

Dosar nr. 3ra-889/23 (2-22084134-01-3ra-23082023)

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, judecător – I. Barbacaru

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău, judecători – Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan

ÎNCHEIERE

03 iulie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

Oxana Parfeni

examinând admisibilitatea recursului declarat de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău,

în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Karl Luganov împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău cu privire la anularea actului administrativ, încasarea prejudiciului material și moral,

împotriva deciziei din 20 iunie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost casată parțial hotărârea din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în partea în care cererea de chemare în judecată s-a respins ca fiind neîntemeiată, și în această parte a fost emisă o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de Karl Luganov împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare privind încasarea prejudiciului material în sumă de 2550 lei și a prejudiciului moral în sumă de 8500 lei, s-a declarat inadmisibilă; în rest hotărârea a fost menținută,

c o n s t a t ă:

La 14 iunie 2022, Karl Luganov s-a adresat în instanță cu acțiune în contencios administrativ împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău (în continuare DGLCA), prin care a solicitat anularea ordinului nr 56-d din 12 aprilie 2022 cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare; încasarea din contul pârâtului în beneficiul reclamantului a sumei de 8500 (opt mii cinci sute) lei cu titlu de prejudiciu moral cauzat; încasarea din contul pârâtului în beneficiul reclamantului a sumei de 2 550 (două mii cinci sute cincizeci) lei cu titlu de prejudiciu material - premiul lunar neachitat pentru trei luni; compensarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii reclamantul a invocat că este angajat în funcția de șef intermiar al Secției control și protecția animalelor în cadrul DGLCA.

La 12 aprilie 2022, reclamantul a fost sancționat disciplinar cu avertisment în baza ordinului nr. 56-d din 12 aprilie 2022, termenul de acțiune a sancțiunii disciplinare constituind 3 luni de la data aplicării.

Prin ordinul menționat a fost constatat faptul furnizării informației oficiale din cadrul Secției control și protecție a animalelor a DGLCA în lipsa unei proceduri legale, furnizarea informației nefiind semnată de către persoana responsabilă din cadrul DGLCA. Astfel s-a stabilit că, reclamantul se face vinovat de încălcarea normelor de conduită prevăzută de Codul de conduită a funcționarului public (art. 3 alin. (1), art. 8 alin. (2), (3), art. 13 alin. (1) din Legea nr. 25 din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public) ceea ce constituie o abatere disciplinară.

Drept urmare celor constatate, reclamantului i s-a aplicat sancțiunea disciplinară - avertisment.

La 03 mai 2022, Karl Luganov a contestat ordinul nr. 56-d din 12 aprilie 2022 cu cerere prealabilă, iar prin răspunsul din 18 mai 2022 cererea prealabilă a fost respinsă.

Reclamantul nu este de acord cu ordinul contestat, considerându-l ilegal și neîntemeiat.

În susținerea acestei poziții, reclamantul a invocat că ordinul nr. 56-d din 12 aprilie 2022 nu este motivat sub niciun aspect. Nu este indicat ce informație a fost furnizată, cui, în ce circumstanțe, nu este indicată măcar data săvârșirii abaterii (ca să cunoască dacă nu a trecut termenul de aplicare a sancțiunii disciplinare). Nu este menționat dacă informația a fost sau nu una confidențială și/sau oficială. De asemenea, nu există probe că anume Karl Luganov a furnizat această informație, deoarece în cadrul DGLCA lucrează câțeva zeci de angajați. Totodată, nu se explică în ce constă „asigurarea managementului Secției”, ce înseamnă „a admis furnizarea informației”, care sunt obligațiunile sale conform fișei de post și pe care din ele nu le-a respectat.

Astfel, în opinia reclamantului, lipsește cea mai importantă parte a actului administrativ individual – motivarea, iar în acest sens a făcut trimitere la prevederile art. 31 și art. 118 din Codul administrativ.

Suplimentar, reclamantul a invocat că în cadrul procedurii administrative nu a fost audiat, așa cum prevede art. 94 din Codul administrativ și art. 208 din Codul muncii.

