



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Maria Dragun și Ivan Stoianov, reprezentați de avocatul Vladimir Kovali,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Maria Dragun și Ivan Stoianov împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la anularea actelor administrative,

împotriva deciziei din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

(Dosarul nr. 3ra-306/23

NR. PIGD 2-21102263-01-3ra-17032023)

Recursul declarat până la 1 septembrie 2023. Art. 246 din Codul administrativ (în redacția în vigoare până la 1 septembrie 2023). Argumentele invocate nu determină admisibilitatea recursului în raport cu motivele invocate. Dezacordul recurenților cu actul judecătoresc contestat, nu constituie temei de casare a acestuia conform solicitării din recurs.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, jud. V. Dodon,
Curtea de Apel Chișinău, jud. Gh. Mîra, G. Dașchevici, A. Bostan,

2 iulie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa participanților la proces recursul depus de Maria Dragun și Ivan Stoianov, reprezentați de avocatul Vladimir Kovali,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 8 iulie 2021, Maria Dragun și Ivan Stoianov au depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, solicitând anularea ordinului nr. 741 ef din 19 mai 2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunilor disciplinare funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare”, obligarea achitării diferenței de salariu neachitat din motivul aplicării sancțiunilor disciplinare.

2. În motivarea acțiunii, reclamantii au invocat că, prin ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 741 ef din 19 mai 2021 au fost supuși răspunderii disciplinare. Astfel, pentru nerespectarea obligațiilor prevăzute la art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației și încălcarea prevederilor pct. 10, pct. 11.1, pct. 11.1.2, pct. 11.1.3, pct. 11.2, pct. 11.4 din fișa postului, precum și pct. 6 subpct. (3), pct. 7 subpct. (1), pct. 7 subpct. (7), pct. 14 subpct. (9) din Codul deontologic al funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, fapte coroborate cu art.87 lit. o) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrație penitenciare, Mariei Dragun, inspector superior de justiție, șef, contabil șef al Serviciului penitenciar al Penitenciarului nr. 1-Taraclia al Administrației Naționale a Penitenciarelor, conform prevederilor lit. a) art. 88 din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, i s-a aplicat sancțiunea disciplinară muștrare. Iar pentru nerespectarea obligațiilor prevăzute la art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației și încălcarea prevederilor pct. 11.2.2, pct. 11.5, pct. 11.5.2, pct. 11.5.3, pct. 11.6.1, pct. 11.6.2 din fișa postului, ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 110 din 20 martie 2019, ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor, nr. 402 din 11 decembrie 2019, ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor, nr. 7 din 09 ianuarie 2019, ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor, nr. 4 din 09 ianuarie 2019, pct. 6 subpct. (3), pct. 7 subpct. (1), pct. 7 subpct. (7), pct. 14 subpct. (9) din Codul deontologic al funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, fapte coroborate cu art. 87 lit. o) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, lui Ivan Stoianov, comisar de justiție, șef al Secției logistică și administrare a Penitenciarului nr. 1-Taraclia al Administrației Naționale a Penitenciarelor,

conform prevederilor lit. d) art. 88 din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, i s-a aplicat sancțiunea disciplinară retrogradarea în grad special.

3. La emiterea actului, pârâtul a indicat: „apreciind acțiunile șefului, contabil-șef al Serviciului financiar al Penitenciarului nr. 1-Taraclia, inspector superior de justiție Maria Dragun se constată încălcări a pct. 10 „asigurarea gestionării eficiente și eficace a alocațiilor și a valorilor materiale, precum și asigurarea respectării normelor metodologice de ținere a evidenței contabile, întocmirii calitative și prezentării la timp a dărilor de seamă și rapoartelor financiare, contabile, fiscale și statistice”; pct. 11.1 „asigurarea gestionării eficiente a mijloacelor financiare și a valorilor materiale primite”; pct. 11.1.2 „monitorizarea corectitudinii și plenitudinii utilizării mijloacelor financiare alocate în limita devizelor de cheltuieli aprobate”, pct. 11.1.3 „analiza utilizării mijloacelor bugetare alocate și, după caz, înaintarea propunerilor de modificare a finanțării în baza necesităților stringente ale penitenciarului”, pct. 11.2 „asigurarea ținerii corecte și adecvate a evidenței contabile în conformitate cu normele și standardele în vigoare”, pct. 11.4 „asigurarea, efectuării operațiunilor aferente bunurilor materiale și de casierie” din fișa postului, precum și pct. 6 subpct. 3), pct. 7 subpct. 1), pct. 7 subpct. 7), pct. 14 subpct. 9) din Codul deontologic al funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, aprobat prin Ordinul Ministerului Justiției nr. 19/2019 și a prevederilor art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, care prevede că funcționarul public cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare trebuie să execute, cu profesionalism și în termen optim, toate atribuțiile de serviciu stabilite în fișa postului și în actele normative care reglementează activitatea sistemului administrației penitenciare”, fapte care subsumate cu art. 87 lit. o) din Legea 300/2017 constituie nerespectarea obligațiilor, ce constituie abatere disciplinară. La fel, pârâtul a constatat că automobilele de serviciu care se află în gestiunea Penitenciarului nr. 1-Taraclia periodic depășesc limitele de consum lunare stabilite prin ordinele ANP nr. 7 din 09 ianuarie 2019 „Cu privire la stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea subdiviziunilor ANP” și nr. 4 din 09 ianuarie 2020 „Cu privire la stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea instituțiilor subordonate ANP” fiind admisă utilizarea unităților de transport supra limită, din contul economiilor. Astfel, în acțiunile șefului Secției logistică și administrare a Penitenciarului nr. 1-Taraclia, comisar de justiție Stoianov Ivan s-au constatat încălcări ale pct. 11.2.2 „organizarea și controlul primirii, depozitării și prestării corecte a bunurilor materiale și ajutoarelor umanitare alocate penitenciarului”, pct. 11.5 „coordonarea și organizarea activității de exploatare a utilajelor, mecanismelor, transportului, rețelelor ingineresti și MTPSL, montate în penitenciar”, pct. 11.5.2 „asigurarea funcționării sigure a utilajelor, mecanismelor, transportului și rețelelor

ingineresti din incinta institutiei si organizarea exploatarii corecte a acestora”, pct. 11.5.3 „organizarea si efectuarea casarii corecte a mijloacelor fixe aflate la balanta institutiei”, pct. 11.6.1 „organizarea si intreprinderea masurilor necesare pentru consumul rational a bunurilor materiale, resurselor energetice si apei”, pct. 11.6.2 „respectarea stricta a limitelor de consum a resurselor energetice, apei si mijloacelor financiare pentru intretinerea transportului auto” din fișa postului, ordinul ANP nr. 110 din 20 martie 2019 cu privire la aprobarea Regulilor de exploatare a unitatilor de transport din gestiunea subdiviziunilor Administratiei Nationale a Penitenciarelor, ordinul Administratiei Nationale a Penitenciarelor nr. 402 din 11 decembrie 2019 cu privire la asigurarea securitatii circulatiei rutiere in timpul executarii misiunilor de serviciu, ordinul Administratiei Nationale a Penitenciarelor nr. 7 din 09 ianuarie 2019 cu privire la stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea subdiviziunilor Administratiei Nationale a Penitenciarelor, ordinul Administratiei Nationale a Penitenciarelor nr. 4 din 09 ianuarie 2019 Cu privire la stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea institutiilor subordonate Administratiei Nationale a Penitenciarelor, pct. 6 subpct. 3), pct. 7 subpct. 1), pct. 7 subpct. 7), pct. 14 subpct. 9) din Codul deontologic al functionarului public cu statut special din sistemul administratiei penitenciare, aprobat prin ordinul Ministerului Justitiei nr. 19/2019 si a prevederilor art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea 300/2017 cu privire la sistemul administratiei penitenciare, care prevede ca functionarul public cu statut special din cadrul sistemului administratiei penitenciare trebuie sa execute, cu profesionalism si in termen optim, toate atributiile de serviciu stabilite in fișa postului si in actele normative care reglementeaza activitatea sistemului administratiei penitenciare, fapte care subsumate cu art. 87 lit. o) din Legea 300/2017 constituie nerespectarea obligatiunilor, ce constituie abatere disciplinara.

4. In dezacord cu actul emis, reclamantii au depus cerere prealabila, iar prin raspunsurile nr. 4/2-D-1510 si 4/2-S-1511 din 07 iunie 2021 Administratia Nationala a Penitenciarelor a respins cererea.

5. Conform art. 168 alin. (1) din Codul administrativ, Ministerul Justitiei al Republicii Moldova, prin raspunsurile cu nr. 09/4221 si 09/4218 din 15 iunie 2021, la fel, a respins cererile prelabile.

6. Reclamantii au declarat ca ordinul contestat in partea pct. 3 este ilegal si urmeaza a fi anulat, facand referire la constatările Curtii Constitutionale privind sarcinile anchetei de serviciu, hotararea nr. 24 din 14 septembrie 2016, parag.57-59, prevederile art.86 alin.(1), art.88, art.89 alin.(1)-(3), art.90, art. 91 alin.(2), art.92 alin.(4), (5) din Legea cu privire la sistemul administratiei penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017, art.16 alin.(1), art.137 alin.(1), art.225 alin.(2) lit. a), b), c), d) din Codul administrativ. Astfel, din actele cauzei si ale dosarului administrativ se constata ca procedura administrativa in vederea verificarii eventualelor abateri disciplinare comise, a fost dispusa prin efectuarea anchetei de serviciu la 4

decembrie 2020. Încheierea în rezultatul cercetării de serviciu a fost aprobată la 20 aprilie 2021, iar ordinul de aplicare a sancțiunii a fost semnat la 19 mai 2021.

7. Redând prevederile art. 93 alin.(1) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017, pct. 28, pct. 33, pct.46 din Regulamentul activității comisiei de disciplină pentru personalul din cadrul sistemului administrației penitenciare, aprobat prin ordinul Ministerului Justiției nr. 583 din 28 noiembrie 2008, reclamantii au afirmat că în decizia Comisiei de disciplină nu s-a menționat că au fost audiați, precum că nu s-au indicat argumentele în apărarea pozițiilor. Astfel, raportând circumstanțele expuse la normele de drept ale Codului administrativ, coroborate cu prevederile legislației speciale, au considerat că procedura de examinare a cazului de abatere disciplinară și a actului administrativ contestat s-a desfășurat cu abateri procesuale și, astfel, nu întrunește condiția legalității formale prevăzute de lege.

8. Reclamantii au susținut că autoritatea publică pârâtă nu a respectat principiul statuat la art. 31 din Cod administrativ, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate. La fel, a indicat prevederile art. 118 alin. (1), (2), (3) din Codul administrativ, art. 91 alin.(1) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017. Astfel, din textul ordinului emis nu se constată concluziile autorității publice pârâte referitoare la individualizarea sancțiunii disciplinare aplicate, așa cum prescrie norma legală citată. Ori, descrierea faptelor și enumerarea normelor de drept nu poate fi apreciată ca o motivare corespunzătoare a sancțiunii aplicate, care să corespundă principiului transparenței și comprehensibilității. În plus, contrar prevederilor legale ale art. 118 alin. (2) din Codul administrativ, nefiind explicat modul de exercitare a dreptului discreționar la aplicarea sancțiunii prevăzută de legislația în vigoare. În opinia reclamantilor, actul administrativ contestat este ilegal și prin faptul că sunt vătămăți în dreptul la muncă.

9. De asemenea, au indicat că ancheta de serviciu s-a desfășurat mai mult de 30 zile ce contravine prevederilor Regulamentului cu privire la efectuarea anchetelor de serviciu. Comisia de disciplină prin decizia de sancționare din 14 mai 2021, nu a ținut cont de individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile. Or, din anul 2017 Ivan Stoianov nu a fost sancționat disciplinar, conduita fiind la nivel înalt, fiind confirmat faptul dat prin stimulările acordate (premii bănești), precum și activitatea în funcție de șef logistică a fost apreciată cu calificativul „bine” și „foarte bine”. Reclamanta Maria Dragun a fost numită în funcția de contabil șef al Serviciului financiar al Penitenciarului nr. 1-Taraclia la 25 noiembrie 2020.

10. Reclamantii au invocat încălcarea termenului de aplicare a sancțiunii disciplinare conform art. 92 alin. (4) din Legea nr. 300/2017 și pct. 47 din

Regulamentul de activitate al comisiilor de disciplină pentru personalul din cadrul sistemului administrației penitenciare, aprobat prin ordinul nr. 593 din 28 noiembrie 2018. Ancheta de serviciu a fost dispusă de conducerea Administrației Naționale a Penitenciarelor la 4 decembrie 2020, iar încheierea în rezultatul cercetării de serviciu a fost aprobată la 20 aprilie 2021 și ordinul de aplicare a sancțiunii a fost semnat la 19 mai 2021.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

11. Prin încheierea din 17 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a declarat inadmisibilă cererea reclamanților Maria Dragun și Ivan Stoianov împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor privind obligarea Administrației Naționale a Penitenciarelor să achite diferența de salariu neachitată din motivul aplicării sancțiunilor disciplinare. S-a explicat reclamanților Maria Dragun și Ivan Stoianov că declararea inadmisibilității acțiunii nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceleiași reclamant cu aceeași acțiune.

12. Prin hotărârea din 17 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a anulat ordinul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 741 ef din 19 mai 2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunilor disciplinare funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare” și actele administrative adoptate în procedura prealabilă nr. 4/2-D-1510 din 07 iunie 2021 și nr. 4/2-S-1511 din 07 iunie 2021.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

13. La 1 martie 2022, Administrația Națională a Penitenciarelor a depus apel nemotivat, iar la 27 iunie 2022 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 17 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe, emiterea unei noi hotărâri de respingere a cererii de chemare în judecată.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

14. Prin decizia din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de Administrația Națională a Penitenciarelor și s-a casat hotărârea din 17 februarie 2022 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. S-a emis o decizie nouă prin care s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Maria Dragun și Ivan Stoianov împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor privind anularea actelor administrative.

15. Pentru a decide astfel, instanța de apel a stabilit că instanța de fond constatând netemeinicia ordinului menționat, a reținut că, „...Comisia de disciplină nu i-a audiat pe reclamanții Maria Dragun și Ivan Stoianov, contrar art. 89 alin. (1) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare și pct. 34 din Regulamentul nr. 593/2018 (fila dosarului administrativ 4, volumul II). Prin urmare, reclamanților nu i-au fost asigurate garanțiile procesuale garantate de art. 94 Cod administrativ, cu privire la

audierea în legătură cu faptele și circumstanțele relevante, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru ei... ”. Contrar celor reținute de instanța de fond, materialele cauzei atestă contrariul. Astfel, în procesul-verbal nr. 54 al ședinței Comisiei de disciplină din 14 mai 2021 (fila nr.10-14 din dosarul administrativ, vol. II) sunt înregistrate toate întrebările adresate reclamanților/intimați, totodată fiind reflectate răspunsurile la acestea, date de ei. Astfel, audierea reclamanților/intimați a avut loc cu respectarea prevederilor actelor normative, prin ce se combat constatările instanței de fond la acest segment.

16. Prima instanță în susținerea poziției sale a indicat că, „... prin decizia din 14 mai 2021 Comisia de disciplină doar a transpus încălcările admise de către reclamanți stabilite în cadrul anchetei de serviciu și a propus conducerii Administrației Naționale a Penitenciarelor aplicarea sancțiunii disciplinare retrogradarea în grad special reclamantului Ivan Stoianov și aplicarea sancțiunii disciplinare mustrare reclamantei Maria Dragun, însă, contrar normelor de drept enunțate, Comisia nu a motivat și nu a indicat argumentele sale la individualizarea sancțiunii disciplinare aplicate reclamanților, ținând cont de cauzele și gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție și consecințele abaterii, comportamentul general în cadrul serviciului al persoanelor respective... ”.

17. Instanța de apel a apreciat aceste constatări ca fiind neîntemeiate, or, potrivit deciziei Comisiei disciplinare a ANP din 14 mai 2021, aceasta conține toate elementele indicate în pct. 40 din Regulamentul sus - menționat, care prevede că decizia trebuie să cuprindă: 1) data, luna, anul examinării raportului privind ancheta de serviciu; 2) denumirea și componența comisiei de disciplină; 3) numele, prenumele, subdiviziunea în care își desfășoară activitatea funcționarul public cu statut special a cărui faptă este cercetată; 4) descrierea faptei care este obiectul cercetării și încadrarea ei juridică; 5) aprecierea argumentelor din raportul privind ancheta de serviciu și a celor obținute în cadrul cercetărilor realizate de comisia de disciplină pentru întemeierea soluției asupra cazului; 6) propunerea comisiei de disciplină privind aplicarea sancțiunii disciplinare sau clasarea cauzei.

18. La fel, din conținutul pct. 38 din Regulament rezultă că după finalizarea cercetării faptelor sesizate ca abateri disciplinare, comisia propune aplicarea sancțiunii disciplinare, în cazul în care s-a dovedit săvârșirea de către funcționarul public cu statut special cercetat a abaterii disciplinare prevăzute de Legea nr. 300/2017 sau clasarea cauzei, în caz dacă nu s-a confirmat săvârșirea abaterii ori se constată expirarea termenului prevăzut de art. 91 din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare. Astfel, prevederile normelor enunțate au fost respectate pe deplin de către Comisie. Totodată, potrivit procesului-verbal al Comisiei de disciplină din 14 mai 2021, după finisarea studierii materialelor anchetei de serviciu, membrii acesteia au intrat în deliberare și, pe baza

probelor examinate, bazându-se pe intima convingere, au votat unanim (pro - 4 voturi, contra - 0 voturi) privind posibilitatea aplicării sancțiunilor disciplinare, ca urmare, reieșind din vinovăția persoanelor responsabile, s-a propus conducerii ANP aplicarea sancțiunilor disciplinare corespunzător vinovăției celor ce au săvârșit încălcări, reieșind din gravitatea faptelor comise.

19. În ce privește constatările instanței de fond precum că, „... ancheta de serviciu poartă un caracter formal și subiectiv, angajatorul, contrar principiului imparțialității, nu a manifestat o atitudine obiectivă și neutră față funcționarilor publici cu statut special, Ivan Stoianov, comisar de justiție, șef al Secției logistică și administrare a Penitenciarului nr. 1-Taraclia al Administrației Naționale a Penitenciarelor și Maria Dragun, inspector superior de justiție, șef, contabil și șef al Serviciului penitenciar al Penitenciarului n. 1-Taraclia al Administrației Naționale a Penitenciarelor și nu au fost examinate sub toate aspectele, complet și obiectiv toate circumstanțele abaterilor disciplinare presupus comise de către reclamanți, aceasta fiind una din sarcinile primordiale în cadrul anchetei de serviciu... ”, instanța de apel dimpotrivă a reținut că, ancheta de serviciu s-a desfășurat cu respectarea prevederilor legale prin cercetarea minuțioasă sub toate aspectele a împrejurărilor faptelor comise de reclamanții/intimați. În urma efectuării anchetei de serviciu, s-a constatat că Ivan Stoianov, șef al Secției logistică și administrare al Penitenciarului nr. 1 - Taraclia, a indicat ridicarea cantității de combustibil de la stația de alimentare și depozitarea acesteia în Penitenciarul nr. 1 - Taraclia, depășirea repetată și nemotivată a limitei lunare de combustibil a automobilelor din gestiunea Penitenciarului nr. 1 - Taraclia, dar și completarea incorectă a foilor de parcurs a unităților de transport. Transportarea și depozitarea incorectă a substanțelor ușor inflamabile. Majorarea nemotivată a normelor de consum a unităților de transport din cadrul Penitenciarului nr. 1 -Taraclia. Utilizarea automobilelor de serviciu în afara orelor de lucru fără a fi perfectate careva acte corespunzătoare, fapt ce presupune exploatarea unităților de transport în alte scopuri decât cele de serviciu. Astfel, Ivan Stoianov a comis încălcarea mai multor prevederi legale: -prevederile art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 300/2017 - „să execute, cu profesionalism și în termen optim, toate atribuțiile de serviciu stabilite în fișa postului și în actele normative care reglementează activitatea sistemului administrației penitenciare”; -pct. 11.2.2, pct. 11.5, pct. 11.5.2, pct. 11.5.3, pct. 11.6.1, pct. 11.6.2 din fișa postului; -prevederile ordinului directorului ANP nr. 110/.2019 cu privire la aprobarea Regulilor de exploatare a unităților de transport din gestiunea subdiviziunilor ANP; - prevederile ordinului directorului ANP nr. 402/2019 cu privire la asigurarea securității circulației rutiere în timpul executării misiunilor de serviciu; - prevederile ordinului directorului ANP nr. 7/2019 cu privire la stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea subdiviziunilor ANP; - prevederile ordinului directorului ANP nr. 4/2019 cu privire la

stabilirea limitei lunare de combustibil la transportul auto din gestiunea instituțiilor subordonate ANP; -Capitolul I din Hotărârea Guvernului nr. 1159/2007 cu privire la aprobarea Reglementării tehnice „Reguli generale de apărare împotriva incendiilor în RM; -pct. 6 subpct. 3), pct. 7 subpct. 1) și 7), pct. 14 subpct. 9) din Codul deontologic al funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 19/2019.

20. La fel, s-a constatat că Maria Dragun, șef al Serviciului financiar al Penitenciarului nr. 1 - Taraclia, a admis ridicarea cantității de combustibil de la stația de alimentare și depozitarea acesteia în penitenciarul nr. 1 - Taraclia, admiterea depășirii repetate și nemotivate a limitei lunare de combustibil a automobilelor din gestiunea penitenciarului nr. 1 - Taraclia, dar și completarea incorectă a foilor de parcurs a unităților de transport. Lipsa documentației necesare privind evidența, distribuirea și utilizarea cârdurilor de combustibil. Neasigurarea în deplină măsură controlul intern privind utilizarea mijloacelor bugetare. Astfel, Maria Dragun a comis încălcarea mai multor prevederi legale, după cum urmează: -prevederile art. 62 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 300/2017 - „să execute, cu profesionalism și în termen optim, toate atribuțiile de serviciu stabilite în fișa postului și în actele normative care reglementează activitatea sistemului administrației penitenciare”; -pct. 10, 11.1, 11.1.2, 11.1.3, 11.2, 11.4 din fișa postului; pct. 6 subpct. 3), pct. 7 subpct. 1) și 7), pct. 14 subpct. 9) din Codul deontologic al funcționarului public cu statut special din sistemul administrației penitenciare, aprobat prin Ordinul ministrului justiției nr. 19/2019.

21. De asemenea, instanța de apel a subliniat că, rezultatele anchetei de serviciu au fost materializate în încheierea la ancheta de serviciu privind stabilirea unei cantități de combustibil într-o încăperea auxiliară a Penitenciarului nr. 1 –Taraclia.

22. Cu referire la prevederile art. 31, art. 118 alin.(1), (2), (3) din Codul administrativ, contrar constatării instanței de fond că, ordinul ANP nr. 741 ef din 19 mai 2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunilor disciplinare funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare” este unul nemotivat, instanța de apel analizând conținutul acestuia a stabilit contrariul. La capitolul dat, a reținut că, derularea procedurii disciplinare este o prerogativă exclusivă a angajatorului, care are competențe legale de a constata săvârșirea abaterilor disciplinare de către angajații săi și de a aplica sancțiuni corespunzătoare (mutatis mutandis HCC nr.24 din 14.09.2016, §53). Astfel, prin ordinul directorului ANP nr. 741ef/2021 a fost aplicată lui Ivan Stoianov sancțiunea disciplinară sub formă de retrogradare în grad special, iar Mariei Dragun sancțiunea disciplinară sub formă de muștrare.

23. La emiterea ordinului de sancționare au fost respectate toate condițiile de formă cerute de lege în acest sens, după cum urmează: art. 206

din Codul muncii, prevede expres că 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.

24. Prin urmare, analizând ordinul ANP nr. 741ef din 19 mai 2021 cu referire la condițiile de formă, instanța de apel a conchis că acesta corespunde tuturor exigențelor normative stabilite. Potrivit pct. 4.1.1 din Instrucțiunea-tip cu privire la ținerea, lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 618/1993, textul ordinului este alcătuit, de regulă, din două părți: de constatare și de dispoziție (anexa nr. 1 la Instrucțiune). În partea de constatare se expun faptele ce au servit drept motiv pentru emiterea ordinului, în partea de dispoziție se enumeră acțiunile preconizate. Elementele esențial-definitorii ale răspunderii disciplinare (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 sine qua non a aplicării sancțiunii disciplinare, sunt indicate expres în ancheta de serviciu desfășurată la caz. Prin urmare, răspunderea disciplinară a reclamantilor/intimați a fost o reacție absolut întemeiată a angajatorului, or urmare a acțiunilor/inacțiunilor sale manifestate prin încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor corespunzătoare funcției deținute, sancțiunea disciplinară a fost aplicată în urma desfășurării anchetei de serviciu prealabile, care, de fapt, reprezintă o condiție imperioasă a răspunderii disciplinare, unde în mod cert a fost stabilită vinovăția reclamantilor/intimați. Așadar, sancțiunile disciplinare au fost aplicate, reieșind din cercetarea minuțioasă sub toate aspectele a împrejurărilor faptelor comise, cu stabilirea tuturor circumstanțelor relevante speței.

25. La caz, în contextul celor elucidate, instanța de apel a relevat că de către autoritatea publică pârâtă la emiterea actului administrativ contestat, a fost respectat principiul proporționalității, or, sancțiunile disciplinare aplicate intimaților au fost strict individualizate, astfel încât acestea să corespundă caracterului vinovăției, raportată la gravitatea faptei și persoana făptuitorului. Această individualizare a fost realizată în strictă conformitate cu mecanismele de apreciere instituite de lege (art. 89-93 din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare).

26. În această ordine de idei, instanța de apel conducându-se de prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, a concluzionat că pretențiile reclamantilor cu privire la anularea ordinului ANP nr. 741 ef din 19 mai 2021 „Cu privire la aplicarea sancțiunilor disciplinare funcționarilor publici cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare” și actele administrative adoptate în procedura prealabilă nr. 4/2-D-1510 din 07 iunie 2021 și nr. 4/2-S-1511 din 07 iunie 2021, sunt neîntemeiate.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

27. La 13 decembrie 2022, prin intermediul poștei electronice (f.d.126,128), Maria Dragun și Ivan Stoianov, reprezentați de avocatul Vladimir Kovali, au depus recurs nemotivat, iar la 23 februarie 2023 au prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 29 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel, emiterea unei noi decizii de admitere a cererii de chemare în judecată.

28. În motivarea recursului, recurenții au invocat dezacordul cu decizia instanța de apel, motivând că, deși instanța de apel a indicat că prevederile legale enunțate impun în mod expres obligația instanței de apel să verifice circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite și este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei și să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel, precum și s-a referit la practica CtEDO, însă a ignorat absolut nemotivat. La fel, în concluzia privind casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii, s-a referit la o persoană care nu este parte a procesului.

29. Instanța de apel a ignorat prevederile art. 92 alin. (4), (5) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017. În speță, ancheta de serviciu s-a desfășurat începând cu 4 decembrie 2020 și s-a finalizat la 20 aprilie 2021, la aprobarea încheierii în rezultatul cercetării de serviciu. Termenul pentru exercitarea cercetării de serviciu este termen de prescripție, iar depășirea acestuia duce la nulitatea actului emis și încălcarea principiului securității raporturilor juridice. Având o structură complexă, principiul securității juridice exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze. Astfel, Curtea de Justiție a Comunităților Europene a statuat că principiul securității juridice face parte din ordinea juridică comunitară și trebuie respectat atât de instituțiile comunitare, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele comunitare.

30. Recurenții au considerat că procedura de examinare a cazului de abatere disciplinară și a actului administrativ contestat s-a desfășurat cu abateri procesuale. Astfel, nu întrunește condiția legalității formale prescrisă de lege. Suplimentar, autoritatea publică pârâtă nu a respectat principiul statuat la art. 31 din Codul administrativ, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

31. La fel, au precizat că Maria Dragun, prin ordinul 1317 ef din 25 noiembrie 2020 a fost promovată în funcția de contabil șef al Instituției Penitenciare nr. 1 Taraclia, iar cercetarea de serviciu a început la 4 decembrie

2020 pentru fapte săvârșite anterior numirii în funcție și respectiv nu poate vinovată de ceea ce nu a comis. Retrogradarea în funcție este una din cele mai severe sancțiuni administrative. Comisia de disciplina prin decizia cu privire la sancționarea lui Ivan Stoianov din 14 mai 2021 nu a luat în considerare individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile. Or, din anul 2017 nu a fost sancționat disciplinar.

32. Cu trimitere la prevederile art. 91 alin. (1) din Legea cu privire la sistemul administrației penitenciare nr. 300 din 21 decembrie 2017, recurenții au afirmat că din textul ordinului emis, nu se constată concluziile autorității publice pârâte privind individualizarea sancțiunii disciplinare aplicate. Or, descrierea faptelor și enumerarea normelor de drept nu poate fi apreciată ca o motivare corespunzătoare a sancțiunii aplicate, care să corespundă principiului transparenței și comprehensibilității. În plus, contrar prevederilor art. 118 alin. (2) din Codul administrativ, nu a fost explicat modul de exercitare a dreptului discreționar la aplicarea sancțiunii prevăzută de legislația în vigoare.

33. În opinia recurenților, actul administrativ încalcă principiul de comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice, ce presupune că procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să înțeleagă fiecare etapă a acesteia. Astfel, ordinul contestat, prin enunțarea generală a unor norme de drept, care reglementează un șir de situații, presupune un limbaj neclar și creează percepții eronate.

34. De asemenea, au reiterat încălcarea termenului de aplicare a sancțiunii disciplinare conform art.92 alin. (4) din Legea nr.300/2017 și pct. 47 din Regulamentul de activitate al comisiilor de disciplină pentru personalul din cadrul sistemului administrației penitenciare aprobat prin ordinul nr.593 din 28 noiembrie 2018.

35. La 20 martie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatului copia recursului, creând astfel participanților la proces condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire, extrasul din poșta electronică, anexate la materialele dosarului (f.d.137-139).

36. Intimatul nu a făcut uz de dreptul procesual și nu a depus referință la recurs.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

37. Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 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.

38. Art.XI din Legea pentru modificarea unor acte normative (modificarea cadrului normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție) nr. 246 din 31 iulie 2023:

„(1) Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, cu excepția art.IV, V pct.1–9 și 11–16 și art.VII, care vor intra în vigoare la 1 septembrie 2023.

(3) 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.”

39. Art. 244 din Codul administrativ:

„(1) Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

40. Art. 245 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„(1) 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

(2) 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.”

41. Art. 246 din Codul administrativ (în vigoare până la 1 septembrie 2023):

„(1) Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

(2) Recursul se declară inadmisibil în special când:

a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs;

b) recursul este depus în mod repetat;

c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.245 alin.(1);

e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.245 alin.(2);

f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art.244 alin.(2), art.233 alin.(1) și (2) și art.234 alin.(2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

42. Referitor la termenul de declarare a recursului, instanța de recurs menționează că instanța de apel a pronunțat dispozitivul deciziei la 29 noiembrie 2022. Prin intermediul poștei (f.d.122), la 1 februarie 2023 instanța ierarhic inferioară a notificat decizia instanței de apel. Astfel, recursul a fost depus cu respectarea prevederilor art. 245 din Codul administrativ.

43. Din analiza prevederilor legale enunțate supra rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului depus până la data de 1 septembrie 2023, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate la art. 246 alin. (2) din Codul administrativ, dar urmează să însușească în

condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeuri concludente și serioase.

44. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție notează 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.

45. 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.

46. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă 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.

47. 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.

48. 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).

49. 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).

50. În circumstanțele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Maria Dragun și Ivan Stoianov, reprezentați de avocatul Vladimir Kovali.

51. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 230 și 246 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Maria Dragun și Ivan Stoianov, reprezentați de avocatul Vladimir Kovali.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Diana Stănilă

Ion Malanciuc