

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

## ÎNCHEIERE

27 martie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului depus de Andrei Gabura,  
în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Andrei Gabura  
împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la anularea ordinului  
de sancționare, încasarea salariului și compensarea cheltuielilor de asistență juridică,  
împotriva deciziei din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost  
respinsă cererea de apel depusă de Andrei Gabura și menținută hotărârea din 04  
decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

### c o n s t a t ă :

La 17 iulie 2020, Andrei Gabura s-a adresat cu cerere de chemare în judecată  
împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor (în continuare ANP), prin care a  
solicitat anularea ordinului ANP nr.766ef din 19 iunie 2020, încasarea din contul  
ANP în beneficiul lui Gabura Andrei a prejudiciului moral, material și a cheltuielilor  
de judecată.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 22 iunie 2020, Andrei Gabura a fost  
notificat și a primit ordinul ANP nr.766ef din 19 iunie 2020, semnat de către  
Directorul interimar al ANP, Vladimir Cojocaru prin care a fost sancționat disciplinar  
prin retrogradarea în grad special, pentru producerea cu intenție a pagubei materiale.  
Sancțiunea a fost aplicată în temeiul anchetei de serviciu, Deciziei comisiei de  
disciplină a ANP din 15 iunie 2020.

Reclamantul nu este de acord cu ordinul contestat, îl consideră neîntemeiat,  
nefondat, emis contrar normelor de drept și de procedură și consideră că acesta  
urmează a fi anulat din următoarele considerente principale: ordinul este semnat de  
către o persoană fără împuterniciri.

Potrivit reclamantului, el a fost avansat în gradul special de “comisar-șef de  
justiție” prin ordinul ministrului justiției. Sancționarea disciplinară presupune  
respectarea unor reguli procedurale, care au scopul de a asigura, pe de o parte,  
eficiența combaterii unor acte și comportări dăunătoare procesului muncii, iar pe de

altă parte, de a garanta stabilirea exactă a faptelor și de a asigura dreptul la apărare al salariaților în cauză, evitându-se astfel sancțiuni injuste. Pentru a răspunde scopului și efectului educativ și preventiv, sancțiunea aplicată trebuie să fie dozată corect, pentru a exista o corelare justă cu fapta săvârșită. Astfel, sancțiunea disciplinară nu poate avea loc în mod arbitrar, ci exclusiv, în funcție de responsabilitatea riguroasă și cumulativă a criteriilor de mai sus. Organul competent să aplice sancțiunea trebuie să se preocupe de individualizarea sancțiunii, de dozarea ei, ținând cont de criteriile prevăzute de lege, deoarece numai corelarea justă a sancțiunii cu gravitatea faptei este de natură să asigure realizarea rolului educativ și preventiv al răspunderii.

În speța dată, reclamantul consideră că angajatorul nu a analizat corect sub toate aspectele pricinile, factorii și persoanele responsabile care au favorizat situația reală.

Ancheta de serviciu a fost superficială, nefiind clarificate împrejurările în care fapta a fost săvârșită, gradul de vinovăție a salariatului, consecințele abaterii disciplinare, comportarea generală în serviciu a salariatului, eventualele sancțiuni disciplinare suferite anterior de către acesta.

Mai mult, decizia Comisiei de disciplină din 15 iunie 2020 este semnată de o persoană neîmputernicită - secretarul comisiei, în situația în care la ședință a fost prezent președintele comisiei.

Încălcările descrise au servit ca temei pentru conducerea pârâtei să stabilească o atitudine neglijentă de producerea, cu intenție, a pagubelor materiale subdiviziunii și patrimoniului ANP de către reclamant și nerespectarea atribuțiilor, fără o studiere minuțioasă a tuturor circumstanțelor și fără verificarea celor invocate în cercetarea de serviciu.

Reieșind din cele expuse, reclamantul a solicitat admiterea acțiunii, anularea ordinului ANP nr.766ef din 19 iunie 2020, încasarea din contul ANP în beneficiul lui Gabura Andrei a prejudiciului moral, material și a cheltuielilor de judecată.

La 20 noiembrie 2020, reprezentantul reclamantului Andrei Gabura, avocatul Vladimir Kovali, a înaintat cerere de concretizare a cuantumului prejudiciului material și a cheltuielilor de judecată. Astfel, s-a solicitat anularea ordinului ANP nr.766ef din 19 iunie 2020, încasarea din contul ANP în beneficiul lui Andrei Gabura a prejudiciului material în valoare de 11 635,60 lei cu titlu de salariu neîncasat și 5 000 lei cu titlu de cheltuieli de judecată.

Prin hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Gabura împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la anularea ordinului de sancționare, încasarea salariului și compensarea cheltuielilor de asistență juridică, ca neîntemeiată.

Prin decizia din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea de apel depusă de Andrei Gabura și menținută hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că în cadrul anchetei de serviciu s-a constatat că în cadrul Penitenciarului nr. 10 Goian nu au fost implementate în deplină măsură prevederile Legii nr. 229 din 23 septembrie 2010 privind controlul financiar intern, a cărei scop de bază este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza

principiilor bunei guvernări, prin implementarea sistemului de control intern managerial. În același context, documentația de serviciu și dosarele tehnice pentru unitățile de transport ale Penitenciarului nr. 10 Goian nu erau completate corespunzător ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 110 din 20 martie 2019 cu privire la aprobarea regulilor de exploatare a unităților de transport din gestiunea subdiviziunilor Administrației Naționale a Penitenciarelor.

De asemenea, foile de parcurs pentru automobile aveau un caracter fictiv și nu se reda realitatea circulației transportului, fiind relevate abateri față de cerințele ordinului Departamentului Analize Statistice și Sociologice nr. 108 din 17 decembrie 1998. În același timp, la foile de parcurs pentru autocamioane nu s-au anexat dovezile de îndeplinire a rutei (factură, bon de livrare, raport vizat de conducerea penitenciarului), fiind identificate situații în care parcursul indicat în foile de parcurs la rutele executate este neveridic.

Concomitent, nu a fost asigurat controlul intern privind utilizarea conformă a 1234 litri motorină în sumă de 20620 lei și 1219 litri benzină în sumă de 22841 lei.

Totodată, în cadrul controlului au fost relevate fapte care indică nerespectarea procedurii de alimentare a automobilelor cu combustibil, transportarea substanțelor ușor inflamabile în condiții neregulamentare, fiind astfel pusă în pericol siguranța traficului rutier, contrar cerințelor Legii privind siguranța traficului rutier nr. 131 din 07 iunie 2007, precum și pct. 4 din ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 402 din 11 decembrie 2019 cu privire la asigurarea circulației rutiere în timpul executării misiunilor de serviciu.

În cadrul verificărilor efectuate, s-a constatat că la automobilul de model "VAZ 2107", cu numerele de înmatriculare SDN 797, datele odometrului din foaia de parcurs și datele de la bord au o deviere de 47151 km.

Ca urmare a verificării foilor de parcurs la capitolul alimentarea și casarea combustibilului, s-a reținut că, în cadrul Penitenciarului nr. 10 Goian, fiecare automobil din gestiune deține card valoric de combustibil, dar nu se respectă alimentarea automobilelor cu combustibil reieșind din capacitatea rezervorului de combustibil. În aceeași ordine de idei, s-a identificat și alimentarea combustibilului în canistre și alte vase, fapt care este interzis prin ordinul nr. 402 pct. 4 din 11 decembrie 2019 al ANP cu privire la asigurarea circulației rutiere în timpul executării misiunilor de serviciu.

La fel, normele de consum la automobilele din gestiunea Penitenciarului nr. 10 Goian sunt stabilite prin ordinul nr. 20 din februarie 2018 al Directorului Penitenciarului nr. 10 Goian cu privire la aprobarea normelor de consum la automobilele de serviciu, iar la automobilul de model „Dacia Logan MCV”, cu numerele de înmatriculare HZR 340, se aplică normele de consum de combustibil stabilit prin ordinul nr. 337 din 07 august 2017 al Șefului adjunct al Penitenciarului nr. 7 Rusca cu privire la aprobarea normei de bază temporare pentru consumul combustibilului.

În aceste condiții, s-a atestat că nu este stabilită norma de consum urbană și extraurbană, iar normele de combustibil stabilite prin ordinele menționate, deviază de la cerințele ordinului nr. 172 al Ministerului transporturilor și gospodăriei drumurilor din 09 decembrie 2005.

Astfel, după expirarea termenului prevăzut pentru ancheta de serviciu, Comisia de disciplină din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor a trecut la cercetarea faptelor care constituie abateri disciplinare și a propus aplicarea sancțiunilor disciplinare, în conformitate cu competențele sale legale.

Respectiv, în temeiul Ordinului nr. 766ef din 19 iunie 2020 cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare a dlui Andrei Gabura, Administrația Națională a Penitenciarelor a dispus aplicarea în privința lui Andrei Gabura a sancțiunii disciplinare - retrogradarea în grad special, pentru producerea cu intenție a păgubelor materiale Penitenciarului nr. 10 Goian al Administrației Naționale a Penitenciarelor, încălcarea prevederilor ordinului Penitenciarului nr. 10 Goian nr. 56 din 30 septembrie 2019, manifestată prin lipsa controlului exploatării eficiente a transportului de serviciu aflat în gestiunea Penitenciarului nr. 10 Goian; a ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 110 din 20 martie 2019 cu privire la aprobarea regulilor de exploatare a unităților de transport din gestiunea subdiviziunilor Administrației Naționale a Penitenciarelor, manifestată prin nerespectarea procedurii de alimentare a automobilelor cu combustibil, îndeplinirea necorespunzătoare a dosarelor tehnice ale unităților de transport, nerespectarea modalității de alimentare a automobilelor; a ordinului Departamentului analize Statistice și Sociologice nr. 108 din 17 decembrie 1998, manifestată prin perfectarea foilor de parcurs fictiv și cu abateri; a cerințelor Legii privind siguranța traficului rutier nr. 131 din 07 iunie 2007, manifestată prin transportarea substanțelor ușor inflamabile cu automobilele aflate în gestiunea penitenciarului; a ordinului nr. 172 al Ministerului transporturilor și gospodăriei drumurilor din 09 decembrie 2005, manifestată prin lipsa controlului la stabilirea normei de consum urbană și extraurbană a automobilului aflat în gestiune, acțiuni care fiind coroborate cu art. 87 lit. f), o) art. 62 alin. (1) lit. a), d), r) ale Legii cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017, constituie abateri disciplinare.

Astfel, potrivit instanței de apel, din ordinul ANP nr. 766ef din 19 iunie 2020 se desprind toate elementele componente ale răspunderii disciplinare cum ar fi - calitatea de angajat al sistemului administrației penitenciare, existența faptei ilicite, săvârșirea faptei cu vinovăție și raportul de cauzalitate dintre fapta și rezultatul ei, care reprezintă o condiție indispensabilă a aplicării sancțiunii disciplinare, acestea fiind indicate expres în ancheta de serviciu desfășurată la caz.

Totodată, la emiterea ordinului de sancționare au fost respectate toate condițiile de formă cerute de lege în acest sens: temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii; termenul în care sancțiunea poate fi contestată; organul în care sancțiunea poate fi contestată.

Cu privire la argumentele apelantului precum că acesta nu se face vinovat de producerea încălcărilor descrise în ordinul contestat, instanța de apel a reiterat că, în baza ordinului Penitenciarului nr. 10 Goian nr. 56 din 30 septembrie 2019, în scopul exploatării eficiente a transportului de serviciu aflat în gestiunea penitenciarului, în temeiul ordinelor Ministerului Transportului și Gospodăriei Drumurilor nr. 172 din 09 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Normelor de combustibil și lubrefianți în transportul auto și nr. 124 din 29 iulie 2005 cu privire la aprobarea Normelor de parcurs și exploatare a anvelopelor pentru mijloacele de transport auto, în

conformitate cu cerințele tehnice în vigoare și în temeiul pct. 15 din Regulamentul de organizare și funcționare a penitenciarului nr. 10 Goian, responsabil de transportul auto al Penitenciarului nr. 10 Goian a fost desemnat șeful secției logistice și administrare a aceluiași penitenciar, comisar - șef de justiție, Andrei Gabura.

Instanța de apel a apreciat critic argumentul apelantului precum că, decizia Comisiei de disciplină din 15 iunie 2020 este semnată de o persoană neîmputernicită, adică de secretar, și nu de către președintele acesteia, or una dintre atribuțiile secretarului Comisiei de disciplină este cea de a semna deciziile și procesele-verbale ale comisiei, acțiuni ce au fost efectuate în speță.

La 09 august 2022, Andrei Gabura a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 12 iulie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 29 noiembrie 2022 a depus recurs motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea hotărârii primei instanțe și a deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a cererii de chemare în judecată.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat faptul că instanțele inferioare nu au examinat toate circumstanțele cauzei, nu au dat apreciere tuturor argumentelor invocate de către participanții la proces și probelor prezentate și, drept rezultat, instanța a pronunțat soluții eronate.

Totodată, s-a menționat faptul că ancheta de serviciu s-a petrecut cu abateri, or din materialele prezentate instanței nu poate fi dedusă data inițierii acesteia și data finisării, un șir de acte nu i-au fost aduse la cunoștință recurentului, recurentul nu a fost audiat în ședința Comisiei de disciplină, Comisia a fost formată de fapt din patru membri, iar decizia a fost adoptată de cinci membri. Potrivit recurentului, aceste încălcări viciază procedura de aplicare a sancțiunii disciplinare.

Suplimentar, recurentul a reiterat argumentele și normele invocate în cererea de chemare în judecată și cererea de apel.

La 05 ianuarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs Administrației Naționale a Penitenciarelor (f.d. 227), însă intimata nu a făcut uz de dreptul său de a depune referință.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conexe reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia "Procedura contenciosului administrativ" din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente de deduc și din interpretarea art. 195 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedură civilă, cu excepția art. 169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

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.

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.

Astfel, instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 12 iulie 2022, dispozitivul fiind expediat avocatului recurentului prin poștă la 10 august 2022, însă acesta a fost restituit instanței cu mențiunea “nereclamat” la 29 august 2022 (f.d. 218). Astfel, depunerea recursului nemotivat la 09 august 2022 (f.d. 219) este în termen.

Decizia motivată a fost recepționată de avocatul recurentului, Kovali Vladimir, la 14 noiembrie 2022 (f.d. 215). Respectiv, depunerea motivării recursului la 20 noiembrie 2022 (f.d. 224), este în termen.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art.246 alin.(1) din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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 temeiuri concludente și serioase.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 redacția în vigoare la data declarării recursului). 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 de judecată 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 implicite 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Andrei Gabura.

În conformitate cu art.230 și art.246 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Andrei Gabura, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte,  
judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă