

Dosarul nr. 3ra-948/22
2-21034637-01-3ra-15082022

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

ÎNCHEIERE

26 octombrie 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 Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Valentin Rusu împotriva Inspectoratului General al Poliției, terț Inspectoratul de Poliție Ungheni cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcția deținută anterior, repararea prejudiciului cauzat și compensarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a ț ă:

La 13 octombrie 2020, Valentin Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei, a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției, terț Inspectoratul de Poliție Ungheni cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcția deținută anterior, repararea prejudiciului cauzat și compensarea cheltuielilor de judecată (f.d.2-3).

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că reclamantul Valentin Rusu a fost angajat de Inspectoratul de Poliție Ungheni al Inspectoratului General al Poliției al MAI în calitate de agent-șef adjunct, subofițer al Serviciului de Gardă al Secției coordonare operațională.

În baza comunicatului special înregistrat de către Direcția inspectare efectiv a fost dispusă desfășurarea anchetei de serviciu în vederea elucidării pretinselor abateri disciplinare admise de către agent-șef adjunct, subofițer al Serviciului de Gardă al Secției coordonare operațională al Inspectoratului de Poliție Ungheni al Inspectoratului General al Poliției al MAI.

Iar, potrivit ordinului nr. 434 din 9 octombrie 2020 al Inspectoratului General al Poliției al MAI, a fost pedepsit disciplinar cu concedierea din poliție. Motivul contestării îl constituie incorectitudinea individualizării pedepsei disciplinare.

Prin ordinul contestat, Valentin Rusu a susținut că, a fost lipsit de o investigație efectivă, din motiv că materialul se află în gestiunea Procuraturii Ungheni, iar pe caz nu a fost primită o decizie finală, nici măcar de expediere a unui material contravențional în judecată și nici de clasare a anchetei. Nu putea fi emisă decizie de sancționare disciplinară până la finalitate pe caz, or cum poate ancheta de serviciu să depășească o anchetă efectivă în sensul interpretărilor CEDO. Încălcărilor disciplinare mai grave cum ar fi abuz sau exces de putere (art. 327, art. 328 CP), tortură etc. nu au fost pedepsite în așa mod de grav și fără o finalitate pe o cauză penală cum constată în situația de fapt în privința lui Valentin Rusu.

În opinia reclamantului, ordinul contestat a fost emis cu încălcări grave la aplicarea legii materiale, iar în cadrul anchetei de serviciu nu au fost create condiții obiective participanților la proces, întru realizarea drepturilor procedurale.

A mai susținut că ordinul emis contestat contravine principiului proporționalității și nu conține o motivare plauzibilă. Pe acest segment, ordinul ar trebui să explice în mod adecvat raționamentele pe care se bazează, iar Inspectoratul General al Poliției al MAI avea obligația pozitivă de a cerceta și da o apreciere viabilă explicațiilor reclamantului date în cadrul anchetei de serviciu, cât și a argumentelor invocate de acesta.

Reclamantul a invocat că actul administrativ contestat trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, adică să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți, ceea ce în speță lipsește.

Astfel, pârâtul Inspectoratul General al Poliției al MAI urma să verifice legalitatea ordinului contestat și prin prisma proporționalității sancțiunii aplicate în raport cu fapta comisă. Or, sancțiunea de eliberare din serviciu în organul poliției este cea mai aspră sancțiune din cele prevăzute de lege, iar prin prisma prevederilor art. 206 alin. (5) din Codul muncii, la aplicarea sancțiunii angajatorul trebuia să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise și de alte circumstanțe obiective și cu luarea în calcul a celor indicate în referința de serviciu eliberată de Inspectoratul de Poliție Ungheni, și în raport cu prezența sau lipsa sancțiunilor disciplinare aplicate în privința intimatului.

Prin urmare, cu referire la concluziile, cât și vis-à-vis de constatările Inspectoratului General al Poliției al MAI în cadrul investigației de serviciu, a indicat că sancțiunea de eliberare este una ilegală și neproporțională.

În esență dreptul discreționar al autorității publice este de a permite administrației să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, administrația poate lua decizii individuale în interiorul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract și circumstanțele reale a unei situații concrete. În special, discreția oferă un loc pentru un test de rapiditate și echitate. La discreția administrației, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

Astfel, reclamantul a susținut că autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Prin urmare, administrația este obligată legal să își exercite discreția fără erori discreționare, fapt care în speță nu se atestă.

La caz, reclamantul a opinat că urma a fi stabilit dacă ordinul Inspectoratului General al Poliției al MAI conține un răspuns la aceste întrebări de ordin legal și bună administrație. În acest context, urmează să se aprecieze și faptul dacă a fost respectat dreptul discreționar la emiterea ordinului contestat.

De asemenea, Valentin Rusu a menționat că Inspectoratul General al Poliției al MAI a omis să facă o apreciere dacă actul administrativ conține o motivare în privința scopului legitim urmărit prin măsura din dispozitivul acesteia, dar și în privința celorlalte elemente ale proporționalității și dacă din actul administrativ contestat rezultă motivarea caracterului necesar al măsurii întreprinse.

Coroborând ipotezele ce preced, reclamantul a reiterat că, pentru justa soluționare a cauzei și pentru a da un răspuns motivat la problemele de drept ridicate de către el Valentin, urma să țină cont că anterior nu a fost sancționat disciplinar niciodată.

Drept consecință, reclamantul a apreciat ca drept superficiale concluziile Inspectoratului General al Poliției al MAI ce au stat la baza eliberării lui din funcție, ori nu a elucidat toate circumstanțele importante speței, nu a dat răspuns la toate argumentele ridicate în fața sa de reclamant.

În urma concretizării cerințelor, reclamantul a solicitat anularea ordinului nr. 434 ef. din 9 octombrie 2020 în partea aplicării sancțiunii disciplinare în privința reclamantului Valentin Rusu, restabilirea reclamantului Valentin Rusu în funcția anterior deținută în cadrul Inspectoratului de Poliție Ungheni, a încasa din contul Inspectoratului General al Poliției al MAI toate plățile salariale corespunzătoare pentru perioada absenței forțate din funcția anterior deținută de Valentin Rusu și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 28 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis parțial acțiunea. S-a anulat ordinul nr. 434 ef. din 9 octombrie 2020 al Inspectoratului General de Poliție în partea aplicării sancțiunii disciplinare în privința reclamantului Valentin Rusu. S-a restabilit Valentin Rusu în funcția deținută anterior în cadrul Inspectoratului de Poliție Ungheni. S-a încasat din contul Inspectoratului General al Poliției în beneficiul lui Valentin Rusu plățile salariale pentru toată perioada de absență forțată de la muncă. În rest, cererea de chemare în judecată a fost respinsă, ca neîntemeiată (f.d.44, 63-70).

La 29 aprilie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Inspectoratul de Poliție Ungheni al Inspectoratului General al Poliției a depus apel împotriva hotărârii instanței de fond, iar la 20 iulie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii din 28 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii (f.d.50-52).

La 29 aprilie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, Inspectoratul General de Poliție a depus apel împotriva hotărârii instanței

de fond, iar la 20 iulie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, a fost prezentată motivarea apelului, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii din 28 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei noi hotărâri de respinge a acțiunii (f.d.55-57).

Prin decizia din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-au admis cererile de apel depuse de Inspectoratul General al Poliției și Inspectoratul de Poliție Ungheni, s-a casat hotărârea din 28 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și s-a emis o nouă hotărâre prin care s-a respins cererea de chemare în judecată depusă de Valentin Rusu.

Întru argumentarea soluției adoptate, instanța de apel a notat că concluziile primei instanțe se bazează pe o interpretare eronată a circumstanțelor cauzei și cadrului legal, aferent emiterii ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare față de funcționarul public cu statut special Valentin Rusu.

Ce ține de pretinsa nerespectare de către autoritatea publică a principiului statuat la art. 31 din Codul administrativ, potrivit căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate, precum și aplicarea sancțiunii cele mai dure, aspect invocat de instanța de fond în hotărârea contestată, Curtea de Apel Chișinău a constatat că ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare emis în privința lui Valentin Rusu 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. Motivarea ordinului contestat conține temeiurile de fapt și de drept, de care a ținut cont angajatorul la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința lui Valentin Rusu.

Prin urmare, Inspectoratul General de Poliției la emiterea actului administrativ individual – ordinul nr. 434 ef. din 9 octombrie 2020, a respectat întocmai prevederile art. 31 și 118 din Codul administrativ, fiind indicate amănunțit toate circumstanțele de fapt și de drept, abaterea disciplinară comisă de Valentin Rusu.

Instanța de apel a reținut că decizia de tragere la răspundere disciplinară a lui Valentin Rusu a fost ghidată de următoarele încălcări comise de către ultimul: art. 26 alin.(1) lit. a) ale Legii nr. 320/2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, art. 50 lit. a), c), i), m), e) și p) și art. 52 alin.(1) lit. a), b) și g) ale Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, pct.7 subpct. 1), 14), 17) și 23) al Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409/2017, pct.7 subpct.8) și 9) al Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629/2017, lipsa de considerație față de valorile sociale, ceea ce periclitizează imaginea și prejudiciază prestigiul funcției și autoritatea publică din care face parte. Toate aceste încălcări constituie abatere disciplinară, pentru săvârșirea căroră a fost aplicată față de Valentin Rusu sancțiunea disciplinară – „concedierea”. Or, cert s-a stabilit că intimatul a admis în activitatea sa abatere disciplinară prin încălcarea disciplinei muncii.

Curtea de Apel Chișinău a concluzionat că ordinul nr.434 ef. din 9 octombrie 2020 a fost emis de Inspectoratul General de Poliției în strictă conformitate cu legislația în vigoare și cu respectarea procedurii.

Instanța de apel a constatat că, este eronată concluzia intimatului 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. Prin urmare, reieșind din faptul că de către Valentin Rusu a fost încălcată disciplina muncii, Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI și alte acte normative, nu poate fi imputat angajatorului vătămarea dreptului la muncă în raport cu angajatul, care a admis în activitatea sa abateri disciplinare.

La 20 iunie 2022, Valentin Rusu a depus recurs, care ulterior, la 3 octombrie 2022, a fost completat cu motivare împotriva deciziei din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea actului judecătoresc emis de instanța de apel, cu pronunțarea unei noi hotărâri privind menținerea hotărârii din 28 aprilie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În motivarea cererii de recurs, recurentul a invocat că instanța de apel selectiv a grupat probele pe caz, unele fiind redade în decizie, iar celelalte fiind integral omise, neanalizate, ca urmare nefiind elucidate faptele importante pentru soluționarea justă și promptă a cauzei date.

A menționat că instanța de apel a omis să se expună pe elementele de fapt, cum ar fi referința de la Inspectoratul de Poliție Ungheni și caracteristica colaboratorului de poliție Valentin Rusu, potrivit căreia se constată că, este caracterizat pozitiv și la cel mai înalt nivel.

Recurentul a indicat că decizia instanței de apel contravine principiului proporționalității și nu conține o motivare plauzibilă, iar instanța de apel incorect a dat apreciere juridică art. 210 din Codul muncii.

Astfel, instanța de apel urma să verifice legalitatea ordinului contestat și prin prisma proporționalității sancțiunii aplicate în raport cu fapta comisă. Or, sancțiunea de eliberare din serviciu în organul de poliție este cea mai aspră sancțiune din cele prevăzute de lege, iar prin prisma prevederilor art. 206 alin. (5) din Codul muncii, la aplicarea sancțiunii angajatorul trebuia să țină cont de gravitatea abaterii disciplinare comise și de alte circumstanțe obiective și cu luarea în calcul a celor indicate în referința de serviciu eliberată de Inspectoratul de Poliție Ungheni și în raport cu prezența sau lipsa sancțiunilor disciplinare aplicate în privința recurentului.

Prin urmare, se atestă că intimatul Inspectoratul General de Poliție nu a justificat prin probe concludente și pertinente necesitatea aplicării celei mai aspre sancțiuni disciplinare – concedierea din cadrul Poliției și nici nu a indicat din care considerente s-a ales această sancțiune și nu alta din cele prevăzute de art. 54 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului și din pct. 40 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 7 iunie 2017, or, aceste norme de drept stabilesc consecutivitatea sancțiunilor disciplinare de la cea mai ușoară – avertismentul până la cea mai aspră – concedierea.

A notat că instanța de apel, concluzionând despre aplicarea celei mai aspre sancțiuni disciplinare- concedierea din cadrul Poliției, nu a motivat necesitatea aplicării unei astfel

de sancțiuni disciplinare, atâta timp cât norma legală statuează expres că concedierea din cadrul Poliției se aplică pentru încălcări sistematice a disciplinei de serviciu pentru comiterea unei abateri disciplinare grave, situații care nu au fost reținute în acțiunile recurentului, fiind ignorate și constatările din DCC nr. 99 din 17 octombrie 2017§19 și DCC nr. 46 din 8 iulie 2016.

Recurentul a invocat că instanța de apel nu a motivat de ce angajatorul, Inspectoratul General al Poliției în cadrul anchetei de serviciu, nu a stabilit gravitatea abaterii disciplinare imputate recurentului și consecințele acesteia.

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 corespundere cu dispozițiile 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 8 iunie 2022, fiind notificată reprezentantului recurentului, avocatul Roman Doroftei, prin intermediul poștei electronice, la 10 iunie 2022. Totodată, decizia motivată din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentantului recurentului, avocatul Roman Doroftei, prin intermediul poștei electronice, la 9 septembrie 2022 (f.d.171, 180).

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 16 septembrie 2022, prin intermediul oficiului poștal, în adresa intimaților a fost expediată copia recursului depus de Valentin Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 10 octombrie 2022, Inspectoratul General al Poliției a solicitat respingerea cererii de recurs înaintată de Rusu Valentin, ca fiind inadmisibilă și neîntemeiată și menținerea deciziei din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Prin referința din 10 octombrie 2022, Inspectoratul de Poliție Ungheni al Inspectoratului general al Poliției al MAI a solicitat respingerea cererii de recurs înaintată de Rusu Valentin, ca fiind inadmisibilă și neîntemeiată și menținerea deciziei din 8 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Valentin Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei, 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) 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să

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

Completul specializat 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 nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate 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) 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 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 Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei.

În conformitate cu 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 Valentin Rusu, reprezentat de avocatul Roman Doroftei, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
Judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu