Stat a Republicii Moldova - scrisoarea cu nr. de intrare 12159 din 26 iunie 2020; Agenția Proprietății Publice - scrisoarea cu nr. de intrare 5369 din 25 iunie 2020; Procurorul General al Republicii Moldova - scrisoarea din 25 iunie 2020; Agenția „Apele Moldovei” - scrisoarea nr. 45 din 25 iunie 2020.

Până în prezent, la sesizările menționate a primit răspuns doar de la Procuratura Republicii Moldova (nr.24-178/20-866 din 29 iunie 2020).

De asemenea, a menționat că a expediat cerere prealabilă privind anularea ordinului nr. 105-p din 23 iunie 2020 către Agenția „Apele Moldovei” (nr. 46 din 25 iunie 2020), Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (nr. S-164/20 din 26 iunie 2020), Inspectoratul de Stat al Muncii (nr. 763 din 25 iunie 2020).

Până în prezent, la cererea prealabilă a primit răspuns de la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului (nr. S-164/20/167 din 1 iulie 2020) și Inspectoratul de Stat al Muncii (nr. 763 din 1 iulie 2020).

În opinia reclamantei, la emiterea ordinului nr. 105-p din 23 iunie 2020, administrația Agenției „Apele Moldovei” a încălcat flagrant prevederile Codului muncii, care este lege de bază ce reglementează relațiile dintre angajat și angajator, prin ignorarea totală a Titlului VII, Capitolul II - disciplina muncii.

Reclamanta a solicitat anularea ordinului nr. 105-p din 23 iunie 2020 al Agenției „Apele Moldovei” privind aplicarea sancțiunii disciplinare „avertisment”, repararea prejudiciului moral în sumă de 30 000 de lei și încasarea de la Agenția „Apele Moldovei” suma de 4000 lei cu titlu de cheltuieli de judecată legate de acordarea asistenței juridice (f.d. 4-8).

Prin încheierea din 8 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediu Râșcani, s-a declarat inadmisibilă acțiunea Liubei Secăreanu cu privire la încasarea de la Agenția „Apele Moldovei” în beneficiul Liubei Secăreanu a sumei de 30 000 de lei, prejudiciu moral.

Prin hotărârea din 8 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediu Râșcani, s-a admis parțial cererea de chemare în judecată depusă de Liuba Secăreanu. S-a anulat ordinul nr. 105-p din 23 iunie 2020 al Agenției „Apele Moldovei” privind aplicarea sancțiunii disciplinare „avertisment” Liubei Secăreanu, specialist principal în Direcția Managementul Resurselor de Apă. S-a luat act de decizia nr. 15 din 22 octombrie 2020 a Ministerului Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului și s-a dispus neexecutarea prezentei hotărâri, pe motivul anulării benevole a ordinului nr. 105-p din 23 iunie 2020 de către Ministerul Agriculturii Dezvoltării Regionale și Mediului, după depunerea cererii de chemare în judecată. S-a dispus încasarea de la Agenția „Apele Moldovei” în beneficiul Liubei Secăreanu a sumei de 3000 (trei mii) lei cu titlu de cheltuieli de judecată legate de acordarea asistenței juridice. În rest, pretențiile reclamantei Liuba Secăreanu s-au respins ca neîntemeiate.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 23 iunie 2021, Agenția „Apele Moldovei” a depus apel nemotivat, care ulterior, la 3 septembrie 2021, a fost completat cu motivare împotriva hotărârii din 8 iunie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediu Râșcani.

Prin decizia din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins cererea de apel depusă de Agenția „Apele Moldovei” și s-a menținut hotărârea din 8 iunie 2021 a Judecătorei Chișinău sediu Râșcani.

La 29 martie 2022, Agenția „Apele Moldovei” a depus recurs nemotivat, care ulterior, la 18 iulie 2022, a fost completat cu motivare împotriva deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, cu emiterea unei noi decizii privind respingerea cererii de chemare în judecată.

În motivarea cererii de recurs recurenta a indicat că instanța de apel a determinat corect legea aplicabilă speței, însă a aplicat-o eronat, mai cu seamă a menționat că, în conformitate cu art. 59 alin. (3) a Legii nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, sancțiunea disciplinară, cu excepția celei specificate la art. 58 lit. a) avertisment, 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. Astfel, din norma dată, care este una specială în raport cu norma generală de la art. 94 din Codul administrativ, a dedus că la aplicarea sancțiunii disciplinare de avertisment nu se efectuează procedura de audiere.

A subliniat că aplicarea procedurii simplificate la stabilirea sancțiunii de avertisment se datorează faptului că sancțiunea respectivă este cea mai blândă aplicată funcționarului public, constând într-o atenționare scrisă asupra consecințelor negative pentru activitatea subdiviziunii sau autorității în care aceasta activează.

De asemenea, a invocat că decizia nr. 15 din 22 octombrie 2020 a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului este lovită de nulitate absolută, deoarece a fost emisă de un organ care nu avea competență materială de a anula ordinul 105p din 23 iunie 2020 al Agenției „Apele Moldovei”.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) 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. 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 1 martie 2022, însă date privind notificarea dispozitivului acesteia lipsesc. Decizia motivată din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată Agenției „Apele Moldovei”, la 23 iunie 2022, fapt ce se confirmă prin avizul poștal (f.d. 187).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 19 iulie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimă a fost expediată copia recursului depus de Agenția „Apele Moldovei”, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 25 iulie 2022, Liuba Secăreanu a solicitat respingerea cererii de recurs depuse de Agenția „Apele Moldovei”, cu menținerea deciziei din 1 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Examinând admisibilitatea recursului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi declarat 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 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 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat în 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 Agenția „Apele Moldovei”.

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 Agenția „Apele Moldovei” se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu