

Dosarul nr.3ra-832/23
2-20160349-01-3ra-09082023

Prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud.: O. Melniciuc)
Instanța de apel, Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Minciuna, D. Băbălău, E. Palanciuc)

ÎNCHEIERE

12 iunie 2024

mun. Chișinău

CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

în componență:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Stela Procopciuc
Diana Stănilă
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de Alexei Dimitrov,
în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată
depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului General al Poliției și
Inspectoratului de Poliție Ialoveni, terț Bobu Corneliu, privind obligarea emiterii actului
administrativ individual favorabil,
împotriva deciziei din 15 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă:

La 21 decembrie 2020, Alexei Dimitrov a înaintat cerere de chemare în judecată
împotriva Inspectoratului General al Poliției și Inspectoratului de Poliție Ialoveni,
solicitând obligarea emiterii actului administrativ urmare a rezultatelor acumulate în
cadrul anchetei disciplinare solicitate prin plângerea nr. D-2613 din 01 septembrie 2020.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că la 31 august 2020 a expediat prin
email în adresa IP Ialoveni, plângere privind acțiunile angajatului IP Ialoveni, care la 26
august 2020 a manifestat față de reclamant un comportament verbal agresiv, sfidător,
extrem de nepolitic și per ansamblu descalificant, strigând la el cu voce puternică pe
motiv că s-a rezemat de mobilierul din holul instituției, refuzând totodată la rugămintea
sa să se prezinte.

A menționat că în plângere a solicitat pornirea anchetei disciplinare prin prisma
hotărârii Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului
disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor
Interne și aplicarea sancțiunilor disciplinare.

Plângerea a fost înregistrată la IP Ialoveni cu nr. D2613/20 din 01 septembrie 2020.

Pin răspunsul nr. 34/40-13346 din 30 septembrie 2020, IP Ialoveni l-a informat că,
în acțiunile polițistului IP Ialoveni au fost stabilite încălcări ale pct. 7 sbpct. 17 al
Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special, pct. 22 al Codului de etică

și deontologie al funcționarului public cu statut special, fiind menționat că în privința angajatului respectiv au fost luate măsuri de influență disciplinară.

Prin cererea expediată la 15 octombrie 2020 prin email, în adresa IP Ialoveni, a solicitat asigurarea accesului la dosarul administrativ, în temeiul art. 83 alin. (1) Cod administrativ.

La 29 octombrie 2020 a fost invitat în incinta IP Ialoveni pentru studierea materialelor dosarului administrativ, unde a depistat lipsa actului de dispoziție (ordinului de sancționare).

Din acest motiv, a înregistrat în aceeași zi la cancelaria IP Ialoveni sub nr. 4275, cerere de eliberare a actului respectiv.

La 03 noiembrie 2020 a fost semnat răspunsul nr. 34/40/14940, prin care IP Ialoveni a indicat că în cazul dat nu a fost emis un ordin, ci o încheiere motivată, care i-ar fi adusă la cunoștință.

La 09 noiembrie 2020, în cancelaria IP Ialoveni, a înregistrat sub nr. 4439, cerere prealabilă, solicitând emiterea actului de dispoziție în forma prevăzută de lege, indicând că sancțiunile disciplinare, odată ce a fost constatată abaterea disciplinară, se aplică prin emiterea unui ordin.

La 17 noiembrie 2020 a fost semnat răspunsul nr. 34/40-15597, prin care cererea prealabilă s-a declarat inadmisibilă, fiind informat despre transmiterea materialului, în temeiul art. 167 al. (2) Cod administrativ, în adresa Inspectoratului General al Poliției pentru adoptarea deciziei definitive.

Astfel, prin răspunsul IGP nr. 34/2-4304 din 07 decembrie 2020, a fost explicat că, la soluționarea litigiului IP Ialoveni nu a admis iregularități, prin urmare cererea se respinge ca inadmisibilă.

Totodată, s-a menționat că aplicarea sancțiunii disciplinare nu constituie o obligație expres prevăzută de norma legală, fiind un drept discreționar al angajatorului de care ar face uz potrivit propriei convingeri.

Cu refuzul de emitere a actului administrativ nu este de acord, îl consideră neîntemeiat, reieșind din următoarele considerente de drept.

Conform pct. 50 sbpct. (1) din hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, temei de inițiere și efectuare a anchetei de serviciu constituie: petițiile cetățenilor.

Conform pct. 39 din același Regulament, se consideră abatere disciplinară fapta (acțiune sau inacțiune) a funcționarului săvârșită cu vinovăție, prin care au fost încălcate prevederile prezentului Statut disciplinar, ale actelor normative în vigoare, restrângerile, interdicțiile și incompatibilitățile statuate de legislația în vigoare, iar conform pct. 97, sancțiunile disciplinare se aplică prin ordinul emis al angajatorului/ministrului sau al persoanei împuternicite de acesta.

Din conținutul pct. 40 sbpct. 1 rezultă că una din sancțiunile disciplinare constituie: avertismentul. Conform pct. 74, sancțiunea disciplinară se aplică prin ordinul angajatorului/ministrului sau al persoanei împuternicite de acesta, în maximum 30 de zile de la momentul constatării abaterii disciplinare.

Totodată, conform pct. 73, abaterea disciplinară se consideră constatată în ziua aprobării concluziei (încheierii) privind abaterea admisă.

Conform pct. 76, proiectul ordinului se contrasemnează de către persoana care a efectuat ancheta de serviciu și conducătorul subdiviziunii care a dispus inițierea anchetei de serviciu, se coordonează de către conducătorii subdiviziunilor competente și se transmit angajatorului spre semnare.

A menționat că la materialele dosarului administrativ se regăsește încheierea privind examinarea petiției pe faptul acțiunilor angajaților din cadrul Inspectoratului de Poliție Ialoveni, întocmită de șeful SSP a IP Ialoveni Veaceslav Scoarță, din conținutul căreia reiese constatarea abaterilor disciplinare al angajatul Corneliu Bobu, și anume, încălcarea prevederilor pct. 7 sbpct. 17 al hotărârii Guvernului nr. 409/2017 și pct. 22 a hotărârii Guvernului nr. 629/2017, pentru ce se propune atenționarea strictă.

În partea rezolutivă era formulată propunerea ca angajatul Corneliu Bobu să fie strict atenționat întru neadmiterea pe viitor a cazurilor similare.

Pe antetul documentului este aplicată semnătura șefului IP Ialoveni Vitalie Țurcan din care rezultă că încheierea cu propunerile formulate a fost aprobată în data de 30 septembrie 2020, însă sancțiunea disciplinară urma a fi aplicată până în data de 30 octombrie 2020, ceea ce denotă că, contrar prevederilor legale, angajatorul nu a perfectat actul de dispoziție prevăzut de lege, iar cererea prealabilă a fost declarată inadmisibilă fără a fi argumentată respingerea acesteia.

A indicat că, conform art. 16 alin. (1) din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

Conform art. 9 a Legii nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, persoanele sânt în drept de a contesta acțiunile Poliției, în conformitate cu procedurile stabilite de legislație, la Inspectoratul General al Poliției, la Ministerul Afacerilor Interne, la alt organ abilitat cu competențe de control asupra activității Poliției și în instanța de judecată.

Totodată, conform art. 52 alin. (1) din Constituție, cetățenii au dreptul sa se adreseze autorităților publice prin petiții. Conform art. 53 a Legii supreme, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Conform art. 64 alin. (1) Cod administrativ, autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege.

Conform art. 210 alin. (1) Codul muncii, sancțiunea disciplinară se aplică prin ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), în care se indică în mod obligatoriu: a) temeiurile de fapt și de drept ale aplicării sancțiunii; b) termenul în care sancțiunea poate fi contestată; c) organul în care sancțiunea poate fi contestată.

Consideră că, concluziile constatate în urma examinării plângerii disciplinare urmau a fi reflectate într-un act ce dispune de forma stabilită de lege - ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare, iar neemiterea acestuia compromite eficienta și relevanta oricărei anchete disciplinare efectuate și nu oferă o satisfacție echitabilă petiționarului care a reclamat situația, fiind și o încălcare a dreptului la petiționare.

Or, încheierea de propunere a aplicării sancțiunii disciplinare nu reprezintă în sine un act de sancționare și nu producea efecte juridice față de persoana a cărei fapte au fost denunțate în plângerea disciplinară.

A menționat că, autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) Cod administrativ, potrivit căruia autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Consideră că, soluția de refuz în emiterea ordinului cu privire la sancțiunea disciplinară este vădit ilegală.

În drept, a invocat art. 39 alin. (2), art. 189, art. 206 alin. (1) Cod administrativ, art. 20 alin. (1), art. 53 alin. (1) din Constituție. În asemenea circumstanțe, solicită obligarea Inspectoratului de Poliție Ialoveni, după caz a Inspectoratului General al Poliției să emită actul administrativ urmare a rezultatelor acumulate în cadrul anchetei disciplinare solicitate prin plângerea D-2613 din 01 septembrie 2020.

Prin încheierea din 04 ianuarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a atras în proces în calitate de persoană terță, angajatul Inspectoratului de Poliție Ialoveni-Corneliu Bobu.

Prin hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea.

S-a obligat Inspectoratul General al Poliției să emită actul administrativ individual urmare a examinării plângerii nr. D-2613 din 01 septembrie 2020, depusă de către Alexei Dimitrov, în strictă conformitate cu prevederile Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017.

La 15 iulie 2021, Inspectoratul General al Poliției și Inspectoratul de Poliție Ialoveni, au declarat apel nemotivat, iar la 19 octombrie 2021 au depus apel motivat împotriva hotărârii din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând casarea hotărârii, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea să fie respinsă.

Prin decizia din 15 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat integral hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și s-a emis o decizie nouă, prin care acțiunea înaintată de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului General al Poliției și Inspectoratului de Poliție Ialoveni, terț Bobu Corneliu, privind obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, s-a declarat ca inadmisibilă.

În motivarea soluției de inadmisibilitate, instanța de apel a conchis că, acțiunea inițiată de Alexei Dimitrov nu a respectat prevederile legale aplicabile și nu a demonstrat că dreptul său a fost încălcat prin acțiunile administrative ale autorităților în cauză. Or, reclamantul nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege, i-a fost încălcat prin contestarea rezultatelor anchetei de serviciu în privința angajatului Inspectoratului de Poliție Ialoveni, deși legea prevede expres regula sesizării instanței de către orice persoană care revindecă încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar dreptul vătămat reprezintă orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

De asemenea, a evidențiat că instanța de fond nu a examinat în mod corespunzător toate aspectele relevante ale cazului și nu a aplicat corect normele legale.

La 22 martie 2023, Alexei Dimitrov a depus cerere de recurs nemotivată, iar la 21 august 2023 a prezentat cererea de recurs motivată, împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei și restituirea cauzei spre rejudecare sau pronunțarea unei noi decizii prin care să fie menținută hotărârea primei instanțe.

În motivarea recursului, recurentul a invocat că soluția instanței de apel se bazează pe o interpretare incorectă și tendențioasă a normelor de drept, ceea ce duce la îngrădirea dreptului său de acces la justiție.

Recurentul a susținut că instanța de apel a interpretat greșit prevederile legale, reținând că nu a fost încălcat niciun drept al său în urma activității administrative a Inspectoratului de Poliție Ialoveni, contrar prevederilor legii care îi conferă dreptul de a contesta acțiunile Poliției.

De asemenea, consideră greșit argumentul instanței de apel că încheierea Inspectoratului de Poliție Ialoveni se referă la alte persoane decât el, subliniind că acest act a fost adoptat în urma examinării petiției sale și că el este participant la procedura administrativă, având drepturi depline garantate de lege.

Recurentul argumentează că ancheta de serviciu este o procedură administrativă reglementată de normele Codului administrativ, iar dreptul său de a contesta actul administrativ emis în urma acestei proceduri este un drept prevăzut de lege și nu poate fi retras sau declarat inexistent de către instanța de judecată.

Astfel, recurentul consideră că soluția instanței de apel nu a luat în considerare corect interpretarea legală și consecințele practicii administrative, și, prin urmare, nu a asigurat o finalitate adecvată procedurii administrative, afectând drepturile și libertățile sale.

La 20 septembrie 2023, intimații au depus referință la recursul declarat, prin care au solicitat declararea acestuia drept inadmisibil.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex 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.

Examinând admisibilitatea recursului declarat de Alexei Dimitrov, în raport cu actele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată inadmisibilitatea acestuia, din următoarele motive.

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 din Codul administrativ (în redacția în vigoare la data declarării recursului), 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.

Referitor la termenul de declarare a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că la caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 15 martie 2023. Dispozitivul deciziei a fost notificat recurentului, prin intermediul poștei electronice, la 23 martie 2023.

La 22 martie 2023, Alexei Dimitrov a depus recurs nemotivat împotriva deciziei.

Copia deciziei integrale a fost notificată recurentului, prin poșta electronică, la 24 iulie 2023.

Iar, motivarea recursului a fost depusă la 21 august 2023.

Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că la declararea recursului împotriva deciziei din 15 martie 2023 a Curții de Apel Chișinău, Alexei Dimitrov a respectat termenele prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Alexei Dimitrov, 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, 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 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 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 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 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 09 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 recursul depus de Alexei Dimitrov, ca inadmisibil.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Alexei Dimitrov, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Stela Procopciuc

judecătorii

Diana Stănilă

Ion Malanciuc