Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător Holevițcaia Liudmila)
Dosarul nr. 3a-1689/24
2-22189615-02-3a-31122024

D E C I Z I E

01 aprilie 2025 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Dașchevici Grigore
Grefier Vascan Diana

examinând în ședință publică, cererile de apel depuse de apelanții Lungu Petru și Platon Vadim, împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024, prin care s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Lungu Petru și Platon Vadim către Serviciul Fiscal de Stat privind anularea actelor administrative,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 27 decembrie 2022, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim au depus acțiune în contencios administrativ împotriva Serviciului Fiscal de Stat, prin care au solicitat:

1) anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Lungu Petru, ca fiind neîntemeiat și ilegal;

2) anularea ordinului suplimentar nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 privind retrogradarea în funcție și stabilirea salariului micșorat în privința lui Lungu Petru, cu recalcularea și plata salariului pe perioada retrogradării în funcție, prin achitarea diferenței, conform funcției deținute până la sancționare;

3) anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Platon Vadim, ca fiind neîntemeiat și ilegal.

În motivarea acțiunii, reclamanții au indicat că, prin ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 18-S din 28.11.2022, reclamantului Lungu Petru, inspector principal al

Direcției control operativ nr. 3 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 nr. 158 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 obligațiilor și restricțiilor prevăzute de lege, precum și a dispozițiilor pct. 29, pct. 39 subpct. l) și 4), pct. 40, 47, 55 și 64 din Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 665 din 12.12.2018 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a 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 deținute”).

Reclamanții au menționat că urmare a emiterii Ordinului de sancționare nr. 18-S din 28.11.2022, directorul Serviciului Fiscal de Stat a emis Ordinul suplimentar nr. 1608 din aceeași dată, prin care s-a dispus retrogradarea dlui Lungu Petru, inspector principal al Direcției control operativ nr. 3 din cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat, în funcția de inspector superior al aceleiași Direcții control operativ nr. 3. Corespunzător funcției publice deținute, i s-a stabilit un salariu de bază în cuantum de 7 780 lei.

De asemenea, reclamanții au invocat că, prin Ordinul nr. 19-S din 29.11.2022, emis de Serviciul Fiscal de Stat, reclamantului Platon Vadim, inspector al Direcției control operativ nr. 2 din cadrul Direcției generale control a Serviciului Fiscal de Stat, i s-a aplicat sancțiunea disciplinară „mustrare aspră”, în temeiul art. 58 lit. c) din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Sancțiunea a fost dispusă pentru încălcarea prevederilor art. 57 lit. j) din aceeași lege, exprimate prin nerespectarea obligațiilor și restricțiilor stabilite de lege, precum și prin încălcarea dispozițiilor pct. 29, pct. 39 subpct. l) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Serviciului Fiscal de Stat nr. 665 din 12.12.2018 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a posturilor fiscale. Totodată, s-a reținut încălcarea 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 corespunzătoare funcției deținute”).

Reclamanții au precizat că, 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 04.11.1950; Constituția Republicii Moldova; Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018; Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008; 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 nr. 1154 din 28.03.2003.

Reclamanții au relevat că actele administrative contestate în prezenta speță au fost emise și comunicate lui Lungu Petru la data de 28 noiembrie 2022 și, respectiv, lui Platon Vadim la data de 29 noiembrie 2022. Prin urmare, acțiunea judiciară în contencios administrativ, înaintată nemijlocit instanței de judecată, a fost depusă în termenul prevăzut de lege.

Reclamanții au susținut că actele administrative contestate în prezenta acțiune în contencios administrativ sunt vicioase, abuzive, neîntemeiate și ilegale, fiind emise cu încălcarea normelor procedurale și materiale, având caracter prejudiciabil, reieșind din circumstanțele ce urmează.

Reclamanții au relatat că, la data de 13.10.2022, șeful interimar al DSIA, Ghenadie Ciubară, a întocmit nota-raport nr. 26-03-09-21, în care se menționează că 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, Vadim Platon și Petru Lungu, manifestate prin abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre S.R.L. „Compania MMD" și S.R.L. „Trialtex Plus", prin contrasemnarea facturilor fiscale de non-livrare. Se mai menționează că, pentru stabilirea tuturor circumstanțelor cu privire la caz, au fost verificate materialele aferente și preluate explicații de la funcționarii fiscali: dl Vadim Platon, inspector principal al DCO nr. 2 a DGC a SFS, și dl Petru Lungu, inspector principal al DCO nr. 3 a SFS, responsabili de monitorizarea tranzacțiilor la S.R.L. „Compania MMD". Analizând în ansamblu materialele acumulate, DSIA a constatat că acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali ai SFS, Vadim Platon și Petru Lungu, întrunesc indiciile abaterilor disciplinare prevăzute 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 nr. 158 din 04.07.2008. Din acest motiv, materialele cercetării de serviciu urmează a fi remise spre examinare, conform competenței, în adresa Comisiei de disciplină nr. 1 a SFS.

Reclamanții au subliniat că, la data de 13.10.2022, în privința reclamanților se derula o procedură administrativă, inițiată în urma unei sesizări depuse anterior, fără a fi cunoscut, la acest moment, autorul acesteia. În cadrul procedurii administrative, conform notei-raport menționate, au fost preluate explicații de la funcționarii fiscali vizați, Lungu Petru și Platon Vadim, reclamanți în prezenta speță. Actele administrative de sancționare a reclamanților, emise ca rezultat al procedurii administrative aflate în derulare deja la data de 13.10.2022, și anume Ordinul nr. 18-S și Ordinul nr. 19-S, semnate de conducătorul autorității, au fost emise la data de 28.11.2022 și, respectiv, la data de 29.11.2022.

Reclamanții au expus că indiferent de momentul și de persoana care a efectuat sesizarea privitor la cazul imputat reclamanților, sesizarea completă a conducătorului autorității prin nota-raport (însoțită de constatări și acte) adresată directoarea Serviciului Fiscal de Stat, a avut loc cel târziu la data de 13.10.2022, fapt confirmat prin semnătura electronică a acesteia, aplicată pe document la ora 18:17.

Reclamanții au afirmat că actele administrative de sancționare au fost emise cu încălcarea termenului imperativ de 30 de zile prevăzut de art. 60 alin. (1) din Codul administrativ. Omiterea respectării acestui termen atrage consecința încălcării certe a exigențelor procedurii administrative, ceea ce determină nulitatea absolută a ordinelor directorului Serviciului Fiscal de Stat din 28.11.2022 și 29.11.2022, prin care au fost aplicate sancțiunile disciplinare reclamanților.

Reclamanții au enunțat că actele administrative contestate în prezenta speță au un conținut strict formal, limitându-se la simple trimiteri la anumite prevederi legale, ceea ce le face doar aparent conforme prevederilor art. 118 alin. (1)–(3) din Codul administrativ. În realitate, aceste acte nu conțin o motivare esențială în fapt și în drept, nu redau o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii lor și nu indică elemente concludente privind investigațiile efectuate, probele administrate, audierile sau opiniile participanților. Lipsa acestor aspecte esențiale contravine cerinței de fundamentare și justificare a actului administrativ, făcând ca soluția finală să nu fie susținută de o motivare reală.

Reclamanții au explicat că, potrivit procesului-verbal nr. 8 al ședinței Comisiei disciplinare nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat, desfășurată în perioada 25.10.2022–26.10.2022, membrii comisiei au decis aplicarea sancțiunii disciplinare de „mustrare” funcționarilor vizați (reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim). Totuși, prin Ordinul de sancționare nr. 18-S din 28.11.2022, emis în privința reclamantului Lungu Petru, acestuia i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară de „retrogradare în funcție”. Această măsură nu doar că reprezintă o dublare a sancțiunii deja stabilite de comisie, dar se constituie și într-o sancțiune mai severă decât cea aplicată prin procesul-verbal nr. 8 din 25.10.2022–26.10.2022. În mod similar, prin Ordinul de sancționare nr. 19-S din 29.11.2022, emis în privința reclamantului Platon Vadim, a fost dispusă aplicarea sancțiunii disciplinare de „mustrare aspră”, care, de asemenea, este mai severă decât sancțiunea de „mustrare” stabilită anterior de Comisia disciplinară prin același proces-verbal.

Reclamanții au relatat că exercitarea dreptului discreționar al autorității publice emitente a actelor administrative trebuie să includă o motivare clară a punctelor de vedere din care s-a reieșit și a circumstanțelor care au determinat adoptarea deciziei respective. În speță, din conținutul notei-raport rezultă că, în urma analizei dosarelor personale ale funcționarilor menționați, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim, nu au fost identificate abateri disciplinare anterioare pe parcursul activității acestora. Prin urmare, se constată că conducătorul autorității publice nu a justificat în mod temeinic aplicarea unor sancțiuni mai aspre decât cele stabilite prin votul membrilor

Comisiei disciplinare. Totodată, nu a fost demonstrată existența unei legături cauzale între sancțiunile disciplinare mai severe aplicate reclamanților și producerea unui eventual prejudiciu adus Statului ca urmare a pretinselor abateri disciplinare.

Reclamanții au punctat că, Constituția Republicii Moldova consacră în mod expres aplicabilitatea principiului proporționalității în cazurile restricționării drepturilor și libertăților garantate, aceasta fiind una dintre condițiile operării unor îngrădiri în scopuri legitime în drepturile individului, astfel încât să fie găsit un echilibru just între interesele conflictuale implicate în caz și să nu fie adusă atingere însăși existenței prerogativei subiectului. Așadar, 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 dintre acestea prin analiza aspectelor urmăririi unui scop legitim și a implementării metodelor autorizate cele mai adecvate.

Reclamanții au subliniat că, 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 la 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 împotriva oricăror abuzuri și ilegalități din partea autorităților statale. Astfel, autoritățile trebuie să dispună de motive întemeiate, relevante și convingătoare pentru a pune în aplicare orice ingerință, inclusiv pe cea cu caracter sancționator, această ingerință urmând a fi nu doar legală și având un scop legitim de protecție a interesului general, ci și necesară în vederea atingerii acelui scop și, în același timp, rezonabilă și proporțională, adică cea mai bine plasată să asigure un echilibru just între interesele concurente generale și individuale implicate în caz.

Reclamanții au susținut 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 și cum reiese din practica Curții Constituționale. Conform principiului unanim recunoscut al individualizării răspunderii și aplicării sancțiunii, la aplicarea acesteia trebuie să se țină cont de gradul prejudiciabil, de persoana făptuitorului și de circumstanțele atenuante ori agravante. Așadar, din conținutul actelor administrative de sancționare disciplinară contestate nu rezultă clar pe baza căror criterii conducătorul Serviciului Fiscal de Stat a aplicat reclamanților sancțiuni disciplinare mai aspre decât sancțiunile propuse de către membrii Comisiei disciplinare.

Reclamanții au expus că, 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 nicio 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. Rusiei*, 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 (paragraful 32 din hotărâre). Curtea se află în situația de a decide dacă atingerea scopului legitim urmărit ar fi posibilă prin aplicarea unei măsuri mai puțin stricte decât cea aplicată reclamantului într-o anumită speță. Astfel, în cazul în care necesitatea socială imperioasă ar putea fi satisfăcută printr-o măsură de o severitate redusă, în comparație cu restricția aplicată de statul pârât, ingerința nu va fi considerată conformă cu sensul Convenției, Curtea efectuând o supraveghere europeană a practicilor aplicate de autoritățile naționale. Regula generală spune că, cu cât ingerința este mai mare în dreptul sau libertatea recunoscută individului, cu atât justificarea ei trebuie să fie mai convingătoare. Or, indiferent în ce termeni se efectuează controlul exercitat de Curtea de la Strasbourg asupra necesității ingerinței într-o societate democratică, în fiecare speță vom fi în prezența unui arbitraj între interesele aflate în conflict, situație caracteristică principiului proporționalității.

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

Reclamanții au evidențiat că 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 a se atrage atenția că articolul sus-menționat indică faptul 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 și suprapunând pretențiile față de reclamanți, nu se identifică o normă concretă din care să rezulte expres încălcarea obligațiilor și restricțiilor de către aceștia. În speță, trimiterea la Ordinul intern nr. 665 din 12.12.2018 privind aprobarea Regulamentului de funcționare a posturilor fiscale nu intră în categoria încălcărilor obligațiilor și restricțiilor prevăzute de lege, întrucât acest ordin nu are caracter de lege.

Reclamanții au precizat că 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 îl 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 subpct. 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, precum și tranzacții cu alte active și de alt gen nespecificate mai sus.

Însă, reclamanții au invocat că nemijlocit în ordinele de sancționare disciplinară contestate nu există o motivare (argumentare) din care să reiasă că reclamanții nu au monitorizat toate tranzacțiile sau că 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.

Reclamanții au relatat că, privitor la invocarea în ordinele de sancționare a pct. 39, subpct. 4) din Regulament, care prevede solicitarea/verificarea altor informații ce 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 a se menționa că această solicitare poate avea loc doar exclusiv de la contribuabil (în ceea ce privește sintagma „alte active disponibile”). În ceea ce privește informațiile din sistemele informaționale, reclamanții aveau acces doar din oficiu, iar la fața locului nu există această posibilitate. În cauză, există 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.

Reclamanții au punctat că 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 informațiilor respective în dările de seamă. La verificarea livrării sau procurării, funcționarul fiscal urmează să verifice corectitudinea completării documentelor primare și corespunderea informațiilor 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.

În cauză, reclamanții menționează că programul de lucru al contribuabilului este de la ora 8:20 până la ora 17:15, fiind caracterizat printr-o activitate intensă permanentă, iar apogeul livrărilor și procurărilor este între orele 8:30 și 15:30, 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 de un frigider mare amplasat pe o altă rampă, vizavi, care funcționează permanent, intensiv și cu cantități impunătoare de mărfuri.

Reclamanții au mai relatat că, privitor la verificarea suplimentară prevăzută de pct. 40 din Regulament, în urma apariției ulterioare a unor întrebări legate de facturile de non-livrare semnate de către reclamanți, aceștia au comunicat despre situația respectivă factorilor superiori. În cadrul informării funcționarilor superiori, reclamanții au atras atenția asupra faptului că nu au fost informați deplin cu privire la unele aspecte litigioase ale organului fiscal în raport cu contribuabilul. În acest context, reclamanții au solicitat contribuabilului anularea facturilor de non-livrare până la emiterea unei decizii definitive a organului fiscal superior. Pe de altă parte, se 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 condițiile 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 superiorilor.

Reclamanții au explicat că după apariția informațiilor privind neclaritatea situației, la sesizarea factorilor superiori, aceștia urmau să aplice prevederile pct. 35 din Regulament, care stipulează că, în caz de depistare, pe durata funcționării postului fiscal, a unor încălcări ale legislației fiscale, în conformitate cu prevederile

art. 216 alin. (5) din Codul fiscal, se va întocmi un act de control fiscal. În acest scop, DG Control/DGACM va emite o decizie de inițiere a controlului pentru efectuarea controlului fiscal. În funcție de tipul încălcării, metoda de efectuare a controlului fiscal poate fi faptică, operativă, parțială sau tematică. Așadar, Direcția Generală Control, în situația respectivă, urma să inițieze un control asupra contribuabilului, și nu să-i sancționeze pe reclamanți.

Reclamanții au notat că li se mai impută încălcarea pct. 55 din Regulament, potrivit căruia funcționarul fiscal, după ce a fost informat despre intenția de efectuare a unei tranzacții, urmează să verifice obiectul acesteia, iar blancheta solicitată pentru documentare se va elibera doar pentru tranzacții reale. În acest sens, reclamanții precizează că au efectuat verificarea faptică în momentul încărcării mărfurilor: cantitățile încărcate corespundeau cu cele înscrise în facturi, precum și denumirea mărfurilor, astfel încât obiectul livrărilor a fost verificat, fiind real și veridic.

În ceea ce privește imputarea pct. 64 din Regulament, reclamanții au menționat că funcționarul fiscal este obligat să verifice datele prezentate de contribuabil în cadrul postului fiscal cu datele evidenței contabile și ale dărilor de seamă fiscale prezentate, ori de câte ori apare această necesitate, dar nu mai rar de o dată pe lună. Se menționează că o dată pe lună funcționarii fiscali întocmesc analiza funcționării postului fiscal, care cuprinde informațiile din datele evidenței contabile, din dările de seamă și din alte surse necesare.

La caz, reclamanții au explicat că Lungu Petru se afla în prima zi la postul fiscal, iar reclamantul Platon Vadim avea doar două săptămâni de activitate, analiza fiind în competența altui funcționar fiscal. Ulterior, reclamantul Lungu Petru a efectuat analiza prevăzută de pct. 64. Prin urmare, nu se identifică relevanța acestei pretenții față de reclamanți.

Poziția pârâtului expusă în instanța de fond:

La 23 februarie 2023, pârâtul Serviciul Fiscal de Stat a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 30-32).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Lungu Petru și Platon Vadim către Serviciul Fiscal de Stat privind anularea actelor administrative.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, ***la 26 iunie 2024***, avocatul Corneliu Vlad, acționând în interesele apelantului Lungu Petru, a depus cerere de apel, solicitând casarea parțială a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024, în partea care îl vizează pe Lungu Petru, cu pronunțarea unei noi decizii în această parte, prin care să fie admisă acțiunea depusă de acesta.

La 29 noiembrie 2024, avocatul Corneliu Vlad, acționând în interesele apelantului Lungu Petru, a depus la instanța de apel motivarea cererii de apel, prin care a reiterat motivele de fapt și temeiurile de drept invocate în acțiunea de contencios administrativ. Totodată, suplimentar, partea apelantă a indicat că, în condițiile în care actul administrativ nu conține absolut nicio motivare cu privire la gravitatea faptei imputate, iar instanța s-a abținut de la a da o apreciere acestui aspect, deduce că stabilirea gravității faptei rămâne la puterea discreționară a conducătorului, care nu este obligat să-și motiveze în niciun fel abordarea.

Partea apelantă a susținut că instanța a făcut o mare confuzie atunci când a menționat că maniera în care reclamanții au fost tratați de angajator în cadrul comisiei disciplinare exclude orice îndoială și arbitrariu, însă a omis faptul că conducătorul, în mod exclusiv și fără nicio motivare, a înăsprit sancțiunea. Instanța a făcut trimitere la prevederile art. 118 din Codul administrativ, menționând că definiția motivării actului administrativ se face fără aplicarea unor elemente de interpretare, prin urmare a conchis că ordinele de sancționare sunt motivate și conțin informațiile obligatorii impuse de lege.

Partea apelantă a afirmat că operațiunea administrativă de motivare a ordinului directorului SFS nr. 18-S din 28.11.2022 pur și simplu lipsește. Nu este clar ce a avut în vedere instanța de fond atunci când a menționat că alegațiile referitoare la faptul că actele contestate sunt nule pe motiv de nerespectare a termenului de 30 de zile prevăzut de art. 60 alin. (1) din Codul administrativ, care reglementează termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată, nu pot fi reținute, întrucât respectarea termenului în interiorul căruia o procedură administrativă trebuie finalizată vizează aspecte de legalitate a actului administrativ, și nu nulitatea acestuia.

Partea apelantă a menționat că constatarea săvârșirii abaterii rezultă din nota-raport nr. 26-03-09-21 din 13.10.2022, în care se indică: „*analizând în ansamblu materialele acumulate, DSIA a constatat că acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali ai SFS, dl Vadim Platon și Petru Lungu, întrunesc indici 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*”, procedura administrativă la data de 13 octombrie 2022 deja era inițiată, iar sancțiunea a fost aplicată la 28 noiembrie 2022.

Partea apelantă a relevat că este eronată concluzia instanței de fond potrivit căreia omisiunile admise de către autoritatea publică pârâtă la emiterea actelor administrative individuale defavorabile contestate sunt neînsemnate, întrucât, așa cum prevede art. 123 din Codul administrativ, motivarea necesară ar fi fost recuperată ulterior prin referința motivată și explicațiile prezentate. Această concluzie trezește mari nedumeriri și ridică întrebări, întrucât: inițial, instanța spune clar că actul este motivat și că aprecierea ține de dreptul discreționar al conducătorului; ulterior, instanța constată că actul administrativ nu a fost motivat,

menționând că lipsa motivării a fost înlăturată în proces prin referința și explicațiile reprezentantului autorității. Dacă motivarea este o atribuție exclusivă și discreționară a conducătorului, nu este clar de ce această motivare este exprimată de un reprezentant-funcționar și nu personal de conducătorul care a semnat actul.

În materie de drept, avocatul Corneliu Vlad, acționând în interesele apelantului Lungu Petru, a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 240 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

Exprimându-și dezacordul cu hotărârea primei instanțe, ***la 26 iunie 2024***, avocatul Platon Eduard, acționând în interesele apelantului Platon Vadim, a depus cerere de apel, solicitând casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024, cu pronunțarea unei noi decizii prin care să fie admisă integral acțiunea depusă de Platon Vadim și Lungu Petru.

La 20 noiembrie 2024, avocatul Platon Eduard, acționând în interesele apelantului Platon Vadim, a depus la instanța de apel motivarea cererii de apel, prin care a reiterat motivele de fapt și temeiurile de drept invocate în acțiunea de contencios administrativ. Totodată, suplimentar, partea apelantă a indicat că, la data de 13.10.2022, în privința reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru se derula o procedură administrativă, inițiată în urma unei sesizări depuse anterior (la moment nu se cunoaște de către cine). În cadrul acestei proceduri administrative, conform notei-raport menționate, au fost preluate explicații de la funcționarii fiscali vizați, Platon Vadim și Lungu Petru, reclamanți/apelanți în prezenta speță. Actul administrativ de sancționare a apelanților, rezultat al procedurii administrative aflate deja în derulare la data de 13.10.2022, și anume Ordinul nr. 18-S și nr. 19-S, semnate de conducătorul autorității, a fost emis la data de 28.11.2022 și, respectiv, la data de 29.11.2022.

Astfel, în opinia părții apelante indiferent de momentul și persoana care a efectuat sesizarea privitor la cazul imputat apelanților, sesizarea completă a conducătorului autorității, prin nota-raport (însoțită de constatări și acte), adresată dnei Rozalina Albu, directoare a Serviciului Fiscal de Stat, a avut loc cel târziu la 13.10.2022, fapt confirmat prin semnătura electronică a acesteia aplicată pe document la ora 18:17. Suprapunând prevederile legale menționate anterior cu circumstanțele procedurii administrative derulate, partea apelantă observă că actele administrative de sancționare a apelanților au fost emise cu omiterea termenului de 30 de zile prevăzut de lege. Prin urmare, constată încălcarea termenelor procedurii administrative, motiv pentru care ordinele directorului Serviciului Fiscal de Stat din 28.11.2022 și 29.11.2022 privind aplicarea sancțiunilor disciplinare apelanților sunt nule de drept.

Partea apelantă a susținut că, concluziile primei instanțe, privind omisiunea de către intimat a termenului de 30 de zile pentru derularea procedurii administrative prevăzut de lege, sunt neîntemeiate. Actele administrative contestate în prezenta speță au un conținut formal, prin care se fac doar trimiteri la anumite prevederi

legale, și nu corespund prevederilor art. 118 alin. (1), (2) și (3) din Codul administrativ. Aceste acte nu conțin o motivare esențială în drept și în fapt, nu includ o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului și nu indică nimic concludent privitor la investigații, probe, audieri sau opinii ale participanților, contrare conținutului final al actului.

Astfel, consideră că Serviciul Fiscal de Stat, la emiterea actelor administrative contestate, a încălcat atât prevederile art. 31 și art. 118 din Codul administrativ, cât și normele legale stabilite de art. 59 alin. (10) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În materie de drept, avocatul Platon Eduard, acționând în interesele apelantului Platon Vadim, și-a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 231-234, 238-239, 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 25 martie 2025, Serviciul Fiscal de Stat a depus referință asupra cererilor de apel, prin care a solicitat respingerea acestora ca fiind neîntemeiate și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024 (f.d. 129-130).

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 31 decembrie 2024, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*”.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*”.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la 13 iunie 2024, iar cererile de apel au fost depuse la 26 iunie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelurile au fost depuse în termenul legal, întrucât acestea au fost formulate în a 13-a zi de la pronunțarea hotărârii instanței de fond.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*”.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată apelantului Lungu Petru la data de 30 octombrie 2024, iar apelantului Platon Vadim la 1 noiembrie 2024. Avocatul Platon Eduard, acționând în interesele apelantului Platon Vadim, a depus motivarea apelului la 20 noiembrie 2024, iar avocatul Corneliu Vlad, acționând în interesele

apelantului Lungu Petru, a depus motivarea apelului la 29 noiembrie 2024, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar reține că cererile de apel și motivarea acestora au fost depuse de avocatul Platon Eduard, în interesele apelantului Platon Vadim, precum și de avocatul Corneliu Vlad, în interesele apelantului Lungu Petru, în baza mandatelor anexate la materialele cauzei (f.d. 4, 5).

Totodată, se atestă că, apelanții au prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă a câte 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul reglementărilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererilor de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelurilor în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în fața instanței de apel, apelantul Lungu Petru și reprezentantul acestuia, avocatul Corneliu Vlad, au pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată în fața instanței de apel, apelantul Platon Vadim, fiind legal citat, nu s-a prezentat, însă reprezentantul acestuia, avocatul Platon Eduard, a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată în fața instanței de apel, reprezentantul intimatului, Serviciul Fiscal de Stat, Starîș Ludmila, a pledat pentru respingerea cererilor de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererilor de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelurile sunt admisibile pentru examinare, dar neîntemeiate, motiv pentru care se impune respingerea cererilor de apel, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, „*examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul*”.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să*

depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces".

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*".

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, prin Ordinul nr. 129/I din 3 mai 2022, a fost instituit un post fiscal mobil la contribuabilul S.R.L. „Compania MMD", cu durata de funcționare până la 30 iunie 2022.

Prin Ordinul nr. 38/I/2 din 3 mai 2022, reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați responsabili de instituirea, monitorizarea și raportarea activității postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD". Termenul de funcționare a postului fiscal a fost stabilit până la data de 30 iunie 2022.

Prin Ordinul nr. 67/M/2 din 19 mai 2022, s-a modificat pct. I al Ordinului Direcției generale control nr. 38/I/2 din 3 mai 2022, astfel că reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați, începând cu 19 mai 2022, responsabili de activitatea postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD".

Prin Ordinul nr. 95/PR/2 din 30 iunie 2022, reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați, începând cu 1 iulie 2022, responsabili de activitatea postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD".

Prin Ordinul nr. 84/M/2 din 7 iulie 2022, s-a modificat pct. I al Ordinului Direcției generale control nr. 95/PR/2 din 30 iunie 2022, astfel că reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați, începând cu 7 iulie 2022, responsabili de activitatea postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD".

Prin Ordinul nr. 135/PR/2 din 30 august 2022, reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați, începând cu 1 septembrie 2022, responsabili de activitatea postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD".

În ordinea celor expuse, la instituirea postului fiscal a fost efectuat un control fiscal la fața locului prin metoda verificării faptice (actul de control nr. 1-885900 din 17 mai 2022), fiind constatate surplusuri de mărfuri în valoare de 7 573 530,21 lei și lipsuri în valoare de 2 686 246,45 lei.

Conform Notei-Raport nr. 26-03-09-221 din 13 octombrie 2022, Direcția Securitate Internă și Anticorupție, în cadrul efectuării unei cercetări de serviciu, a examinat informațiile referitoare la pretinsele acțiuni ilegale admise de funcționarii fiscali din cadrul Direcției Control Operativ a Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat, domnul Platon Vadim și domnul Lungu Petru, manifestate prin abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre S.R.L. „Compania MMD" și S.R.L. „Trialtex Plus", prin contrasemnarea facturilor fiscale de non-livrare.

Acțiunile/inacțiunile funcționarilor fiscali au constituit obiect de examinare în cadrul Comisiei de disciplină nr. 1 din cadrul Serviciului Fiscal de Stat, în baza Notei-Raport nr. 26-03-09-221 din 13.10.2022, întocmită de către Direcția securitate internă și anticorupție, cu privire la presupusele abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre S.R.L. „Compania MMD" și S.R.L. „Triatlex Plus", prin contrasemnarea facturilor fiscale de non-livrare.

Astfel, s-a constatat că activitatea S.R.L. „Compania MMD" a fost monitorizată prin prisma postului fiscal mobil, instituit în baza Ordinului directoarei SFS nr. 129/1 din 03.05.2022, remis spre executare Direcției generale control a SFS. S.R.L. „Compania MMD" desfășoară activitatea comercială în domeniul importului și comerțului angro de produse alimentare. Funcționarii fiscali responsabili de activitatea postului fiscal au fost desemnați inspectorii fiscali Lungu Petru și Platon Vadim, reclamanți în prezenta cauză. La instituirea postului fiscal a fost efectuat un control fiscal la fața locului, prin metoda verificării faptice, fiind constatate surplusuri de mărfuri în valoare 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. În declarațiile depuse de agentul economic la momentul inițierii controlului lipsea informația potrivit căreia S.R.L. „Compania MMD" ar fi primit mărfuri ce aparțin altor agenți economici. Ulterior, după efectuarea controlului faptic, S.R.L. „Compania MMD" a prezentat SFS contractul de depozit nr. 1/P din 29.04.2022, conform căruia, în baza facturii non-livrare AAO 288533 din 29.04.2022, a primit la păstrare de la S.R.L. „Triatlex Plus" sferturi de pui cu greutatea totală de 140 de tone.

În cadrul monitorizării postului fiscal la S.R.L. „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 S.R.L. „Triatlex Plus", marfa înscrisă în facturi fiind sferturile de pui transmise la păstrare conform contractului de depozit nr. 1/P din 29.04.2022. Facturile fiscale au fost contrasemnate de către responsabilii desemnați din cadrul DG Control a SFS, după cum urmează: facturile AAO 4869460, AAO 4869461 și AAO 4869462, toate din 01.09.2022 (22,32 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869467, AAO 4869468 și AAO 4869469, din 02.09.2022 (25,02 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869475, AAO 4869476 și AAO 4869477, din 03.09.2022 (27 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869482 și AAO 4869483, din 05.09.2022 (13,5 tone) – contrasemnate de către Petru Lungu.

După cum rezultă din materialele cauzei, 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.

Astfel, conform explicației reclamantului Platon Vadim, acesta a comunicat că „*facturile non livrare au fost contrasemnate, neștiind și nefiind informat că marfa dată, conform rezultatului inventarierii s-a constatat ca surplus*".

Conform explicației reclamantului Lungu Petru, acesta a declarat că „*contribuabilul a profitat de momentul în care funcționarul fiscal era supraîncărcat cu verificările mărfurilor destinate comercializării și a săvârșit această tranzacție necorespunzătoare. Însă, după stabilirea situației create, contribuabilul S.R.L. „Compania MMD" a solicitat anularea facturilor contrasemnate, menționând totodată că acțiunile inspectorilor de a interzice aceste operațiuni economice efectuate de el sunt ilegale și că, pe numele funcționarilor fiscali responsabili de activitatea postului fiscal, va fi depusă o plângere*".

Prin demersul nr. 26-12/3-17/2450 din 4 noiembrie 2022, Comisia de disciplină nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat a examinat Nota-Raport nr. 26-03-09-221 din 13 octombrie 2022, întocmită în privința reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru, cu privire la presupusele abateri admise în cadrul monitorizării tranzacțiilor dintre S.R.L. „Compania MMD" și S.R.L. „Trialtex Plus", prin contrasemnarea facturilor fiscale de non livrare.

În rezultatul examinării, Comisia de disciplină nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat a constatat că inspectorii fiscali Vadim Platon și Petru Lungu nu au respectat prevederile pct. 29, 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Directorului SFS nr.665 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.

Astfel, membrii Comisiei de disciplină nr. 1 au votat unanim aplicarea în privința reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru a sancțiunii disciplinare sub formă de „*mustrare*".

Prin Ordinul nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, ținând cont de faptul că sancțiunea disciplinară aplicată de către Comisia de disciplină nr. 1 nu a avut în vedere individualizarea sancțiunii și gravitatea faptei prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, a împrejurărilor în care aceasta a fost comisă, a gradului de vinovăție, precum și a gravității consecințelor abaterii disciplinare, a ordonat:

„*1. A aplica dlui Lungu Petru, inspector principal al Direcției Control Operativ nr. 3 din cadrul Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat, sancțiunea disciplinară „retrogradarea în funcție", conform art. 58 lit. h) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru încălcarea prevederilor art. 57 lit. j) din legea sus-menționată, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Directorului SFS nr. 665 din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și a prevederilor din fișa postului prevăzute la pct. 11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil" și la pct. 13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției deținute*".

Prin Ordinul nr. 1608-p din 28 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, în conformitate cu art. 58 lit. h) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, precum și conform Ordinului nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, a ordonat:

„*1. Dl Petru Lungu, inspector principal (FPE, cod A2146) al Direcției Control Operativ nr. 3 din cadrul Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat,*

începând cu 28 noiembrie 2022, se retrogradează în funcția de inspector superior (FPE, cod 2156) al Direcției Control Operativ nr. 3 din cadrul Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat".

Prin Ordinul nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, ținând cont de faptul că sancțiunea disciplinară aplicată de către Comisia de disciplină nr. 1 nu a avut în vedere individualizarea sancțiunii și gravitatea faptei prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, a împrejurărilor în care aceasta a fost comisă, a gradului de vinovăție, precum și a gravității consecințelor abaterii disciplinare, a ordonat:

„*1. A aplica dlui Platon Vadim, inspector al Direcției Control Operativ nr. 2 din cadrul Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat, sancțiunea disciplinară „mustrare aspră", conform art. 58 lit. c) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru încălcarea prevederilor art. 57 lit. j) din legea sus-menționată, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Directorului SFS nr. 665 din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și a prevederilor din fișa postului prevăzute la pct. 11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil" și la pct. 13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției deținute*".

Nefiind de acord cu actele administrative menționate, la 27 decembrie 2022, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim au depus prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeiniciei acţiunii şi a respins-o integral.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs*".

Conform art. 3 din Codul administrativ, „*legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept*".

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*".

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, „*dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Conform art. 206 alin.(1) lit. a) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare)*".

Din punct de vedere a felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual, iar, în speță, reclamanții urmăresc anularea ordinelor nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 și nr. 19-S din 29 noiembrie 2022.

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*".

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, ulterior, Judecătoria Chișinău, sediul Centru, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de Lungu Petru și Platon Vadim, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, „*actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*”.

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și (2) din Codul administrativ, prescrie că „*actele administrative individuale pot fi: a) 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. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*”.

În speță, instanța de apel reține că Ordinul de sancționare disciplinară nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, emis de directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Lungu Petru, precum și Ordinul nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 privind retrogradarea în funcție și stabilirea salariului diminuat în privința lui Lungu Petru, cu recalcularea și plata salariului pe perioada retrogradării în funcție, prin achitarea diferenței conform funcției deținute până la sancționare, reprezintă acte administrative individuale cu caracter defavorabil reclamantului Lungu Petru. Totodată, Ordinul de sancționare disciplinară nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, emis de directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Platon Vadim, reprezintă un act administrativ individual cu caracter defavorabil reclamantului Platon Vadim.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, „*persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr- un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*”.

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

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*”.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*”.

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În speță, prin prisma art. 10 și art. 11 din Codul administrativ, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim sunt destinatarii actelor administrative contestate.

Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim au revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, și anume: dreptul la muncă, la exercitarea funcției publice și la salariu. În consecință, condiția revendicării unui drept legitim, prevăzută de art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

Mai mult, din circumstanțele expuse în acțiunea de contencios administrativ rezultă evident încălcarea drepturilor reclamanților prin activitatea administrativă, conform art. 20, 39 și 189 alin. (1) din Codul administrativ. Or, reclamanților Lungu Petru și Platon Vadim, care sunt de fapt destinatarii efectelor actelor administrative defavorabile contestate, nu li se poate aplica regula acțiunii populare pentru a declara acțiunea inadmisibilă, în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, „*până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, **cu excepţiile prevăzute de lege***”.

Potrivit art. 60 alin. (3) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, „*actul administrativ de sancţionare disciplinară poate fi atacat de către funcţionarul public în instanţa de contencios administrativ în modul stabilit de lege*”.

În speță, Ordinul nr. 18-S din 28.11.2022 a fost notificat reclamantului Lungu Petru la data de 28 noiembrie 2022, iar Ordinul nr. 1608-p din 28.11.2022 a fost notificat reclamantului Lungu Petru la data de 29 noiembrie 2022. Totodată, Ordinul nr. 19-S din 29.11.2022 a fost notificat reclamantului Platon Vadim la data de 29 noiembrie 2022.

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, stipulează că „*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: b) 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".

După cum s-a indicat anterior, acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 27 decembrie 2022.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim sunt subiecți de sesizare a instanței de contencios administrativ, au respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) și f) din Codul administrativ, „*examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e)***".

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia*".

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că „*instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți*".

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că, reclamanții Lungu Petru și Platon Vadim înaintând prezenta acțiune în contencios administrativ, au solicitat:

1) anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Lungu Petru, ca fiind neîntemeiat și ilegal;

2) anularea ordinului suplimentar nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 privind retrogradarea în funcție și stabilirea salariului micșorat în privința lui Lungu Petru, cu recalcularea și plata salariului pe perioada retrogradării în funcție, prin achitarea diferenței, conform funcției deținute până la sancționare;

3) anularea în tot a ordinului de sancționare disciplinară nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, emis de către directorul Serviciului Fiscal de Stat, Rozalina Albu, în privința lui Platon Vadim, ca fiind neîntemeiat și ilegal.

Conform Ordinului nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, reclamantul Lungu Petru a fost sancționat cu sancțiunea „*retrogradarea în funcție*", pentru încălcarea prevederilor art. 57 lit. j) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Directorului SFS nr. 665 din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și a prevederilor din fișa postului prevăzute la pct. 11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil" și la pct. 13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției deținute".

Potrivit Ordinului nr. 1608-p din 28 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, în conformitate cu art. 58 lit. h) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, a pus în aplicare Ordinul nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, astfel că, reclamantul Lungu Petru a fost retrogradat în funcția de inspector superior (FPE, cod 2156) al Direcției Control Operativ nr. 3 din cadrul Direcției Generale Control a Serviciului Fiscal de Stat.

Conform Ordinului nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, reclamantul Platon Vadim a fost sancționat cu sancțiunea „*mustrare aspră*", pentru încălcarea prevederilor art. 57 lit. j) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, exprimate prin încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, a prevederilor pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Ordinul Directorului SFS nr. 665 din 12.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, precum și a prevederilor din fișa postului prevăzute la pct. 11.3.6 „Analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil" și la pct. 13 „Asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției deținute".

În contextul pretențiilor deduse judecății, Completul judiciar reține că, potrivit art. 56 din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, „*Pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru îndeplinirea nesatisfăcătoare a sarcinilor, pentru pagubele materiale pricinuite, pentru contravenţiile sau infracţiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuţiilor funcţiei, funcţionarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz*".

În conformitate cu art. 57 lit. j) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, „*Constituie abateri disciplinare: j) încălcarea prevederilor referitoare la obligaţii şi restricţii stabilite prin lege*”.

Conform pct. 29 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, aprobat prin Ordinul Serviciului Fiscal nr. 665 din 12 decembrie 2018, „*29. Toate tranzacţiile 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*”.

Potrivit pct. 39 subpct. 1) și 4) din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, „*La funcţionarea postului fiscal se va asigura monitorizarea activității contribuabilului pe întreaga perioadă de funcţionare a postului fiscal, şi anume: 1) tranzacțiile economice de vânzare-cumpărare/producere a mărfurilor, materialelor, producției, inclusiv agricole, imobilizărilor corporale și necorporale, prestare/recepționare a serviciilor, includerea/excluderea activelor în/din capitalul social al contribuabilului, tranzacții cu alte active și de alt gen nespecificate supra; 4) 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*.”

Conform pct. 40 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, „*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/DGRC, 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*”.

Potrivit pct. 47 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, „*47. Funcţionarii fiscali responsabili de postul fiscal vor asigura monitorizarea tuturor intrărilor/ieșirilor de active, mărfuri, valori materiale și/sau servicii, cu înregistrarea obligatorie a informaţiei respective în dările de seamă. La verificarea livrării sau procurării, funcţionarul fiscal urmează să verifice corectitudinea completării a documentelor primare și corespunderea informației înregistrate în acestea cu situaţia de fapt. Similar în cazul operaţiunilor 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*”.

Conform pct. 55 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, „*55. Funcţionarul fiscal, după ce a fost informat despre intenţia de efectuare a unei tranzacţii urmează să verifice obiectul acesteia, iar blancheta care se solicită pentru documentare se va elibera doar pentru tranzacţii reale*”.

Potrivit pct. 64 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, „*64. Funcţionarul fiscal este obligat să verifice datele prezentate de contribuabil în cadrul postului fiscal cu datele evidenţei contabile şi a dărilor de seamă fiscale prezentate, ori de cîte ori apare această necesitate, dar nu mai rar de o dată în lună*”.

Conform pct. 11.3.6 din fişa postului, una din sarcinile de funcție ale reclamanților, constă în „*analiza eficacităţii postului fiscal şi aplicarea tuturor mijloacelor şi măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil*”.

Potrivit pct. 13 din fișa postului, una dintre responsabilitățile de funcție ale reclamanților constă în „*asigurarea îndeplinirii în termen şi calitativ a atribuţiilor funcţionale, sarcinilor şi responsabilităţilor conform funcţiei pe care o deţin*”.

La caz, Completul judiciar constată că, inspectorii fiscali Platon Vadim și Lungu Petru au fost desemnați responsabili de activitatea postului fiscal mobil instituit la S.R.L. „Compania MMD”. În această calitate, aveau obligația expresă de a respecta prevederile Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale (Ordinul Directorului SFS nr. 665/2018), precum și sarcinile trasate în fișa postului.

În cadrul monitorizării postului fiscal la S.R.L. „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 S.R.L. „Triatlex Plus”, marfa înscrisă în facturi fiind sferturile de pui transmise la păstrare conform contractului de depozit nr. 1/P din 29.04.2022. Facturile fiscale au fost contrasemnate de către responsabilii desemnați din cadrul DG Control a SFS, după cum urmează: facturile AAO 4869460, AAO 4869461 și AAO 4869462, toate din 01.09.2022 (22,32 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869467, AAO 4869468 și AAO 4869469, din 02.09.2022 (25,02 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869475, AAO 4869476 și AAO 4869477, din 03.09.2022 (27 tone) – contrasemnate de către Vadim Platon; facturile AAO 4869482 și AAO 4869483, din 05.09.2022 (13,5 tone) – contrasemnate de către Petru Lungu.

Completul judiciar reține că, textele regulamentare analizate (pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale) prevăd un mecanism detaliat și strict pentru monitorizarea tuturor tranzacțiilor, verificarea documentelor justificative, compararea datelor contabile cu cele declarate și aplicarea măsurilor corespunzătoare atunci când se constată neconcordanțe. Astfel, este cert faptul că prin contrasemnarea facturilor de non-livrare fără verificarea completă a realității și

legalității tranzacțiilor, reclamanții nu au asigurat respectarea acestor obligații fundamentale.

Completul judiciar notează că, potrivit pct. 11.3.6 din fișa postului, reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru erau obligați să analizeze eficacitatea postului fiscal și să aplice toate mijloacele disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil. De asemenea, pct. 13 din fișa postului impunea asigurarea îndeplinirii sarcinilor în termen și în mod calitativ. Or, tolerarea unor neconcordanțe majore (surplusuri de 7,5 milioane lei și lipsuri de peste 2,6 milioane lei) și contrasemnarea facturilor de non-livrare, fără aplicarea mecanismelor de verificare suplimentară, constituie o încălcare directă a acestor obligații profesionale.

Raportând circumstanțele cauzei la normele legale incidente, Completul specializat reține că analiza materialului probator, coroborată cu dispozițiile Regulamentului privind funcționarea posturilor fiscale, aprobat prin Ordinul Directorului SFS nr. 665 din 12.12.2018, demonstrează în mod cert că inspectorii fiscali Platon Vadim și Lungu Petru nu au respectat obligațiile funcționale ce le reveneau, prevăzute expres la pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Regulamentul menționat. Totodată, aceștia nu și-au onorat nici sarcinile prevăzute în fișa postului, la pct. 11.3.6 (*analiza eficacității postului fiscal și aplicarea tuturor mijloacelor și măsurilor disponibile pentru identificarea încălcărilor comise de contribuabil*) și la pct. 13 (*asigurarea îndeplinirii în termen și calitativ a atribuțiilor funcționale, sarcinilor și responsabilităților conform funcției pe care o dețin*).

Completul judiciar punctează că, aceste prevederi nu au caracter formal, ci constituie obligații de serviciu concrete, instituite în scopul prevenirii și combaterii abaterilor fiscale. Încălcarea lor, prin acțiuni sau inacțiuni, are consecința directă a afectării eficienței controlului fiscal și a încrederii în autoritatea publică, fiind de natură să întrunească elementele constitutive ale abaterii disciplinare prevăzute la art. 57 lit. j) din Legea nr. 158 din 04.07.2008 (*încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege*).

În speță, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ constată că existența și caracterul abaterii disciplinare imputate reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru sunt pe deplin demonstrate printr-un ansamblu probatoriu administrat în cauză, după cum urmează: **1)** facturile fiscale de non-livrare (AAO 4869460, 4869461 și 4869462 din 01.09.2022 – 22,32 tone; AAO 4869467, 4869468 și 4869469 din 02.09.2022 – 25,02 tone; AAO 4869475, 4869476 și 4869477 din 03.09.2022 – 27 tone, contrasemnate de către Vadim Platon; precum și AAO 4869482 și 4869483 din 05.09.2022 – 13,5 tone, contrasemnate de către Petru Lungu); **2)** contractul de depozit nr. 1/P din 29.04.2022, prezentat de S.R.L. „Compania MMD”, în baza căruia aceasta a primit la păstrare, de la S.R.L. „Triatlex Plus”, sferturi de pui în greutate totală de 140 tone; **3)** nota-raport nr. 26-03-09-221 din 13.10.2022, întocmită de Direcția securitate

internă și anticorupție, prin care se constată abaterile admise în cadrul monitorizării postului fiscal și contrasemnării facturilor de non-livrare, document ce sintetizează rezultatele cercetării disciplinare prealabile; **4)** procesul-verbal nr. 8 al ședinței Comisiei de disciplină nr. 1 din 25.10.2022, care reflectă dezbaterile și constată verificarea faptelor sesizate, cu propunerea unanimă a membrilor comisiei privind aplicarea sancțiunii disciplinare; **5)** demersul nr. 26-12/3-17/2450 din 04.11.2022 al Comisiei de disciplină nr. 1, prin care se propune aplicarea sancțiunii disciplinare sub forma „mustrare", confirmând existența faptei și recunoscând caracterul acesteia de abatere disciplinară; **6)** declarațiile funcționarilor implicați și darea de seamă privind funcționarea postului fiscal, care coroborează cu celelalte probe și evidențiază modul deficitar de îndeplinire a atribuțiilor funcționale de către reclamanți.

Completul de judecată subliniază că aceste probe, nu pot fi analizate izolat, ci doar printr-o abordare integrată, care relevă în mod concludent nerespectarea de către reclamanții Platon Vadim și Lungu Petru a obligațiilor ce le reveneau potrivit pct. 29, pct. 39 subpct. 1) și 4), pct. 40, pct. 47, pct. 55 și pct. 64 din Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, precum și pct. 11.3.6 și pct. 13 din fișa postului. Coroborarea facturilor contrasemnate, a constatărilor notei-raport și a celorlalte înscrisuri confirmă că reclamanții nu și-au exercitat atribuțiile cu diligența și rigoarea cerută de lege.

În această ordine de idei, Completul judiciar apreciază că argumentul apelanților, potrivit căruia doar încălcarea unei „legi organice" ar putea constitui abatere disciplinară, este neîntemeiat și contravine principiului aplicării unitare a normelor juridice. Interpretarea propusă de apelanți este una excesiv de restrictivă și nu reflectă modul în care legislația reglementează regimul funcției publice.

Astfel, art. 57 lit. j) din Legea nr. 158/2008 stabilește că abaterea disciplinară constă în „*încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege*". Această formulare nu limitează sfera obligațiilor doar la dispozițiile legilor organice, ci vizează ansamblul normativ ce reglementează exercitarea funcției publice. Legea instituie cadrul general, principiile și categoriile de obligații, iar detalierea și concretizarea acestora se realizează prin acte normative subsecvente, emise în temeiul și pentru executarea legii.

În acest sens, Completul de judecată notează că, Regulamentul privind funcţionarea posturilor fiscale, aprobat prin Ordinul SFS nr. 665 din 12 decembrie 2018 nu este un act facultativ, ci un act normativ emis în baza legii, obligatoriu pentru funcționarii fiscali. Încălcarea sa atrage implicit răspunderea disciplinară în temeiul art. 57 lit. j) din Legea nr. 158/2008, întrucât obligațiile pe care le detaliază derivă din însăși Legea nr. 158 din 04.07.2008 și din legislația fiscală.

În opinia Completului judiciar, teza apelanților, potrivit căreia doar încălcarea unei „legi organice" ar putea constitui abatere disciplinară, nu poate fi acceptată, întrucât ar echivala cu excluderea oricărei răspunderi pentru nerespectarea

regulamentelor și ordinelor emise în executarea legii. O asemenea interpretare ar lipsi de eficiență regimul juridic al funcției publice și ar reduce la simple recomandări actele normative subsecvente, care, în realitate, au caracter obligatoriu și reprezintă instrumentele prin care legea este pusă în aplicare. A admite contrariul ar însemna ca funcționarii publici să nu poată fi sancționați pentru încălcarea normelor de organizare și funcționare adoptate de autoritatea competentă, ceea ce ar contraveni principiului legalității administrative și ar afecta grav eficiența și disciplina în serviciul public.

Prin urmare, Completul judiciar constată că obligațiile și restricțiile prevăzute de Regulamentul privind funcționarea posturilor fiscale, aprobat prin Ordinul nr. 665/2018, derivă direct din lege și sunt obligatorii pentru reclamanți, iar încălcarea lor justifică pe deplin reținerea răspunderii disciplinare conform art. 57 lit. j) din Legea nr. 158/2008.

În conformitate cu art. 59 alin. (6) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, „*Comisia de disciplină este obligată să ceară funcţionarului public o explicaţie scrisă privind fapta comisă*”.

Conform pct. 47 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, „*Comisia de disciplină este obligată să ceară funcţionarului public cercetat o explicaţie scrisă privind fapta comisă. Refuzul funcţionarului public de a prezenta explicaţia respectivă se consemnează în procesul-verbal*”.

Din materialele cauzei rezultă că, pe parcursul procedurii disciplinare, Comisia de disciplină a respectat obligația legală de a solicita explicații scrise de la reclamanți. Existența acestor explicații, anexate la dosarul administrativ (f.d.a. 21, 41, 42, 51), confirmă îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 59 alin. (6) din Legea nr. 158/2008 și pct. 47 din Regulamentul aprobat prin H.G. nr. 201/2009. Mai mult, reclamanții au participat personal la ședința Comisiei de disciplină nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat din 25 octombrie 2022, unde li s-a oferit posibilitatea efectivă de a se expune asupra faptelor imputate, de a formula apărări și de a-și prezenta punctul de vedere.

În acest context, Completul judiciar apreciază că explicația reclamantului Platon Vadim, potrivit căreia „*nu știa că marfa contrasemnată fusese constatată ca surplus*”, denotă o deficiență în exercitarea atribuțiilor sale. Funcționarul fiscal are obligația de a se raporta la rezultatele inventarierii și la documentele existente, iar semnătura aplicată pe facturi reprezintă asumarea responsabilității privind realizarea tranzacției. Invocarea „necunoașterii” nu poate fi acceptată, întrucât contravine obligației de a exercita funcția cu competență și responsabilitate.

Completul judiciar menționează că declarația reclamantului Lungu Petru, conform căreia „*contribuabilul ar fi „profitat de moment” şi că inspectorii nu aveau dreptul să interzică operațiunile economice*”, nu are temei juridic. Obligația de monitorizare și de verificare a tranzacțiilor nu se transferă asupra contribuabilului și

nici nu poate fi eludată prin comportamentul acestuia. Din contra, rolul funcționarului fiscal este tocmai de a preveni asemenea situații, prin aplicarea mijloacelor de control prevăzute de Regulamentul privind funcționarea posturilor fiscale.

Conform pct. 52 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, „*52. Cercetarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare se finalizează cu adoptarea* ***propunerii*** *comisiei de disciplină cu privire la: 1) sancţiunea disciplinară aplicabilă, în cazul în care s-a dovedit savîrşirea de către funcţionarul public a abaterii disciplinare prevăzute de lege; 2) clasarea cauzei, atunci când nu se confirmă săvârşirea unei abateri disciplinare prevăzute de lege sau se constată expirarea termenului specificat la punctul 67 din prezentul Regulament*".

Potrivit pct. 62 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, „*62. În termen de cel mult 2 zile lucrătoare de la semnarea ultimului proces-verbal al şedinţei comisiei de disciplină privind o faptă cercetată, secretarul întocmeşte un demers în care se conţine propunerea comisiei, precum şi circumstanţele de fapt şi de drept care au stat la baza acesteia. Demersul este semnat de preşedintele comisiei de disciplină şi este adus la cunoştinţa persoanei competente să aplice sancţiunea*".

Conform pct. 63 și 64 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, „*63. Actul administrativ de sancţionare a funcţionarului public este emis de persoana competentă, potrivit legii, cu aplicarea sancţiunilor disciplinare, în termen de cel mult o lună de la data primirii propunerii comisiei de disciplină privind constatarea abaterii disciplinare. Curgerea termenului respectiv se suspendă pe perioada aflării funcţionarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. 64. În cazul în care persoana care are competenţă legală de aplicare a sancţiunii disciplinare aplică o altă sancţiune decât cea propusă de comisia de disciplină, aceasta este obligată să-şi motiveze decizia*".

Potrivit pct. 65 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, „*65. În actul administrativ de sancţionare se indică în mod obligatoriu: 1) temeiurile de fapt şi de drept ale aplicării sancţiunii; 2) termenul în care sancţiunea poate fi contestată; 3) organul în care sancţiunea poate fi contestată; 4) motivul pentru care a fost aplicată o altă sancţiune decât cea propusă de comisia de disciplină, în situaţia specificată la punctul 64 al prezentului Regulament*".

În conformitate cu art. 58 lit. c) și h) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, „*Pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcţionarului public îi pot fi aplicate următoarele sancţiuni*

disciplinare: c) mustrare aspră; h) retrogradarea în funcție și/sau în grad de calificare”.

Conform art. 59 alin. (1), (2), (3), (6), (7), (10) și (11) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, „*(1) Sancţiunea disciplinară se aplică de către persoana/organul care are competenţa legală de numire în funcţie. (2) Sancţiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvîrşirii abaterii, cu excepţia sancţiunii disciplinare în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau în cazul imposibilităţii exprimării opiniei asupra situației financiare a autorităţii/instituției bugetare și cu excepţia sancţiunii disciplinare pentru încălcarea legislației cu privire la declararea averii și intereselor personale, la soluționarea conflictelor de interese și la regimul juridic al incompatibilităților și restricțiilor, care se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data rămînerii definitive a actului prin care se constată săvîrşirea abaterii disciplinare. (3) Sancţiunea disciplinară, cu excepţia celei specificate la art.58 lit.a), nu poate fi aplicată decît după cercetarea prealabilă a faptei imputate şi după audierea echitabilă a funcţionarului public de către comisia de disciplină, în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii. (6) Comisia de disciplină este obligată să ceară funcţionarului public o explicaţie scrisă privind fapta comisă. (7) După cercetarea prealabilă, comisia de disciplină **propune** autorităţii publice respective sancţiunea aplicabilă funcţionarului public vinovat. (10) La individualizarea sancţiunii disciplinare se va ţine seama de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, de circumstanţele în care aceasta a fost săvîrşită, de comportamentul funcţionarului public în timpul serviciului, precum şi de existenţa altor sancţiuni disciplinare al căror termen nu a expirat. (11) Modul de constituire, organizare şi funcţionare, componenţa, atribuţiile, modul de sesizare şi procedura de muncă a comisiilor de disciplină se aprobă de Guvern*”.

Din interpretarea sistematică a normelor menționate, rezultă că propunerea comisiei de disciplină nu are caracter obligatoriu, ci consultativ. Autoritatea publică, prin conducătorul său sau prin persoana competentă legal, este singura în drept să decidă sancțiunea disciplinară, în limitele prevăzute de art. 58 din Legea nr. 158/2008. Totuși, în cazul în care decide să aplice o sancțiune diferită de cea propusă de comisie, autoritatea are obligația expresă de a motiva decizia (pct. 64–65 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009), pentru a asigura transparența, dreptul la apărare al funcționarului și respectarea principiului proporționalității.

După cum rezultă din materialele cauzei, prin demersul nr. 26-12/3-17/2450 din 4 noiembrie 2022, Comisia de disciplină nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat a propus aplicarea în privința reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru a sancțiunii disciplinare sub formă de „*mustrare*”.

Prin Ordinul nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, ținând cont de faptul că „*sancțiunea disciplinară aplicată de către Comisia de disciplină*

nr. 1 nu a avut în vedere individualizarea sancțiunii și gravitatea faptei prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, a împrejurărilor în care aceasta a fost comisă, a gradului de vinovăție, precum și a gravității consecințelor abaterii disciplinare", a ordonat aplicarea față de reclamantul Lungu Petru a sancțiunii disciplinare sub formă de „*retrogradarea în funcție*".

