Dosarul nr.3-3130/2022
2-22189615-12-3-27122022-1

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

13.06.2024 mun.Chişinău

Judecătoria Chișinău, sediul Centru,
Președintele ședinței, judecător Liudmila Holeviţcaia,
Grefier Maria Meșter,

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamanților********** împotriva Serviciului Fiscal de Stat privind anularea actelor administrative,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanților la proces:

Reclamanții -********, la data de 27.12.2022 s-au adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cu cerere de chemare în judecată împotriva Serviciului fiscal de stat, prin care au solicitat:

- anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară ***** din 28.11.2022 emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, ***** în privința lui *****, ca fiind neîntemeiat și ilegal;
- anularea ordinului suplimentar*****din 28.11.2022 privind retrogradarea în funcție și stabilirea salariului micșorat în privința lui *****, cu recalcularea și plata salariului pe perioada retrogradării în funcție, prin achitarea diferenței, conform funcției deținute până la sancționare;
- anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară ***** din 29.11.2022 emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, ***** în privința lui *****, ca fiind neîntemeiat și ilegal;

În argumentarea acțiunii, reclamanții a indicat că, prin ordinul directoarei Serviciului Fiscal de Stat, dna ***** ***** din 28.11.2022, reclamantul *****, inspector principal al Direcției control operativ ***** în cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat i s-a aplicat sancțiunea disciplinară ”retrogradarea în funcție”, conform art.58 lit.h) din Legea *****58 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru încălcarea prevederilor stabilite de art.57 lit.j) din Legea sus menționată, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct.pct.29, 39 sbpct.l) și 4), 40, 47, 55 și 64 din Ordinul Serviciului Fiscal de Stat *****din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, ale pct.11.3.6 din fișa postului ”Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea tuturor încălcărilor comise de contribuabil” și pct.13 ”Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției pe care o deține”.

Ca și consecință a emiterii Ordinului de sancționare ***** din 28.11.2022, directorul

Serviciului Fiscal de Stat a emis un ordin suplimentar*****din 28.11.2022, prin care a dispus că dlui *****, inspector principal al Direcției control operativ ***** în cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat, de la 28.11.2022 se retrogradează în funcția de inspector superior al Direcției control operativ ***** în cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat. Corespunzător funcției publice i se stabilește salariul de bază în mărime de 7780 lei.

La fel, se invocă că, prin ordinul directoarei Serviciului Fiscal de Stat, ***** ***** din 29.11.2022, reclamantului *****, inspector al Direcției control operativ nr.2 în cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat, i s-a aplicat sancțiunea disciplinară „mustrare aspră" conform art.58 lit.c) din Legea *****58-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru încălcarea prevederilor stabilite de art.57 lit.j) din Legea sus menționată, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct.pct.29, 39 sbct.l) și 4), 40, 47, 55 și 64 din Ordinul Serviciului Fiscal de Stat *****din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, ale pct.11.3.6. din fișa postului „Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil" și pct.13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției pe care o deține."

Reieșind din prevederile cadrului legal național, prezentei spețe îi sunt aplicabile următoarele legi în vigoare: Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4.11.1950; Constituția Republicii Moldova; Codul administrativ al Republicii Moldova*****din 19.07.2018; Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, *****58 din 04.07.2008 și Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009(Anexa nr.7); Codul muncii al Republicii Moldova ***** din 28.03.2003.

Invocă reclamanții că, actele administrative contestate în prezenta speță au fost emise și comunicate lui ***** la data de 28 noiembrie 2022 și, respectiv, lui ***** la data de 29 noiembrie 2022, prin urmare, acțiunea judiciară în contencios administrativ înaintată nemijlocit instanței de judecată, este depusă în termenul prevăzut de lege.

Reclamanții ***** și ***** consideră că actele administrative, contestate în prezența acțiune în contencios administrativ, ca fiind vicioase, abuzive, neîntemeiate și ilegale, emise cu încălcarea normelor procedurale și materiale, producătoare de prejudicii, reieșind din circumstanțele ce succed.

Astfel, la data de 13.10.2022 șeful interimar al DSIA ***** a întocmit Nota-Raport ***** în care se menționează: Direcția securitate internă și anticorupție, în cadrul efectuării unei cercetări de serviciu, a examinat informațiile referitoare la pretinsele acțiuni ilegale admise de către funcționarii fiscali din cadrul Direcției control operativ a DG Control a SFS,********** și***** manifestate prin abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre SRL"Compania MMD" și SRL"Trialtex Plus", prin contrasemnarea facturilor fiscale de non livrare.

Mai menţionează că, pentru stabilirea tuturor circumstanțelor cu privire la caz, au fost verificate materialele aferente cazului și preluate explicații de la funcționarii fiscali dl**********, inspector principal al DC O *****a DGC a SFS și dl*****, inspector principal al DC O ***** SFS, responsabili de monitorizarea tranzacțiilor la SRL"Compania MMD".

Analizând în ansamblu materialele acumulate, DSIA a constatat că acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali ai SFS,********** și*****, întrunesc indicii de abatere disciplinară

prevăzuți la art.57 lit.g) ”acțiunile care aduc atingere prestigiului autorității publice în care activează”, și lit.j) ”încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege” din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public *****58 din 04.07.2008, din care cauză materialele cercetării de serviciu, urmează să fie remise spre examinare, conform competenței, în adresa Comisiei de disciplină ***** a SFS, pentru examinare, conform competenței.

Conform art.53 alin.(l) Cod administrativ, competența reprezintă totalitatea atribuțiilor acordate autorităților publice sau persoanelor din cadrul acestora prin lege sau alte acte normative.

Așa dar, la 13.10.2022 în privința reclamanților se derula o procedură administrativă, la o sesizare depusă anterior la moment nu cunoaște de către cine, o procedură administrativă în cadrul căreia, conform Notei-Raport menționate, au fost preluate explicații de la funcționarii fiscali vizați ***** și *****, reclamanți în prezenta speță.

Actele administrative de sancționare a reclamanților, rezultat al procedurii administrative aflate în derulare deja în data de 13.10.2022 și anume Ordinul ***** și Ordinul***** semnat de conducătorul autorității au fost emis la data de 28.11.2022 și corespunzător la data de 29.11.2022

Conform art.60 alin.(l) Cod administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel.

