

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (A. Paniș)

instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (G. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan)

## Î N C H E I E R E

15 februarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Liuba Jignea-Suveica împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil și încasarea cheltuielilor de judecată,

împotriva deciziei din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul Ministerului Justiției al Republicii Moldova și s-a menținut hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

#### c o n s t a t ă:

La 26 mai 2020, Liuba Jignea-Suveica, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a relatat că la 29 aprilie 2020 a luat cunoștință de ordinul Ministerului Justiției nr.21/A din 20 februarie 2020, prin care a fost sancționată disciplinar, prin retrogradarea din funcția de director al Instituției Penitenciare nr.10-Goian. Sancțiunea a fost aplicată în temeiul anchetei de serviciu, care a fost aprobată la 21 ianuarie 2020, deciziei comisiei de disciplină a Administrației Naționale a Penitenciarelor din 04 februarie 2020 pe faptul evadării la 09 septembrie 2019 a minorului XXXXXX din Instituția Penitenciară nr.10.

În opinia reclamantei, ordinul Ministerului Justiției nr.21/A din 20 februarie 2020 este neîntemeiat, nefondat, contrar normelor de drept și de procedură și urmează a fi anulat. Or, reieșind din dispozițiile pct.8 subpct.6 și pct.9 subpct.11 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea și

funcționarea Ministerului Justiției nr.698 din 30 august 2017 ordinul contestat este semnat de o persoană fără împuterniciri.

De altfel, reclamanta a enunțat că la 29 ianuarie 2020, prin intermediul poștei electronice a fost înștiințată despre faptul că la 04 februarie 2020 va avea loc ședința Comisiei de disciplină.

Aici, Liuba Jignea-Suveica a precizat că la 04 februarie 2020, a înregistrat în cancelaria Administrației Naționale a Penitenciarelor raportul cu nr.J-284/20, prin care a solicitat să i se prezinte ancheta de serviciu și să fie amânată ședința Comisiei pentru o altă dată pentru a avea timp de a-și pregăti apărarea.

Subsecvent, reclamanta a menționat că potrivit pct.21 din Regulamentul de activitate al comisiilor de disciplină pentru personalul din cadrul sistemului administrației penitenciare, aprobat prin ordinul Ministerului Justiției nr.593 din 28 noiembrie 2018 cu privire la aprobarea Regulamentului de activitate a comisiilor de disciplină pentru personalul din cadrul sistemului administrației penitenciare, activitatea comisiilor de disciplină se bazează pe următoarele principii: prezumția de nevinovăție; garantarea dreptului la apărare; celeritatea procedurii disciplinare; contradictorialitatea; proporționalitatea; legalitatea sancțiunii.

Astfel, în situația în care ar fi avut posibilitatea reală de a se prezenta la ședința comisiei cu cunoașterea în detalii a rezultatelor cercetării de serviciu, însoțită de apărător, argumentele în apărarea sa la sigur prelevau formulările generale ale angajatorului.

Complementar, reclamanta a notat că încălcările descrise, au servit temei pentru conducerea Administrației să stabilească o atitudine neglijentă din partea sa față de exercitarea atribuțiilor de serviciu, în sensul art.87 lit. b) din Legea nr.300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, potrivit căruia constituie abateri disciplinare următoarele fapte: neglijența și/sau tergiversarea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, a prevederilor legale sau a dispozițiilor primite de la conducătorii ierarhic superiori ori de la autoritățile abilitate de lege, dacă acțiunile respective au fost săvârșite în mod repetat.

Însă, la acest capitol, reclamanta a subliniat că pentru a fi calificată drept abatere disciplinară în conformitate cu temeiul legal indicat, urma să fie constată anterior neglijența repetată, ceea ce în cazul său nu s-a confirmat prin nicio probă.

De asemenea, în susținerea cererii de chemare în judecată și ilegalității actului administrativ contestat, Liuba Jignea-Suveica, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali a indicat că reieșind din relațiile dintre ea și Serghei Demcenco, ultimul era incompatibil cu funcția de membru al Comisei de disciplină, fapt ce se confirmă prin raportul înregistrat la Departamentul Instituțiilor Penitenciare cu nr.1/427 din 08 mai 2018.

Astfel, întemeindu-și acțiunea pe dispozițiile Codului administrativ și art.87 – 93 din Legea nr.300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, Liuba Jignea-Suveica, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali a solicitat anularea ordinului Ministerului Justiției nr. 21A din 10 februarie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Liuba Jignea-Suveica” cu restabilirea sa în funcția de director al Instituției Penitenciare nr. 10 – Goian și încasarea prejudiciului moral, material și a cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea de contencios administrativ inițiată de Liuba Jignea-Suveica s-a admis

parțial.

S-a anulat ordinul Ministerului Justiției nr. 21A din 10 februarie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Liuba Jignea-Suveica”. Ca efect al anulării ordinului de sancționare disciplinară, reclamanta s-a restabilit în funcția deținută anterior, din data emiterii ordinului – 20 februarie 2021, cu achitarea plăților salariale convenite pentru întreaga perioadă de absență forțată de la locul de muncă.

În rest, pretențiile reclamantei s-au respins ca neîntemeiate (f.d.81).

La 04 august 2021, în termenul prevăzut de art. 232 din Codul administrativ, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus apel, iar la 14 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 integrală a cererii de chemare în judecată depusă de Liuba Jignea-Suveica (f.d.85, 106-120).

Prin decizia din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul Ministerului Justiției al Republicii Moldova și s-a menținut hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.136-158).

În susținerea deciziei pronunțate, Curtea de Apel Chișinău reieșind din materialele cauzei și făcând trimitere la dispozițiile art.1, 29, 86-93 ale Legii nr.300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare a reținut că, actul administrativ contestat este semnat de o persoană neîmputernicită.

Mai mult, contrar prevederilor art.92 alin. (5) al Legii nr.300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, ancheta de serviciu, fiind inițiată la 09 septembrie 2019 și suspendată la 02 octombrie 2019, a fost reluată abia la data de 20 ianuarie 2020, aproximativ peste 4 luni, nefiind prelungit termenul de suspendare al acesteia, conform alin.(6) al art.92 din Legea nominalizată.

De asemenea, contrar art.89 al Legii enunțate, comisia de disciplină nu a luat explicații de la reclamanta/intimată Liuba Jignea-Suveica.

Iar, Ministerul Justiției nu a probat faptul că Liuba Jignea-Suveica a refuzat să dea explicații în cadrul anchetei de serviciu, or, la materialele anchetei de serviciu nu se regăsește un proces-verbal în care să fie consemnat acest fapt.

Astfel, instanța de apel a conchis că instanța de fond întemeiat a anulat ordinul Ministerului Justiției nr. 21A din 10 februarie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Liuba Jignea-Suveica”, iar, ca efect al anulării ordinului de sancționare disciplinară, a repus reclamanta/intimata în funcția deținută anterior, din data emiterii ordinului – 20 februarie 2021, cu achitarea plăților salariale convenite pentru întreaga perioadă de absență forțată de la locul de muncă.

La fel, instanța de apel a concluzionat că argumentele expuse de către Ministerul Justiției în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond, reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală și întemeiată, motiv pentru care a respins apelul Ministerului Justiției și a menținut hotărârea din 29 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

La 05 august 2022 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus recurs, iar la 21 octombrie 2022 a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea acesteia și a hotărârii

primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată depuse de Liuba Jignea-Suveica.

În susținerea cererii de recurs, recurentul a indicat motivele de fapt și de drept invocate pe parcursul examinării cauzei în prima instanță și instanța de apel, suplimentar menționând dezacordul cu decizia din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău pe care o consideră neîntemeiată și pasibilă casării. Or, ordinul Ministerului Justiției nr. 21A din 10 februarie 2020 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare dnei Liuba Jignea-Suveica” este legal și întemeiat, fiind emis conform competenței și procedurii stabilite.

De altfel, la concluzia instanțelor ierarhic inferioare precum că ordinul contestat este semnat de către o persoană neîmputernicită cu astfel de competențe, recurentul a notat că potrivit ordinului Ministerului Justiției nr. 353 din 31 decembrie 2019, Radu Foltea, Secretar de stat, a fost împuternicit cu dreptul de a semna actele administrative în domeniile de activitate ale ministrului, precum și cele cu privire la personal. Astfel, Radu Foltea, era împuternicit să semneze ordinul contestat de intimată.

Subsecvent, în partea ce ține de notificarea ordinului nr. 21/A din 10 februarie 2020, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a precizat că la 14 februarie 2020, reprezentanții instituției penitenciare s-au prezentat la domiciliul intimatei, în scopul aducerii acestuia la cunoștință, însă din motive necunoscute, la cel moment Liuba Jignea-Suveica nu a deschis ușa domiciliului. Astfel, întru respectarea exigențelor legislației, precum și a prevederilor art.91 alin.(4) din Legea nr.300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, plicul sigilat cu ordinul Ministerului Justiției nr. 21/A din 10 februarie 2020, a fost plasat în cutia poștală, care aparține familiei Suveica, în acest sens fiind întocmit și Formularul actului de notificare, semnat la data de 14 februarie 2020.

În context, având în vedere cele enunțate, recurentul a opinat că a întreprins toate acțiunile întru aducerea la cunoștință Liubei Jignea-Suveica a ordinului Ministerului Justiției nr. 21/A din 10 februarie 2020. Însă, din motive necunoscute intimata eronat a comunicat data aducerii la cunoștință a ordinului contestat.

Complementar, la argumentul intimatei precum că nu a putut să se expună asupra faptelor constatate în cadrul anchetei de serviciu și nu i s-au cerut explicații pe aceste fapte, recurentul a accentuat că potrivit procesului-verbal nr. 18 al ședinței comisiei de disciplina din data de 04 februarie 2020, comisia i-a oferit posibilitatea intimatei de a lua cunoștință cu materialele anchetei de serviciu, însă aceasta a refuzat să se prezinte, invocând că la moment nu reușește să se informeze cu toate detaliile din anchetă.

Iar la argumentul intimatei că la aplicarea sancțiunii disciplinare angajatorul trebuie să țină cont de gravitatea abaterilor comise de salariat, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a punctat că un rol semnificativ în prevenirea evadării condamnaților urmează a fi atribuit conducerii Penitenciarului nr. 10-Goian, în special managementului efectiv al activității penitenciarului. Conform Fișei postului intimatei Liuba Jignea-Suveica, sarcina de bază este asigurarea funcționării eficiente a penitenciarului, desfășurarea activităților educaționale și de profilaxie a încălcărilor de regim, astfel încât să preîntâmpine și să soluționeze la timp situațiile negative apărute, cu întreprinderea acțiunilor de rigoare pentru menținerea ordinii stabilite.

Astfel, raportând cele expuse la circumstanțele evadării condamnatului și cu încălcările constatate în cadrul anchetei de serviciu, s-a conchis că în activitatea intimatei la îndeplinirea obligațiilor de serviciu persistă neglijență și ineficiență, ceea ce se califică ca abateri disciplinare.

Respectiv, în astfel de circumstanțe, pentru activitatea nesatisfăcătoare, care s-a soldat cu evadarea condamnatului, s-a decis aplicarea în privința Liubei Jignea-Suveica a sancțiunii disciplinare - retrogradarea într-o funcție inferioară, dar nu mai jos de nivelul de bază corespunzător gradului special deținut, care este proporțională încălcărilor constatate.

În final, în partea ce ține de anularea ordinului nr. 21/A din 10 februarie 2020, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a menționat că în conținutul actelor judecătorești emise de instanțele ierarhic inferioare, nu s-a stabilit niciunul din temeiurile expres prevăzute în lege, care ar impune ilegalitatea actului administrativ contestat de intimată, or, acesta fiind emis cu respectarea procedurii stabilite, conform competenței și prevederilor legii, este legal. Iar, simplu dezacord al intimatei cu conținutul ordinului contestat nu este temei pentru a fi declarat ilegal.

Prin referința depusă la 21 noiembrie 2022 Liuba Jignea-Suveica, reprezentată de avocatul Vladimir Kovali a solicitat declararea inadmisibilă a recursului depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

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.

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 12 iulie 2022.

Din materialele cauzei rezultă că, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a recepționat copia deciziei din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău la data de 28 septembrie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție, anexat la dosar (f.d.162).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că Ministerul Justiției al Republicii Moldova s-a conformat dispozițiilor art. 245 Cod administrativ și a depus în termen recursul la 05 august 2022, iar motivarea recursului la 21 octombrie 2022.

Examinând temeiurile recursului depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova 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 Ministerul Justiției al Republicii Moldova, 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 Ministerul Justiției al Republicii Moldova se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron