

Dosarul nr. 3ra-161/24  
2-21153164-01-3ra-14022024

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (L. Holevițcaia)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (Gh. Mîra, Gr. Dașchevici, A. Bostan,)

## ÎNCHEIERE

21 august 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:  
Președinte, judecător  
judecători

Stela Procopciuc  
Mariana Ursachi  
Ion Malanciuc

examinând admisibilitatea recursului depus de Autoritatea Aeronautică Civilă,  
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată  
depusă de Serghei Crețu împotriva Autorității Aeronautice Civile cu privire la anularea  
actului administrativ individual defavorabil,  
împotriva deciziei din 05 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 10 octombrie 2021, Crețu Serghei a depus acțiune în contencios administrativ  
împotriva Autorității Aeronautice Civile prin care a solicitat anularea ordinului  
nr.159/INT din 02.08.2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, emis de  
Autoritatea Aeronautică Civilă, încasarea prejudiciului moral în mărime de 20 000 de lei  
și a cheltuielilor pentru asistență juridică în mărime de 10 000 de lei.

În motivarea acțiunii, a invocat că, prin ordinul 159/INT din 02.08.2021 al Autorității  
Aeronautice Civile a RM, reclamantului Crețu Serghei i-a fost aplicată sancțiunea  
disciplinară sub formă de mustrare, pentru faptul că acesta a ignorat implementarea  
Programului National de Facilitare a Transporturilor Aeriene, aprobat prin Hotărârea  
Guvernului nr.1034/2000 și nu a înaintat propuneri de elaborare, modificare și completare  
a actelor normative. În opinia pârâtului, toate acestea au generat neîndeplinirea de către  
Autoritatea Aeronautică Civilă a misiunii și funcțiilor statuate în art.7 alin.(3) lit. d) din  
Codul aerian.

Reclamantul a relatat că, ordinul privind aplicarea sancțiunii disciplinare i-a fost  
comunicat pe data de 03.08.2021 cu indicarea termenelor și procedurii de contestare în  
cazul în care nu o să fie de acord cu sancțiunea aplicată. La 02.09.2021, a depus cererea  
prealabilă, prin care și-a exprimat dezacordul cu actul contestat, solicitând anularea  
integrală a acestuia. Prin scrisoarea nr. 2933 din 15.09.2021, comunicată reclamantului  
prin intermediul oficiului poștal la data de 20.09.21, Autoritatea Aeronautică Civilă a  
respins cererea prealabilă înaintată.

Reclamantul a indicat că, sancțiunea disciplinară aplicată acestuia prin ordinul nr.159/INT din 02.08.2021 este una neîntemeiată și aplicată contrar normelor legale care vădit încalcă dreptul de a lua decizii în limita competențelor stabilite în fișa postului, dreptul de a beneficia de condiții normale de muncă de natura ocrotirii sănătății și integrității fizice și psihice, dreptul la egalitate de tratament și nediscriminare în fața legii. La emiterea actului administrativ contestat au fost încălcate principiile de proporționalitate și de supremație a dreptului, iar în ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare nu este menționată abaterea disciplinară pentru care a fost sancționat, fapt care este expres cerut de prevederea legală la emiterea actelor de sancționare disciplinară.

În drept, reclamantul a menționat prevederile art.56 al Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, potrivit căruia pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.

Constituie abateri disciplinare în conformitate cu art. 57 al Legii menționate: a) nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat; c) intervențiile în favoarea soluționării unor cereri în afara cadrului legal; d) nerespectarea cerințelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidențialității informațiilor de care funcționarul public ia cunoștință în exercițiul funcției; e) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile și atribuțiile de serviciu, precum și dispozițiile conducătorului; f) neglijența și/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor; g) acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează; h) încălcarea normelor de conduită a funcționarului public; i) desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4); j) încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege; k) încălcarea regulilor de organizare și desfășurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici; l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislația din domeniul funcției publice și funcționarilor publici; m) încălcarea regulilor și rigorilor procedurale cu privire la inițierea, desfășurarea și înregistrarea controlului de stat asupra activității de întreprinzător. Numai pentru comiterea abaterilor disciplinare funcționarului public îi pot fi aplicate sancțiuni disciplinare.

A nota reclamantul că conform pct.5.3.1 (d) din Manualul de management AAC, înainte ca angajatul să fie sancționat cu mustrare, acestuia i se vor aplica măsuri corective și educaționale reflectate prin „preîntâmpinare” care are scopul să înlăture abaterile disciplinare prin desfășurarea lucrului personal cu fiecare salariat în parte, prin intermediul ședințelor comune și discuțiilor individuale.

A susținut că Autoritatea Aeronautică Civilă, în partea de motivare legală a ordinul nr.159/1 NT din 02.08.2021 cu privire la sancționarea disciplinară, nu a făcut trimitere la nici o abatere disciplinară prevăzută conform art.57 al Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Prin urmare, abaterea disciplinară trebuie să fie exteriorizată printr-o acțiune ori inacțiune care s-ar încadra în noțiunea abaterii disciplinare prevăzute de legislator expres. „Ignorarea implementării PNFTA” nu este o faptă prejudiciabilă calificată ca abatere disciplinară care poate fi sancționată disciplinar cu mustrare.

A remarcat reclamantul că, în cadrul activității în Autoritatea Aeronautică Civilă, și-a executat conștiincios obligațiile funcției deținute. În cadrul anchetei de serviciu el a prezentat explicații scrise pe marginea fiecărei chestiuni pe care a ridicat-o comisia și directorul Octavian Nicolaescu. Însă în concluziile comisiei disciplinare și ordinul contestat nu s-au luat în considerație explicațiile lui, nici cele prezentate de colegii audiați, nici materialele probatorii pe care le-a prezentat reclamantul Comisiei. În final, nu este menționat motivul, fapta și data comiterii abaterii disciplinare care i s-a imputat.

A mai indicat reclamantul că, respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a Statului Republica Moldova care garantează cetățenilor săi inviolabilitatea drepturilor consacrate în art.16 al actului suprem. Toți cetățenii Republicii Moldova sânt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială, iar persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționare în termen legal a unei cereri este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Consideră reclamantul că a fost sancționat disciplinar nejustificat, iar ordinul de sancționare este ilegal și îi prejudiciază imaginea profesională.

Prin închirierea 15 mai 2023 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a declarat inadmisibilă acțiunea reclamantului Serghei Crețu împotriva Autorității Aeronautice Civile, în partea încasării prejudiciului moral în sumă de 20 000 de lei.

Prin hotărârea din 15 mai 2023 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Serghei Crețu împotriva Autorității Aeronautice Civile privind anularea actului administrativ individual defavorabil, a fost admisă.

S-a anulat actul administrativ individual defavorabil – ordinul nr.159/INT din 02.08.2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, emis de Autoritatea Aeronautică Civilă.

La 22 mai 2023, Autoritatea Aeronautică Civilă, a declarat apel împotriva hotărârii din 15 mai 2023 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Prin decizia din 05 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cerere de apel depusă de Autoritatea Aeronautică Civilă și a fost menținută hotărârea din 15 mai 2023 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că, sancțiunile disciplinare urmăresc într-un final scopul evitării producerii pe viitor a unor fapte de acest fel, iar scopul sancțiunilor disciplinare este apărarea ordinii de drept și educarea funcționarilor de a acționa în spiritul respectării și asigurării acesteia, evidențiindu-se astfel atât caracterul represiv și coercitiv al sancțiunii, cât și cel preventiv-educativ. Astfel, la individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanțele în care aceasta a fost săvârșită, de comportamentul funcționarului vama în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. În speță însă, condițiile aplicării sancțiunii disciplinare sub formă de mustrare a reclamantului nu se regăsesc, or, în privința lui Crețu Serghei nu au fost stabilite acțiuni/inacțiuni cu privire la exercitarea neconformă a atribuțiilor de serviciu.

A menționat că, ordinul nr.159/INT din 02.08.2021, emis de către Autoritatea Aeronautică Civilă, este unul superficial, nemotivat, în conținutul acestuia nu sunt indicate expres temeiurile și abaterile disciplinare constatate și care anume iregularități stabilite au condiționat aplicarea sancțiunii disciplinare, fiind specificate doar circumstanțele de fapt care au avut loc și enumerate doar obligațiile funcționarului în

conformitate cu prevederile legii cu privire la funcționarul public și sarcinile de bază ale funcției conform fișei postului. Totodată, la emiterea ordinului de sancționare disciplinară Autoritatea s-a limitat doar la transcrierea conținutului din încheierea privind rezultatul anchetei de serviciu fără a da o apreciere circumstanțelor expuse și fără a stabili expres la care din abateri concret se referă acestea.

Instanța de apel a remarcat că instanța de fond întemeiat a admis acțiunea reclamantului și a anulat actul administrativ individual defavorabil – ordinul nr.159/INT din 02.08.2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare”, emis de Autoritatea Aeronautică Civilă.

A concluzionat instanța de apel că, argumentele expuse de către Autoritatea Aeronautică Civilă, 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.

La data de 31 ianuarie 2024 Autoritatea Aeronautică Civilă, a depus cerere de recurs împotriva deciziei din 05 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 193-198), solicitând admiterea cererii de recurs, casarea deciziei instanței de apel cu pronunțarea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului s-a invocat că, Autoritatea Aeronautică Civilă nu este de acord cu decizia instanței de apel și hotărârea instanței de fond, pe care le consideră ilegale și pasibile de casare deoarece atât hotărârea instanței de fond cât și decizia instanței de apel sunt arbitrare și se bazează în mod determinant pe aprecierea vădită a probelor.

A indicat că, în conformitate cu prevederile art. 5 alin. (3) al Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, (3) Normele juridice speciale sunt aplicabile în exclusivitate anumitor categorii de raporturi sociale sau subiecți strict determinați. În caz de divergență între o normă generală și o normă specială, care se conțin în acte normative de același nivel, se aplică norma specială.

Consideră că, deoarece obiectul prezentului litigiu este examinarea faptelor ca abateri disciplinare, instanța de fond și cea de apel trebuiau să se aplice cu prioritate și să se călăuzească de prevederile art. 59 al Legii nr. 158/2008 și pct. 31 subpct. 1) al Regulamentului nr. 201/2009 și nu de prevederile Codului administrativ, care este norma generală aplicabilă tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept. Mai mult, judecătorul primei instanțe motivând hotărârea n-a făcut distincția între procedura administrativă și procedura disciplinară, procedura administrativă fiind distinctă de procedura disciplinară, aplicând astfel eronat prevederile art. 68 din Codul administrativ. Or, potrivit acestui articol, cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu sunt examinate de către instanța de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege o altă procedură. La altă procedură stabilită expres prin lege consideră că se referă procedura disciplinară conform Legii nr. 158/2008 și Regulamentului nr. 201/2009.

A susținut recurentul că în actul administrativ individual contestat au fost stabilite atât acțiuni cât și inacțiuni din partea reclamantului care au adus atingere imaginii autorității publice pârâte prin neimplementarea în termenii stabiliți a standardelor impuse de către Organizația Internațională a Aviației Civile (OACI) cu referire la facilitățile din transportul aerian.

A mai specificat recurentul că, în actul administrativ a fost menționat că, deși avea obligația stabilită conform competențelor și atribuțiilor stabilite în fișa postului, în perioada 21 iunie 2019 - 28 mai 2021, reclamantul n-a elaborat și n-a înaintat conducerii

autorității publice spre aprobare procedurile interne, proceduri de instrucțiuni aeronautice civile, mijloace acceptabile de punere în conformitate și materiale de îndrumare. Aceste acte și proceduri joacă un rol foarte important în implementarea și dezvoltarea facilităților în transportul aerian și în recunoașterea capabilității Statului Republica Moldova să promoveze, să dezvolte și să ofere servicii aeriene de înaltă calitate de rând cu celelalte țări.

Conform art. 245 din Codul administrativ, recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat dispozitivul deciziei contestate la 05 decembrie 2023, în ședință publică.

Din materialele dosarului rezultă că, decizia motivată a instanței de apel a fost notificată recurentului la 29 ianuarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin scrisoarea anexată la dosar (f.d.191).

Astfel, recursul înregistrat la 31 ianuarie 2024, este depus cu respectarea prevederilor art.245 din Codul administrativ.

La data de 01 februarie 2024, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatului copia recursului, cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței.

Până la data examinării recursului intimatul nu au manifestat opțiunea de a depune referință asupra recursului.

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

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Autoritatea Aeronautică Civilă, în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 245<sup>1</sup> alin. (1), (3) din Codul administrativ, recursul este admis dacă: a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție; b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție; c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces; d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor; e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv; f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.

Aprecierea probelor dată de prima instanță și instanța de apel este obligatorie pentru instanța de recurs, cu excepția cazului în care se invocă temeiul de la alin.(1) lit. d) sau a cazului în care Curtea Supremă de Justiție examinează cauza după trimitere la rejudecare. La examinarea recursului într-o cauză care a fost trimisă anterior la rejudecare pot fi prezentate probe noi dacă acestea au fost restituite nejustificat sau nu au fost reclamate de către instanța de judecată contrar prezentului cod.

În sensul art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților. Alineatul (2) al aceluiași articol statuează la lit. a<sup>1</sup>) că, recursul se

declară inadmisibil în special când recursul nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art.245<sup>1</sup>.

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

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 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. 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.

Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs de Autoritatea Aeronautică Civilă, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ, deoarece se referă la dezacordul recurentului cu soluția pronunțată de către Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus de Autoritatea Aeronautică Civilă, conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător.

În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează faptul că dezvoltarea recursului trebuie să cuprindă o motivare corespunzătoare, în sensul arătării cu claritate a acelor critici, care sunt de natură a învedera netemeinicia hotărârii/deciziei și care se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245<sup>1</sup> din Codul administrativ.

Nu este suficientă simpla expunere a circumstanțelor factice ale cauzei, fiind necesară motivarea recursului cu indicarea motivelor de netemeinicie pe care se bazează, precum și dezvoltarea lor.

Motivarea recursului însemnând nu doar exprimarea nemulțumirii față de actul de dispoziție pronunțat în apel, ci expunerea tuturor motivelor pentru care, din punctul de vedere al părții, instanța a pronunțat o hotărâre neîntemeiată.

Recursul nu se poate limita la o simplă indicare a textelor de lege, ci implică determinarea greșelilor imputate Curții de Apel Chișinău și o minimă argumentare a criticii în fapt și în drept, precum și indicarea probelor pe care se bazează aceste critici.

Simpla trimitere la un text de lege, fără explicarea pretinsei interpretări și/sau aplicării eronate a prevederilor legale de către Curtea de Apel Chișinău, nu echivalează

cu un argument. Dacă ar proceda la examinarea unei asemenea pretins argument, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție s-ar substitui autorului recursului, fapt care ar echivala cu un control efectuat din oficiu.

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 inadmisibil recursul depus de Autoritatea Aeronautică Civilă.

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 Autoritatea Aeronautică Civilă, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

judecători

Mariana Ursachi

Ion Malanciuc