Astfel, conform ordinului nr. 56-d din 12 aprilie 2022 se pretinde că reclamantul a încălcat prevederile art. 3 alin. (1), art. 8 alin. (2)-(3), art. 13 alin. (1) din Legea nr. 25 din 22 februarie 2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Însă prevederile art. 3 și 13 ale Codului de conduită a funcționarului public, nu sunt de natură de a fi invocate drept temei pentru aplicarea unei sancțiuni disciplinare. Or, conform prevederilor art. 3 alin. (1) din Legea nr. 25 din 22 februarie 2008, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, funcționarul public este obligat să respecte Constituția Republicii Moldova, legislația în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Iar, conform prevederilor art. 13 alin. (1), funcționarul public cu funcție de conducere are obligația să promoveze normele de conduită și să asigure respectarea acestora de către funcționarii publici din subordine.

Reclamantul a subliniat că, numai în art. 8 al Legii precitate, se regăsește ceva despre accesul și protejarea informației din cadrul autorității publice. Or, funcționarul public este obligat să respecte limitările accesului la informație, în condițiile legii, în scopul protejării informației confidențiale, a vieții private a persoanelor și a securității naționale, precum și să asigure protecția informațiilor

deținute față de accesul, modificarea sau distrugerea lor nesanționată. Comunicarea cu mijloacele de informare în masă în numele autorității publice este realizată numai de către funcționarul public abilitat cu acest drept.

Însă, în ordinul contestat nu se menționează că prin furnizarea informației a fost încălcată confidențialitatea, sau că a fost atinsă viața privată sau securitatea națională, precum și nu se menționează că cineva a comunicat cu mijloacele de informare în masă fără a fi abilitat de acest drept. Drept urmare, reclamantul a conchis că toate aceste prevederi nu pot servi ca temei pentru aplicarea sancțiunii disciplinare.

Prin hotărârea din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea de contencios administrativ înaintată de Karl Luganov împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare, cu privire la anularea actului administrativ, încasarea prejudiciului material și moral, a fost admisă parțial. S-a anulat Ordinul nr. 56-d din 12 aprilie 2022 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința șefului interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov”. În rest, cererea de chemare în judecată s-a respins ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 20 iunie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată parțial hotărârea din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, în partea în care cererea de chemare în judecată s-a respins ca fiind neîntemeiată, și în această parte a fost emisă o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de Karl Luganov împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare privind încasarea prejudiciului material în sumă de 2550 lei și a prejudiciului moral în sumă de 8500 lei, s-a declarat inadmisibilă; în rest hotărârea a fost menținută.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut prevederile art. 167 alin. (4) din Codul administrativ, potrivit căruia dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată. Iar, conform art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, în cazul depunerii cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă. Dacă autoritatea publică a anulat un act administrativ ilegal, termenul general începe să curgă din data în care decizia cu privire la anularea actului administrativ ilegal a rămas incontestabilă.

Totodată, conform art. 140 din Codul administrativ, un act administrativ individual obține puterea lucrului decis atunci când nu mai poate fi contestat nici pe cale prealabilă, nici prin acțiune în instanța de judecată competentă. Respectiv, conform prevederilor legale specificate, cererea privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal, poate fi depusă doar după ce hotărârea instanței de judecată prin care s-a anulat actul administrativ ilegal a rămas definitivă, or, termenul general începe să curgă din această dată.

În acest sens, Curtea de Apel Chișinău a remarcat că, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual care poate fi contestat separat în instanța de contencios administrativ.

Astfel, în condițiile descrise supra, în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, instanța de apel a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Karl Luganov împotriva Direcției Generale Locativ-Comunală și Amenajare în partea pretențiilor privind încasarea prejudiciului material în sumă de 2550 lei și a prejudiciului moral în sumă de 8500 lei.

Cu referire la cerința de anulare a ordinului nr. 56-d din 12 aprilie 2022, instanța de apel a reținut că, reieșind din normele aplicabile speței, pentru a putea fi calificată ca abatere disciplinară, neglijența/tergiversarea nu trebuie să se manifeste o singură dată, dar cel puțin de 2 ori, pentru că doar așa se va putea spune că este repetată.

Din analiza suportului probator administrat la caz, nu poate fi stabilit faptul, precum și angajatorul nu a probat faptul neglijenței și/sau tergiversării, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor de către șeful interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov.

În ce privește abaterea disciplinară prevăzută la art. 57 lit. h) din Legea nr.158/2008, instanța de apel a subliniat că, așa cum este formulată, abaterea disciplinară specificată la lit. h) include doar faptele prin care se încalcă prevederile art. 8-13 din Codul de conduită. Or, anume aceste articole, încorporate în cap. III, denumit „Normele de conduită a funcționarului public”, învederează, din punct de vedere formal, normele de conduită a funcționarului public. Totodată, obligațiile funcționarului public în ceea ce privește asigurarea accesului la informație nicidecum nu se limitează la cele prevăzute la articolul 8 din Codul de conduită, ci se completează cu obligațiile furnizorilor de informații statuate în articolul 11 din Legea nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație.

Astfel, Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare, în ordinul contestat nu a indicat care anume informație oficială din cadrul SCPA a DGLCA a fost furnizată, că aceasta a fost furnizată anume de șeful interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov, că aceasta ar fi avut un caracter limitat, pentru a putea fi imputat reclamantului/intimat nerespectarea limitării accesului la informație.

Abaterea disciplinară specificată la lit. j) a art. 57 din Legea nr.158/2008, se referă la încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege. Prezenta abatere, sub aspectul faptelor sale, este una foarte vastă. Și asta deoarece se face trimitere la alte articole ale prevederilor Legii nr.158/2008, sau chiar la alte acte legislative.

Având în vedere faptul că Ordinul nr. 56-d din 12 aprilie 2022 cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința șefului interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov, este unul nemotivat în fapt, nefiind indicat care anume informație oficială din cadrul SCPA a DGLCA a fost furnizată de șeful interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov; nu s-a indicat cui a fost furnizată informația; nu s-a indicat când și prin ce metodă a fost furnizată acea informație; și care sunt probele că anume șeful interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov, a furnizat acea informație, instanța de apel a reiterat că hotărârea din 07 decembrie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani la capitolul anulării Ordinului nr. 56-d din 12 aprilie 2022 cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare în privința șefului interimar, Secția control și protecție a animalelor, Karl Luganov, este una legală și întemeiată.

La 18 iulie 2023, Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău a depus recurs împotriva deciziei din 20 iunie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel și remiterea cauzei la rejudecare în instanța de apel, sau pronunțarea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii.

În motivarea cererii de recurs s-a indicat că instanța de apel nu a dat apreciere corespunzătoare circumstanțelor pricinii, a interpretat eronat normele aplicabile speței, precum și nu a cercetat corespunzător toate probele prezentate, ceea ce a dus la emiterea unei soluții eronate. Potrivit recurenței, instanța de apel în mod eronat a conchis că actul administrativ contestat nu este motivat, or angajatorul și-a motivat soluția și a descris faptele comise.

La 21 septembrie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs intimatului (f.d. 124). Karl Luganov nu a făcut uz de dreptul său de a se expune asupra recursului printr-o referință.

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.

Instanța de recurs constată că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 20 iunie 2023, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin poșta electronică la 21 iunie 2023 (f.d. 99), iar decizia motivată a fost expediată la 03 iulie 2023 (f.d. 103).

Astfel, depunerea recursului motivat la 18 iulie 2023 (f.d. 108-112), este în termen.

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 se 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 procedura 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 temeiurilor admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ cu privire la temeiurile recursului în redacția în vigoare la data declarării recursului.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău, completul de judecată îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

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 același cod, 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 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, 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 decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs 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 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 de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul de judecată

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului mun. Chișinău se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Ion Malanciuc

Judecători

Diana Stănilă

Oxana Parfeni