Conform art.60 alin.(2) Cod administrativ, termenul curge de la lit.b) data înregistrării cererii de către autoritatea publică ierarhic superioară sau de cea de control; lit.c) data înregistrării cererii complete, după caz cu toate actele necesare, sau de la data la care petiția a fost transferată autorității publice competente.

Conform art.7 Cod administrativ, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public

Conform art.9 alin.(3) Cod administrativ, prin sesizare se informează autoritatea publică cu privire la o problemă de interes personal sau public.

Așa dar, indiferent de momentul și persoana care a efectuat sesizarea privitor la cazul imputat reclamanților, sesizarea completă a conducătorului autorității prin Nota-Raport, (însoțită de constatări și acte), ***** directoare a Serviciului Fiscal de Stat, a avut loc cel târziu la 13.10.2022, fapt care se confirmă prin semnătura electronică a acesteia aplicată pe document la ora 18:17 min..

Suprapunând prevederile legale menționate supra cu circumstanțele procedurii administrative derulate, observă că, actele administrative de sancționare a reclamanților au fost emise cu omiterea termenului imperativ de 30 de zile prevăzut de art.60 alin.(l) Cod administrativ, prin urmare, constată încălcarea certă a termenelor procedurii administrative, motiv din care ordinele directorului Serviciului Fiscal de Stat din 28.11.2022 și din 29.11.2022 privind aplicarea sancțiunilor disciplinare reclamanților sunt nule de drept.

Așa dar, actele administrative contestate în prezenta speță au un conținut formal prin care se fac doar trimiteri la anumite prevederi legale și corespund prevederilor art.118 alin.(l), (2) și (3) Cod administrativ. Aceste acte nu conțin o motivare esențială în drept și în fapt, nici nu conțin o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului, nu se indică nimic concludent privitor la investigații, probe, audieri și opinii ale participanților, contrare conținutului final al actului.

Constată că, în lipsa întrunirii criteriilor menționate supra, actele administrative de sancționare disciplinară contestate, sunt ilegale *sine qua non*.

Conform art.210 din 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.

În conformitate cu art.3 din Codul muncii, dispozițiile prezentului cod se aplica lit.d) angajatorilor persoane fizice sau juridice din sectorul public, privat sau mixt care folosesc munca salariată.

Conform procesului verbal*****al ședinței Comisiei disciplinare ***** a Serviciului Fiscal de Stat din 25.10.22-26.10.22, membrii comisiei au votat de a aplica drept sancțiune disciplinară – ”Mustrare” funcționarilor vizați (reclamanților ***** și *****).

Prin ordinului de sancționare ***** din 28.11.2022 în privința reclamantului *****, acestuia i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară ”retrogradarea în funcție”, care dincolo de dublarea sancțiunii, ultima se prezintă și ca o sancțiune mai aspră decât cea „aplicată” de Comisia disciplinară prin procesul verbal*****din 25.10.22 - 26.10.22.

La fel, conform ordinului de sancționare ***** din 29.11.2022, în privința reclamantului ***** a fost aplicată sancțiunea disciplinară „mustrare aspră”, care de asemenea este o sancțiune mai aspră decât cea „aplicată” de Comisia disciplinară prin procesul verbal*****din 25.10.22 - 26.10.22.

În corespundere cu art.58 din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcționarului public îi pot fi aplicate următoarele sancțiuni disciplinare: avertisment; mustrare; mustrare aspră; suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul a doi ani; destituirea din funcția publică, retrogradarea în funcție și/sau în grad de calificare.

Conform pct.55 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.201 din 11.03.2009 (Anexa 7), la individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile funcționarului public, comisia de disciplină ține cont de: 1) cauzele care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare; 2) împrejurările în care aceasta a fost săvârșită; 3) gradul de vinovăție; 4) gravitatea și consecințele abaterii disciplinare; 5) conduita funcționarului public; 6) existența unor antecedente disciplinare ale funcționarului public, care nu au fost stinse în condițiile legii.

De menționat că exercitarea dreptului discreționar al autorității publice emitente a actelor administrative, trebuie să conțină motivarea punctelor de vedere din care s-a reieșit și a circumstanțelor care au dus la aplicarea deciziei respective.

La caz, din conținutul Notei-Raport se indică că, fiind analizate dosarele personale ale funcționarilor sus menționați, reclamanții ***** și *****, careva abateri disciplinare în perioada de activitate, nu au fost identificate.

Așa dar, se observă că conducătorul autorității publice nu a justificat temeinic aplicarea unor sancțiuni mai aspre decât cele „aplicate” prin votul membrilor Comisiei disciplinare.

De asemenea, nu a fost probată legătura cauzală între sancțiunile disciplinare aspre, aplicate ambilor reclamanți și existența unui prejudiciu cauzat Statului în urma presupuselor abateri disciplinare.

Conform art.54 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor

persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

La fel, art.54 alin,(4) din Constituția Republicii Moldova, restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

Astfel, Constituția Republicii Moldova în mod expres consacră aplicabilitatea principiului proporționalității în cazurile restricționării drepturilor și libertăților garantate, aceasta fiind una din condițiile operării unor îngrădiri în scopuri legitime în drepturile individului, astfel încât să fie găsit un echilibru just între interesele conflictuale implicate la caz și să nu fie adusă atingere însăși existenței prerogativei subiectului.

Așa dar, într-o accepțiune generală, principiul proporționalității apare ca o normă imperativă aplicabilă în vederea constatării unui echilibru just și adecvat corelativ între multipli factori de cele mai dese ori de natură concurentă, care interacționează ca părți componente ale unui sistem întreg și complex. Principiul proporționalității este reclamat cu ocazia unor interese aflate în conflict, determinând prioritatea unuia din aceste prin analiza aspectelor urmării unui scop legitim și a implementării de metode autorizate cele mai adecvate.

Principiul proporționalității este pe larg perceput ca fiind o procedură de preferință pentru soluționarea litigiilor de diversă natură, antrenând un pretins conflict între două drepturi subiective, între o normă ce consacră drepturi și libertăți și interesul public (precum în cazul dreptului constituțional), sau între un interes individual și unul public (ca în cazul dreptului administrativ)

În fapt, principiul proporționalității constituie o veritabilă chintesență a jurisdicției europene, în special cu referire Ia un ansamblu de drepturi și libertăți consacrate pe cale convențională, ce implică necesitatea găsirii unui just echilibru între diverse interese concurente. în speța de referință *Marckx c. Belgiei* din 1979, Curtea a recunoscut că proporționalitatea constituie un principiu de bază inerent dreptului Convenției.

Mai mult, principiul proporționalității are un rol semnificativ în estimarea corespunderii ingerinței autorităților naționale în exercițiul neîngrădit al drepturilor și libertăților consfințite cu standardele europene relevante. Scopul principiului proporționalității este de a garanta protecția drepturilor convențional garantate ale persoanelor fizice și juridice de orice abuzuri și ilegalități din partea autorităților în stat. Astfel, autoritățile statale trebuie să dispună de motive întemeiate, relevante și convingătoare pentru a pune în funcțiune orice ingerință, inclusiv care are caracter de sancționare, această ingerință urmând a fi nu doar legală și având un scop legitim de protecție a interesului general, dar și necesară în vederea atingerii acelui scop și în același timp rezonabilă și proporțională, adică cel mai bine plasată să asigure un echilibru just între interesele concurente general și individual implicate la caz.

Suplimentar, urmează de atras atenție că, prin actele administrative privind aplicarea sancțiunilor disciplinare reclamanților, contestate în prezenta speță, *de facto* a fost încălcat cu desăvârșire principiul individualizării sancțiunii, așa cum este el recunoscut, precum și care reiese din practica Curții Constituționale.

Conform principiului unanim recunoscut al individualizării răspunderii și aplicării sancțiunii, la aplicarea sancțiunii trebuie să se țină cont de gradul prejudiciabil, de persoana făptuitorului și de circumstanțele atenuante ori agravante.

În corespundere cu art.59 alin.(10) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, 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 public în timpul serviciului, precum și de existența altor sancțiuni

disciplinare al căror termen nu a expirat.

Așa dar, din conținutul actelor administrative de sancționare disciplinară contestate, nu rezultă clar, în baza căror criterii conducătorul Serviciului Fiscal de Stat a aplicat reclamanților sancțiuni disciplinare mai aspre, sancțiunilor ”aplicate” de către membrii Comisiei disciplinare.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că, în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii persoana nu are nici o posibilitate reală și adecvată de a beneficia pe cale judiciară de protejarea drepturilor sale, inclusiv de o sancțiune echitabilă. Individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei.

În speța *Karman c. Rusieif* Curtea Europeană a specificat că testul necesității ingerinței într-o societate democratică cere determinarea dacă ingerința a corespuns unei nevoi sociale imperioase, a fost proporțională scopului legitim urmărit și dacă argumentele prezentate de autoritățile naționale în justificarea ei au fost relevante și suficiente. Curtea urmează să se asigure că instanțele naționale au aplicat standarde conforme cu principiile incorporate în Convenție și, în plus, că și-au întemeiat deciziile pe o evaluare acceptabilă a faptelor relevante (paragraf 32 din hotărâre). Curtea este în situația să decidă dacă atingerea scopului legitim urmărit ar fi posibilă prin aplicarea unei măsuri mai puțin stricte decât este aplicată reclamantului într-o sau altă speță. Astfel, în cazul când necesitatea socială imperioasă ar putea fi satisfăcută de o măsură de o severitate redusă, în comparație cu restricția aplicată de statul pârât, ingerința nu va fi considerată în sensul Convenției, Curtea efectuând o supraveghere europeană a practicilor aplicate de autoritățile naționale.

Regula generală spune că cu cât este ingerința mai mare în dreptul sau libertatea recunoscută individului, cu atât justificarea ei urmează a fi mai convingătoare. Or, în ce termeni nu s-ar efectua controlul efectuat de Curtea de la Strasbourg a necesității ingerinței într-o societate democratică, în fiecare speță vom fi în prezența unui arbitraj între interesele aflate în conflict concurente, situație caracteristică principiului proporționalității.

În circumstanțele expuse, reclamanții consideră că actele administrative de sancționare disciplinară nu corespund criteriilor minime de legalitate sus menționate, exercitarea dreptului discreționar a conducătorului Serviciului Fiscal de Stat prin care a stabilit sancțiuni mai aspre, în lipsa unei motivări sustenabile a deciziilor luate, nu a fost realizată conform scopului acordat prin lege.

Având în vedere că o argumentare clară care să indice la justificarea sancțiunii disciplinare conform criteriilor prevăzute de lege nu se regăss în actele administrative contestate, presupune că pretențiile imputate reclamanților, urmând a fi extrase din conținutul procesul-verbal al ședinței Comisiei de disciplină.

Astfel, reclamanților li se impută încălcarea prevederilor art.57 lit.j) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public care prevede că, constituie abatere disciplinară încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege.

Aici urmează de atras atenția că, articolul sus menționat indică că, încălcările referitoare la obligații și restricții care ar servi temei de sancționare, trebuie să fie prevăzute exclusiv de lege, adică de un act normativ cu caracter de lege organică.

Analizând întregul conținut al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, suprapunând pretențiile față de reclamanți, nu a găsit o normă concretă, din care să rezulte expres încălcarea obligațiilor și restricțiilor de către reclamanți.

La caz, trimiterea la Ordinul intern *****din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, nu intră în categoria încălcărilor

obligațiilor și restricțiilor prevăzute de o lege, or, acest ordin nu are caracter de lege.

Este de menţionat că reclamanților li se impută încălcarea pct.29 al Regulamentului sus menționat care prevede că, toate tranzacțiile cu toate tipurile de active în cadrul postului fiscal urmează a fi monitorizate de către funcționarul fiscal, începând cu procesul de inițiere, iar faptul confirmării verificării o constituie însemnările de rigoare în borderoul de eliberare a blanchetelor de strictă evidență și confirmarea informării funcționarului fiscal responsabil despre inițierea procesului de desfășurare a tranzacției, conform normelor specificate în prezentul Regulament.

Reclamanților li se impută încălcarea pct.39 sbpct.l) din același ordin care prevede că, la funcționarea postului fiscal se va asigura monitorizarea activității contribuabilului pe întreaga perioadă de funcționare a postului fiscal, și anume: tranzacțiile economice de vânzare-cumpărare/producere a mărfurilor, materialelor, producției, inclusiv agricole, imobilizărilor corporale și necorporale, predare/recepționare a serviciilor, includerea/excluderea activelor în/din capitalul social al contribuabilului, tranzacții cu alte active și de alt gen nespecificate supra.

Însă, nemijlocit în ordinele de sancționare disciplinară contestate nu există o motivare (argumentare) din care să reiasă că reclamanții nu au monitorizat toate tranzacțiile, fie nu au făcut toate însemnările în borderoul de eliberare a blanchetelor de strictă evidență privitor la desfășurarea tranzacțiilor. Mai mult, nu este clar în ce a constat încălcarea acestui punct din ordin și prin ce s-a manifestat.

Privitor la invocarea în ordinele de sancționare a pct.39, sbpct.4) din Regulament, care prevede solicitarea/verificarea altor informații care vor asigura monitorizarea eficientă a posturilor fiscale, inclusiv cele disponibile în Sistemele informaționale, ori de câte ori este nevoie, cum ar fi rulajele bancare, informații cadastrale, alte active disponibile etc., urmează de menționat că, această solicitare poate avea loc doar exclusiv de la contribuabil (în ceea ce privește sintagma - *alte active disponibile).* In ceea ce privește informația din sistemele informaționale, reclamanții aveau acces doar din oficiu, iar la fața locului nu există această posibilitate. La caz, sunt facturi de non livrare care se înregistrează doar la contribuabil.

Reclamanților li se mai impută încălcarea pct.40 din Regulament care prevede că, în cazul în care este necesară verificarea suplimentară a unor aspecte ce țin de activitatea contribuabilului monitorizat prin intermediul postului fiscal, funcționarul fiscal responsabil este în drept să înainteze o notă conducerii DG control/DGACM, care la rândul său, după examinarea propunerilor va decide asupra necesității verificărilor suplimentare. Toate materialele aferente verificărilor suplimentare, precum informațiile și documentele obținute urmează să se regăsească în dosarul postului fiscal.

La fel, li se incumbă pct.47, care prevede că, funcționarii fiscali responsabili de postul fiscal vor asigura monitorizarea tuturor intrărilor/ieșirilor de active, mărfuri, valori materiale și/sau servicii, cu înregistrarea obligatorie a informației respective în dările de seamă. La verificarea livrării sau procurării, funcționarul fiscal urmează să verifice corectitudinea completării a documentelor primare și corespunderea informației înregistrate în acestea cu situația de fapt. Similar în cazul operațiunilor privind transportarea activelor în cadrul entității dezintegrate din punct de vedere teritorial sau în afara entității fără transmiterea dreptului de proprietate, se va supune verificării corectitudinea reflectării tranzacțiilor respective în documentele primare.

La caz, menționează reclamanții că, programul de lucru al contribuabilului este de la 8.20 până la 17.15 min., care este caracterizat prin activitate intensă permanentă, iar apogeul livrărilor și procurărilor este între orele 8.30 și 15.30 min, perioadă în care contribuabilul concomitent eliberează și primește, descarcă și încarcă mărfurile importate. Contribuabilul în speță dispune de

6 frigidere mari, amplasate pe o rampă, și un frigider mare amplasat pe o altă rampă vizavi care lucrează permanent, intensiv și cu cantități impunătoare de mărfuri.

Privitor la verificarea suplimentară prevăzută de pct.40 din Regulament, apariția ulterioară a unor întrebări legate de facturile non livrare semnate de către reclamanți, aceștia au comunicat despre situația respectivă factorilor superiori.

În cadrul informării funcționarilor superiori li s-a atras atenție despre faptul că aceștia nu au informat deplin reclamanții privitor la unele aspecte litigioase ale organului fiscal în raport cu contribuabilul. În acest context reclamanții au solicitat contribuabilului anularea facturilor non livrare până la emiterea unei decizii definitive a organului fiscal superior.

Pe de altă parte, atrage atenția că, în Regulament nu este specificat faptul că, funcționarul fiscal responsabil de activitatea postului fiscal este în drept să refuze efectuarea oricărei tranzacții a contribuabilului în condiția în care există obiectul tranzacției (marfa, cantitatea corespunzătoare). În aceste condiții, pct.40 din Regulament se aplică exclusiv post factum în cazul în care apar informații și/sau indici corespunzători, ceea ce a și fost ulterior solicitat de către reclamanți față de superiori.

După apariția informațiilor privind neclaritatea situației, la sesizarea factorilor superiori, aceștia urmau să aplice prevederile pct.35 din Regulament care spune că, în caz de depistare pe durata funcționării postului fiscal a cazurilor de încălcare a legislației fiscale, în corespundere cu prevederile art.216 alin.(5) din Codul fiscal, se va întocmi act de control fiscal. In acest scop, DG control/DGACM va emite o decizie de inițiere a controlului pentru efectuarea controlului fiscal. In funcție de tipul încălcării, metoda de efectuare a controlului fiscal poate fi faptică, operativă, parțială sau tematică.

Așa dar, Direcția Generală Control urma în situația respectivă să inițieze un control contribuabilului, dar nu să fie sancționați reclamanții.

Reclamanților li se mai impută încălcarea pct.55 din Regulament, funcționarul fiscal, după ce a fost informat despre intenția de efectuare a unei tranzacții urmează să verifice obiectul acesteia, iar blancheta care se solicită pentru documentare se va elibera doar pentru tranzacții reale.

Aici precizează că, reclamanții au efectuat verificarea faptică în momentul încărcării mărfurilor, cantitățile încărcate corespundeau cu cantitățile scrise în facturi, precum și corespundea denumirea mărfurilor, deci obiectul livrărilor a fost verificat, acesta era unul real și veridic.

În ceea ce privește imputarea pct.64 din Regulament, funcționarul fiscal este obligat să verifice datele prezentate de contribuabil în cadrul postului fiscal cu datele evidenței contabile și a dărilor de seamă fiscale prezentate, ori de câte ori apare această necesitate, dar nu mai rar de o dată în lună. Urmează de menționat că, o dată în lună de către funcționarii fiscali este întocmită analiza funcționării postului fiscal în care este cuprinsă informația din datele evidenței contabile, a dărilor de seamă și a altor informații necesare. La caz, reclamantul ***** era prima zi la postul fiscal, reclamantul ***** avea 2 săptămâni, iar analiza era în competența altui funcționar fiscal. Ulterior, reclamantul ***** a efectuat analiza prevăzută de pct.64, respectiv, nu se identifică relevanța acestei pretenții față de reclamanți.

În cadrul ședințelor de judecată, reclamanții********** și reprezentanții reclamanților, avocații Vlad Corneliu și Eduard Platon, au susținut acțiunea în contencios administrativ în sensul formulat și au solicitat admiterea acesteia, reiterându-și argumentele expuse în scris, în textul cererii de chemare în judecată.

Pârâtul – Serviciul Fiscal de Stat, nu a recunoscut acțiunea reclamanților***** și ***** și a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată.

În argumentarea poziției sale instituționale, în referința prezentată instanței, pârâtul a invocat următoarele contraargumente: în fapt, acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali au constituit subiect de examinare în cadrul Comisiei de disciplină ***** din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, în contextul notei raport ***** din 13.10.2022, întocmită de către Direcția securitate internă și anticorupție cu privire la presupusele abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre SRL„Compania MMD” și SRL„Triatlex Plus” prin contrasemnarea facturilor fiscale de non-livrare.

Astfel, activitatea SRL„Compania MMD” a fost monitorizată prin prisma postului fiscal mobil, instituit în baza Ordinului Directoarei*****din 03.05.2022, urmare Ordinul a fost remis spre executare Direcției generale control a SFS.

SRL„Compania MMD” are activitate în domeniul importului și comerțului angro a producției alimentare.

Funcționarii fiscali responsabili de activitatea postului fiscal au fost desemnați inspectorii fiscali dl ***** și dl *****.

La instituirea postului fiscal a fost efectuat un control fiscal la fața locului prin metoda verificării faptice, fiind constatate surplusuri de mărfuri în sumă de 7 573 530, 21 lei (aproximativ 140 de tone de sferturi de pui congelate) și lipsuri în valoare de 2 686 246, 45 lei. In declarațiile depuse de către agentul economic la momentul inițierii controlului, lipsește informația precum că SRL„Compania MMD” a primit mărfuri ce aparțin altor agenți economici.

Ulterior, după efectuarea controlului faptic, SRL„Compania MMD” a prezentat SFS contractul de depozit ***** din 29.04.2022, conform căruia în baza facturii non-livrare ***** din 29.04.2022, a primit la păstrare de la SRL„Trialtex Plus”, sferturi de pui cu greutatea totală de 140 tone.

În cadrul monitorizării postului fiscal la SRL„Compania MMD”, a fost stabilit că la 01.09.2022, 02.09.2022, 03.09.2022 și 05.09.2022 au fost eliberate 11 facturi non-livrare în adresa SRL„Trialtex Plus”, marfa înscrisă în facturi fiind sferturile de pui transmise la păstrare conform contractului de depozit ***** din 29.04.2022. Facturile fiscale au fost contrasemnate de către responsabilii desemnați din cadrul DGControl a SFS, după cum urmează: Facturile********** toate din 01.09.2022 (22.32 tone) - contrasemnate de către **********. Facturile AAO 4869467, *****toate din 02.09.2022 (25.02 tone) - contrasemnate de către**********. Facturile ***** toate din 03.09.2022 (27 tone) - contrasemnate de către **********. Facturile ***** toate din 05.09.2022 (13,5 tone) - contrasemnate de către *****.

Astfel, pentru stabilirea tuturor circumstanțelor cu privire la caz, au fost verificate materialele aferente cazului și preluate explicații de la funcționarii fiscali dl********** și dl*****, inspector principal al DCO ***** a DGC a SFS, responsabili de monitorizarea tranzacțiilor la SRL„Compania MMD”.

În corespundere cu prevederile pct.55 din Regulamentul, potrivit căruia funcționarul fiscal după ce a fost informat despre intenția de efectuare a unei tranzacții urmează să verifice obiectul acesteia, iar blancheta care se solicită pentru documentare se va elibera doar pentru tranzacțiile reale, s-a constatat că funcționarii fiscali cunoșteau despre rezultatele inventarierii efectuate la SRL„Compania MMD” și urmau să verifice minuțios și să acorde atenție sporită obiectului pretinselor tranzacții, precum și facturilor care au fost prezentate spre contrasemnare, în acest mod neadmițând contrasemnarea facturilor non-livrare.

Având în vedere faptul că, inspectorii fiscali********** și***** nu au respectat

prevederile pct.29, 39 subpct.1) și 4), pct.40, pct.47, pct.55 și pct.64 din Ordinul Directorului SFS *****din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și prevederile din fișa postului prevăzute la pct.11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplică toate mijloacele și măsurile disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil” și pct.13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativă a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției pe care o deține”, acțiunile/inacțiunile cărora întrunesc indici de abatere disciplinară prevăzută la art.57 lit.j) „încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege” din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008.

Menționează că, membrii Comisiei de disciplină ***** au votat unanim aplicarea sancțiunii disciplinare - „mustrare”, însă conducătorul autorității fiscale a considerat oportun aplicarea altor sancțiunii decât cele propuse de Comisie - „mustrare aspră” prin Ordinul ***** din 29.11.2022 emis în privința funcționarului fiscal**********, iar prin Ordinul ***** din 28.11.2022 emis în privința lui***** a fost aplicată sancțiunea disciplinară sub formă de „retrogradare în funcție”.

Totodată, în privința lui***** a fost emis un ordin suplimentar ********** din 28.11.2022, prin care inspectorul a fost retrogradat din funcția de „inspector principal” în cea de „inspector superior.

Astfel, SFS nu este de acord cu cererea de chemare în judecată depusă de către reclamanți, considerând-o neîntemeiată, iar întru susținerea legalității Ordinelor contestat, comunică următoarele.

Referitor la faptul invocat în cererea de chemare în judecată, precum că Ordinele SFS de sancționare în privința reclamanților au fost emise cu încălcarea termenului de 30 de zile și sunt nule, menționează faptul că, în conformitate cu prevederile pct.63 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului R.M. nr.201 din 11.03.2004, actul administrativ de sancționare a funcționarului public este emis de persoana competentă, potrivit legii, cu aplicarea sancțiunilor disciplinare, în termen de cel mult o lună de la data primirii propunerii comisiei de disciplină privind constatarea abaterii disciplinare.

Prin urmare, în baza demersului Comisiei de disciplină ***** din 04.11.2022 a fost emis Ordinul de sancționare disciplinară ***** din 28.11.2022, Ordinul*****din 28.11.2022 privind retrogradarea în funcție în privința lui ***** și Ordinului ***** din 29.11.2022 emis în privința lui *****, iar argumentele reclamanților în acest sens sunt în contradicție cu materialele dosarului administrativ.

Aferent declarațiilor reclamanților precum că, Ordinul de sancționare disciplinară ********** din 28.11.2022 în privința lui *****, prin care i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară „retrogradare în funcție” iar dl ***** prin Ordinul ***** din 29.11.2022 i-a fost aplicată sancțiunii disciplinare „mustrare aspră” constituie sancțiuni mai aspre decât cele aplicate de Comisie de disciplină, explică următoarele.

Punctul 64 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină stipulează că, în cazul în care persoana care are competență legală de aplicare a sancțiunii disciplinare aplică o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, aceasta este obligată să-și motiveze decizia. Astfel, conducătorul instituției la emiterea ordinelor a considerat că sancțiunea disciplinară aplicată de către Comisia de disciplină nu ține cont de individualizarea sancțiunii și de gravitatea faptei prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârșită, gradul de vinovăție precum și gravitatea și

consecințele abaterii disciplinare, a considerat oportun aplicarea în privința lui********** a sancțiunii disciplinare „mustrare aspră”, iar în privința lui***** - „retrogradare în funcție”.

Prin urmare, nu pot fi reținute alegațiile reclamanților că ordinele emise nu corespund criteriilor minime de legalitate, or, criteriile în baza cărora au fost aplicate sancțiunile disciplinare sunt expuse în actele administrative emise.

Reieșind din cele expuse, în temeiul art.224 alin.(1) lit.f) și art.225 din Codul administrativ, Serviciul Fiscal de Stat, solicită respingerea ca neîntemeiată a cererii de chemare în judecată depusă de către reclamanții ***** și ***** cu privire la anularea Ordinului de sancționare disciplinară ***** din 28.11.2022, Ordinul*****din 28.11.2022 privind retrogradarea în funcție în privința lui ***** și Ordinului ***** din 29.11.2022 emis în privința lui *****.

În cadrul ședințelor judecătorești, reprezentantul Serviciului Fiscal de Stat, ***** împuternicită în baza procuri nr.41 din 07.04.2023, a solicitat respingerea integrală a acțiunii depuse de ***** și ***** ca fiind neîntemeiată, reiterându-și argumentele expuse în scris, în referința prezentată.

Aprecierea instanței:

Examinând acțiunea în contencios administrativ a reclamanților**********, referința autorității publice pârâte, ascultând explicațiile ambelor părți, studiind probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea reclamanților********** privind anularea actelor administrative individuale defavorabile reclamanților, este admisibilă, însă neîntemeiată și pasibilă de respins, din următoarele considerente.

În conformitate cu art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Art.189 alin.(1) Cod administrativ, prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Sub acest aspect, instanța reține că potrivit art.20 din Constituția Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătoreşti competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile şi interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție.

Situație de acest gen este reglementată și de art.13 al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care statuează că, orice persoană, ale cărei drepturi şi libertăți recunoscute de prezenta convenție au fost încălcate, are dreptul să se adreseze efectiv unei instanțe naționale, chiar şi atunci când încălcarea s-ar datora unor persoane care au acționat în exercitarea atribuțiilor lor oficiale.

Prim urmare, instanța de judecată constată că, reclamanții**********, destinatari ai actelor administrative individuale defavorabile de aplicare a sancțiunilor disciplinare, pretinzând afectarea dreptului său la muncă, dețin un drept pretins vătămat propriu în sensul art.17 Cod administrativ, acțiunea acestora, fiind, astfel, admisibilă în baza temeiului prevăzut de art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Conform art.206 Cod administrativ, (1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ). (2) Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin. (1), cu excepţia situaţiei cînd se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.

Conform art.208 Cod administrativ, (1) În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Art.60 alin.(3) din Legea nr.158/04.07.2008 prevede că, actul administrativ de sancţionare disciplinară poate fi atacat de către funcţionarul public în instanţa de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

Conform art.209 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător.

În speță, actul contestat – ordinul ***** din 28.11.2022, a fost notificat funcționarului ***** la 28.11.2022, iar ordinul ***** din 29.11.2022 a fost notificat funcționarului***** la 29.11.2022.

În interiorul termenului de 30 de zile, prevăzut de art.209 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, reclamanții și-a realizat dreptul său la acțiune, depunând acțiunea în contencios administrativ la 27.12.2022.

Așadar, instanța judecătorească, constatând respectarea de către reclamanți a termenului și a procedurii de depunere a acțiunii în contencios administrativ și stabilind că reclamanții sunt destinatari ai actelor administrative individuale defavorabile, conchide asupra admisibilității acțiunii în contencios administrativ promovate de reclamanți, ceea ce impune soluționarea fondului cauzei.

Astfel, obiect al contenciosului administrativ îl constituie verificarea legalității ordinului ***** din 28.11.2022 și ordinul ********** din 28.11.2022, prin care reclamantul***** a fost sancționat cu sancțiune disciplinară ”retrograrea în funcție”; ordinului ***** din 29.11.2022 prin care reclamantul********** a fost sancționat disciplinar cu sancțiune disciplinară ”mustrare aspră”.

Noţiunea de „act administrativ” este reglementată în legislația națională, cât şi în Rezoluţia (77) 31 Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997, statuează că, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcţii judiciare.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile legii contenciosului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Și reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitorul și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanţei de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Cercetarea stării de fapt denotă următoarele: acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali au constituit obiect de examinare în cadrul Comisiei de disciplină ***** din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, în baza notei raport ***** din 13.10.2022, întocmit de către Direcția securitate internă și anticorupție cu privire la presupusele abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre SRL„Compania MMD” și SRL„Triatlex Plus” prin contrasemnarea facturilor fiscale de non-livrare. S-a constatat că, activitatea SRL„Compania MMD” a fost monitorizată prin prisma postului fiscal mobil, instituit în baza Ordinului Directoarei SFS ***** din 03.05.2022, remis spre executare Direcției generale control a SFS. SRL„Compania MMD” desfășoară activitatea comercială în domeniul importului și comerțului angro a producției alimentare. Funcționarii fiscali responsabili de activitatea postului fiscal au fost desemnați inspectorii fiscali ***** și *****, reclamanți pe dosar. La instituirea postului fiscal a fost efectuat un control fiscal la fața locului prin metoda verificării faptice, fiind constatate surplusuri de mărfuri în sumă de 7 573 530, 21 lei (aproximativ 140 de tone de sferturi de pui congelate) și lipsuri în valoare de 2 686 246, 45 lei. In declarațiile depuse de către agentul economic la momentul inițierii controlului, lipsește informația precum că SRL„Compania MMD” a primit mărfuri ce aparțin altor agenți economici.Ulterior, după efectuarea controlului faptic, SRL„Compania MMD” a prezentat SFS contractul de depozit ***** din 29.04.2022, conform căruia în baza facturii non-livrare ***** din 29.04.2022, a primit la păstrare de la SRL„Trialtex Plus”, sferturi de pui cu greutatea totală de 140 tone. În cadrul monitorizării postului fiscal la SRL„Compania MMD”, a fost stabilit că la 01.09.2022, 02.09.2022, 03.09.2022 și 05.09.2022 au fost eliberate 11 facturi non-livrare în adresa SRL„Trialtex Plus”, marfa înscrisă în facturi, fiind sferturile de pui transmise la păstrare conform contractului de depozit ***** din 29.04.2022. Facturile fiscale au fost contrasemnate de către responsabilii desemnați din cadrul DGControl a SFS, după cum urmează: facturile***** *****și***** toate din 01.09.2022 (22.32 tone) - contrasemnate de către **********; facturile AAO 4869467, *****din 02.09.2022 (25.02 tone) - contrasemnate de către**********; facturile ***** din 03.09.2022 (27 tone) - contrasemnate de către**********; facturile ***** din 05.09.2022 (13,5 tone) - contrasemnate de către *****.

Instanța de judecată constată că pentru stabilirea tuturor circumstanțelor în cadrul comisiei de disciplină, au fost verificate materialele aferente cazului, iar reclamanților li s-a oferit posibilitatea de a depune explicații și de a-și expune punctul de vedere asupra faptelor imputate.

În corespundere cu prevederile pct.55 din Regulamentul privind funcționarea posturilor fiscale, aprobat prin ordinul directorului SFS *****din 12.12.2018, funcționarul fiscal după ce a

fost informat despre intenția de efectuare a unei tranzacții, urmează să verifice obiectul acesteia, iar blancheta care se solicită pentru documentare se va elibera doar pentru tranzacțiile reale, s-a constatat că funcționarii fiscali cunoșteau despre rezultatele inventarierii efectuate la SRL„Compania MMD” și urmau să verifice minuțios și să acorde atenție sporită obiectului pretinselor tranzacții, precum și facturilor care au fost prezentate spre contrasemnare, în acest mod neadmițând contrasemnarea facturilor non-livrare.

Prin urmare, autoritatea publică pârâtă întemeiat a costatat că inspectorii fiscali********** și***** nu au respectat prevederile pct.29, 39 subpct.1) și 4), pct.40, pct.47, pct.55 și pct.64 din Ordinul Directorului SFS *****din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și prevederile din fișa postului prevăzute la pct.11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplică toate mijloacele și măsurile disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil” și pct.13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativă a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției pe care o deține”, acțiunile/inacțiunile cărora întrunesc indici de abatere disciplinară prevăzută la art.57 lit.j) „încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege” din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public *****58 din 04.07.2008. S-a constatat că membrii Comisiei de disciplină ***** au votat unanim aplicarea sancțiunii disciplinare - „mustrare”, însă conducătorul autorității fiscale a considerat oportun aplicarea altor sancțiunii decât cele propuse de Comisie. Respectiv, prin Ordinul ***** din 29.11.2022 emis în privința funcționarului fiscal**********, acestuia i s-a aplicat sancțiunea disciplinară ”mustrare aspră”, iar prin Ordinul ***** din 28.11.2022 emis în privința lui*****, ultimului i s-a aplicat sancțiunea disciplinară sub formă de „retrogradare în funcție”. Totodată, în privința lui***** a fost emis un ordin suplimentar ********** din 28.11.2022, prin care inspectorul a fost retrogradat din funcția de „inspector principal” în cea de „inspector superior.

Raportând normele legale precitate la circumstanțele faptice stabilite, instanța judecătorească a ajuns la concluzia că, sancțiunile disciplinare aplicate în privința reclamanților sunt legale, echitabile și proporționale.

În acest context, instanța de judecată cu titlu de principiu reține că, la determinarea sancțiunii disciplinare aplicate în privința reclamanților, autoritatea publică pârâtă în cadrul comisiei de disciplină a SFS, a examinat întrunirea elementelor definitorii ale răspunderii disciplinare. Or, gravitatea încălcării în toate situațiile este apreciată de angajator, reieșind din circumstanțele stabilite şi ținând cont de împrejurările specifice situației. Caracterul excepțional al instituirii răspunderii rezidă din responsabilitatea pe care o incumbă funcţia deținută şi în asemenea cazuri importanță prezintă faptul încălcării. Respectiv, instanța denotă că, încălcarea a fost constatată cu certitudine, argumentele fiind expuse în procesul-verbal al ședinței de disciplină, precum şi în actele prezentate la dosarul administrativ.

Sunt apreciate critic de către instanța de judecată alegațiile părții reclamante referitoare la faptul că, cadrul legal nu definește care încălcări ar fi grave, neexistând o clasificare a încălcărilor disciplinare, respectiv, nici în cazul reclamanților********** și*****, nu există acele pretinse încălcări grave, pentru care ultimii au fost sancționați disciplinar.

În acest context, instanța va sublinia importanța respectării *principiului ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemu,* ceea ce înseamnă *unde legea nu distinge, nici noi nu trebuie sa distingem*. În orice caz, respectivele argumente nici într-un caz nu pot fi reținute ca temei de ilegalitate a actului administraiv contestat.

La fel, instanța de judecată va sublinia ca fiind relevante constatările Curții Europene a Drepturilor Omului, expuse în cauza Gorzelik şi alţii c.Poloniei [MC], nr.44158/98, par.65, care

a statuat (…) deşi Curtea acceptă că în materie disciplinară apare drept obiectivă necesitatea ca acel *verbum regens* al abaterilor disciplinare să fie formulat în termeni generali, pentru a putea acoperi comprehensiv varietatea de forme şi modalităţi de săvârşire, totuşi, se impune ca forurile, autorităţile şi organismele care se pronunţă în cazurile de răspundere disciplinară să interpreteze sensul exact al textelor de lege care definesc faptele care constituie abateri disciplinare, într-o manieră care exclude orice îndoială sau arbitrariu.

Raportat la cazul dat, maniera în care reclamanții au fost tratați de către angajator în cadrul comisiei disciplinare, exclude orice îndoială și arbitrariul, fiind cert că acțiunile reclamanților, întrunesc elementele constitutive ale încălcării disciplinare comise de ultimii. În special, instanța de judecată va sublinia că cei care au sesizat abaterea disciplinară admisă de reclamanți sunt la fel colaboratori ai aceleiași autorități publice, adică colegii reclamanților din cadrul Direcției Securitate internă și anticorupție.

În acest sens, instanța judecătorească a stabilit respectarea de către autoritatea publică pârâtă a procedurii de aplicare a sancțiunii disciplinare, or, Serviciul fiscal de stat a acționat în conformitate cu normele legale, respectând și limitele dreptului său discreționar, instanța reținând în acest sens că, verificarea legalității unui act administrativ implică verificarea elementelor de fond şi formă.

Astfel, titlul III din Codul administrativ, stabilește formalitățile şi procedura pentru emiterea actelor administrative, cu indicarea condițiilor de fond şi formă pentru aceasta şi respectiv, sancțiunea ce survine în cazul nerespectării acestora. Așa fiind, unul din elementele de bază ale actului administrativ, este motivarea, precum și obligativitatea explicării căilor de atac(art.art.118, 120, 124 din Codul administrativ al RM).

Conform art.118 Cod administrativ, motivarea este operațiunea administrativă prin care *se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual.* Această definiție impune expres necesitatea motivării actului administrativ, indiferent de norma în baza căreia se emite acesta, fără să implice careva elemente de interpretare. Prin urmare, instanța judecătorească conchide că ordinele de sancționare disciplinară a reclamanților sunt legale în fond, emise cu respectarea condițiilor de legalitate/valabilitate stabilite de lege, fiind motivate și conținând informații obligatorii impuse de lege.

Alegațiile părții reclamante referitoare la faptul că actele contestate sunt nule pe motiv de nerespectare a termenului de 30 de zile, prevăzut de art.60 alin.(1) Cod administrativ, care reglementează termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată, nu pot fi reținute de către instanța de judecată. În primul rând, instanța de judecată va sublinia că, respectarea termenului în interiorul căruia o procedură administrativă trebuie finalizată, vizează aspectele de legalitate a actului administrativ, ci nu de nulitate a acestuia. Mult ca atât, în art.60 alin.(1) Cod administrativ, legiuitorul a stabilit că termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. În speță, legea specială – art.59 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*****, prevede altfel.

Cu privire la argumentele părții reclamante referitoare la lipsa motivării actelor administrative contestate, instanța de judecată va menționa că, omisiunile admise de către autoritatea publică pârâtă la emiterea actelor administrative individuale defavorabile contestate, sunt neînsemnate, or, așa cum prevede art.123 Cod administrativ, motivarea necesară a fost recuperată ulterior în referința motivată prezentată și explicațiile reprezentantului în cadrul dezbaterilor judiciare.

Cu referire la argumentul părții reclamante privind aplicarea de către pârât a unei

sancțiuni mai aspre decât cea propusă de comisia de disciplină, se reține că punctul 64 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină stipulează că, în cazul în care persoana care are competență legală de aplicare a sancțiunii disciplinare aplică o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină, aceasta este obligată să-și motiveze decizia. Astfel, conducătorul instituției la emiterea ordinelor a considerat că sancțiunea disciplinară propusă de către Comisia de disciplină, nu este propoțională cu gravitatea faptei comise prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, împrejurărilor în care aceasta a fost săvârșită, gradului de vinovăție, precum și gravitatea și consecințele abaterii disciplinare, a considerat oportun aplicarea în privința lui********** a sancțiunii disciplinare „mustrare aspră", iar în privința lui***** - „retrogradare în funcție", fiind un drept discreționar al conducătorului autorității publice pârâte, care este în corelație rezonabilă cu principiul proporționalității.

Potrivit art.224 alin.(1) lit.f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e).

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanțele faptice stabilite, precum și criticele aduse actelor contestate de către reclamanți în coraport cu contraargumentele invocate de către autoritatea publică pârâtă întru justificarea legalității actului emis, instanța de judecată conchide că, ordinele contestate, emise de către Serviciul Fiscal de Stat în privința lui ***** și ***** sunt legale și întemeiate. Or, de către autoritatea pârâtă a fost respectată procedura de emitere a actelor administrative, instanța nu a constatat admiterea a careva abateri și/sau abuzuri la emiterea actelor administrative individuale defavorabile emise în privința reclamanților, legalitatea acestora nefiind pusă la îndoială de către instanța de judecată. Or, contrariul nu a fost demonstrat în cadrul procesului de judecată organizat cu respectarea principiilor contradictorialității și al egalității de tratament, ceea ce denotă că temei de admitere a acțiunii reclamanților ***** și *****, nu există.

Conform prevederilor art.art.224 alin.(1) lit.f), 232 din Codul administrativ al Republicii Moldova; art.art.236-241 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Acțiunea în contencios administrativ a reclamanților********** împotriva Serviciului Fiscal de Stat privind anularea ordinului ***** din 28.11.2022 "Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare", ordinului ********** din 28.11.2022 "Cu privire la retrogradarea în funcție", ordinului ***** din 29.11.2022 "Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare", se respinge ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Centru (adresa: mun.Chișinău, bd.Ștefan cel Mare și Sfânt nr.162).

Judecător Liudmila Holeviţcaia