Prin Ordinul nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, Serviciul Fiscal de Stat, ținând cont de faptul că „*sancțiunea disciplinară aplicată de către Comisia de disciplină nr. 1 nu a avut în vedere individualizarea sancțiunii și gravitatea faptei prin prisma cauzelor care au determinat săvârșirea abaterii disciplinare, a împrejurărilor în care aceasta a fost comisă, a gradului de vinovăție, precum și a gravității consecințelor abaterii disciplinare*", a ordonat aplicarea față de reclamantul Platon Vadim a sancțiunii disciplinare sub formă de „*mustrare aspră*".

Completul judiciar relevă că din punct de vedere juridic, gravitatea unei abateri disciplinare se apreciază în raport cu valoarea pe care o afectează, precum şi cu urmările sale dăunătoare, produse sau potenţiale, cu mijloacele folosite, cu persoana autorului faptei şi, nu în ultimul rând, cu poziţia subiectivă a acestuia, cu scopul în care a săvârșit fapta. Nu în toate cazurile consecințele grave se manifestă sub aspect pecuniar, acestea putând fi, de exemplu, de imagine sau de încredere.

La acest capitol, instanţa de apel subliniază că, prin acțiunile și inacțiunile reclamanților Lungu Petru și Platon Vadim, au fost grav afectate o serie de valori esențiale, protejate în mod direct prin legislația națională. În primul rând, a fost prejudiciată imaginea publică și prestigiul Serviciului Fiscal de Stat, autoritate care trebuie să se bucure de încredere deplină din partea contribuabililor și a societății. În al doilea rând, a fost compromisă disciplina muncii și respectarea regulilor interne, valori indispensabile pentru asigurarea ordinii și eficienței activității în cadrul funcției publice. Totodată, au fost afectate și valorile sociale, precum interesul public în buna administrare a finanțelor statului, protecția veniturilor bugetare și asigurarea egalității de tratament între contribuabili.

În ordinea celor enunțate, se reține că, sancțiunea disciplinară este o formă a răspunderii juridice represive, adică mijloc de constrângere aplicabilă autorilor abaterilor disciplinare. Sancțiunile disciplinare urmăresc într-un final scopul evitării producerii pe viitor a unor fapte de acest fel, iar scopul sancțiunilor disciplinare este apărarea ordinii de drept și educarea funcționarilor de a acționa în spiritul respectării și asigurării acesteia, evidențiindu-se astfel atât caracterul represiv și coercitiv al sancțiunii, cât și cel preventiv-educativ.

Conform art. 29 din Codul administrativ, „*(1) Orice măsură întreprinsă de autorităţile publice prin care se afectează drepturile sau libertăţile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporţionalităţii. (2) O măsură întreprinsă de autorităţile publice este proporţională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autorităţile publice*

este una rezonabilă dacă ingerinţa produsă prin ea nu este disproporţională în raport cu scopul urmărit".

Totodată, art. 137 din Codul administrativ, reglementează că, „*(1) În exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. (2) Dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale. (3) Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. (4) Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare*".

Principiul statului de drept, care include respectul pentru demnitatea și drepturile omului, generează obligația statului de a utiliza instrumente juridice proporționale de drept administrativ pentru realizarea scopurilor publice. Această obligație, având în vedere că afectează interesul public, impune și anumite trăsături specifice procedurii administrative.

În acest context, aplicarea corectă a principiului proporționalității de către instanțele de jurisdicție administrativă, inclusiv valorificarea corespunzătoare a testului proporționalității, poate avea un impact major asupra garantării ordinii de drept și a consolidării statului de drept în activitatea desfășurată de subiecții puterii publice.

Din punct de vedere conceptual, proporționalitatea acțiunilor administrative, mai ales în cazul emiterii unui act administrativ individual, presupune obligația autorităților publice de a nu aduce atingere drepturilor cetățeanului decât în condițiile expres prevăzute de lege, într-un mod echilibrat și justificat, doar atunci când este impus de interesul public, fără a afecta esența drepturilor subiective. Este admisibilă o ingerință în drepturile omului prin activitate administrativă, însă doar în măsura în care aceasta este proporțională cu scopul legitim urmărit, fiind adecvată, necesară și rezonabilă.

Sintagma „*trebuie să*", folosită de legiuitorul Republicii Moldova în textul articolului 29 din Codul administrativ, înseamnă datoria absolută a autorităților publice de a respecta proporționalitatea la luarea măsurilor oficiale, precum și datoria instanței de a verifica respectarea proporționalității, mai ales în cazurile de depunere a unei cereri de contestare. Principiul proporționalității decurge în mod inerent dintr-o înțelegere și acceptare a statului de drept și are ca scop protejarea cetățenilor de administrația publică disproporționată. Astfel, mijloacele pentru atingerea unui anumit scop trebuie să fie adecvate, necesare și rezonabile. Măsura este adecvată numai dacă poate atinge scopul dorit și este necesară numai dacă nu există alte mijloace la fel de

adecvate care să nu încalce drepturile persoanei în cauză. Mai mult, legătura dintre scop și mijloace nu trebuie să fie neîntemeiată. Încălcarea principiului proporționalității nu poate fi înlăturată și duce la nelegalitatea actului administrativ în ansamblul său.

În speță, Completul judiciar concluzionează că sancțiunea aplicată apelantului Lungu Petru sub formă de „*retrogradarea în funcție*” și sancțiune aplicată apelantului Platon Vadim sub formă de „*mustrare aspră*”, sunt în mod evident proporționale cu natura și gravitatea abaterii disciplinare. Aplicarea unei sancțiuni mai severe ar fi fost disproporționată și nu ar fi servit scopului educativ și corectiv al sistemului disciplinar. De asemenea, aplicarea unei sancțiuni mai blânde nu ar fi fost o măsura suficientă pentru a preveni repetarea unor astfel de abateri în viitor.

În acest sens, instanța de apel constată că abaterile disciplinare nu au avut un caracter minor sau formal, ci au vizat obligații esențiale ce decurg din Regulamentul privind funcționarea posturilor fiscale și din fișa postului, astfel că, aplicarea unor sancțiuni mai blânde nu ar fi îndeplinit rolul preventiv-educativ al răspunderii disciplinare și nu ar fi asigurat funcția de protejare a disciplinei muncii și a imaginii instituției. Prin urmare, sancțiunile aplicate reflectă un just echilibru între scopul represiv și cel preventiv-educativ al răspunderii disciplinare, fiind legale, necesare și proporționale cu gravitatea abaterilor comise.

La acest capitol, Completul de judecată ține să accentueze că ține de competența angajatorului (dreptul discreționar) să aprecieze dacă o faptă sau alta reprezintă o abatere disciplinară și ce sancțiune disciplinară urmează a fi aplicată. Instanțele de judecată nu se pot substitui în competențele angajatorului. Instanța de judecată doar verifică dacă, într-o procedură administrativă, soldată cu emiterea unor acte ce ating interesele unei sau alte persoane, au fost respectate prevederile legale și dacă deciziile adoptate nu sunt arbitrare sau bazate pe o apreciere vădit nerezonabilă a circumstanțelor cauzei.

Referitor la alegațiile apelanților ce vizează nerespectarea de către Serviciul Fiscal de Stat a termenului procedural, stabilit de art. 60 din Codul administrativ, Completul de judecată menționează că prevederile Codului administrativ se aplică în măsura în care reglementările legilor speciale nu conțin dispoziții diferite. Articolul 60 alin. (1) din Codul administrativ stabileşte clar acest lucru, stipulând că „*termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile,* ***dacă legea nu prevede altfel***”.

Articolul 59 alin. (2) și (3) din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 stabilește că sancţiunile disciplinare se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data săvârşirii abaterii. Totodată, sancţiunea disciplinară, nu poate fi aplicată decât după cercetarea prealabilă a faptei imputate şi după audierea echitabilă a funcţionarului public de către comisia de disciplină, în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii.

Completul judiciar menționează că, într-adevăr, art. 59 alin. (3) din Legea nr. 158/2008 prevede că sancțiunea disciplinară nu poate fi aplicată decât după cercetarea

prealabilă și în termen de cel mult o lună de la data constatării abaterii. Totuși, această dispoziție legală trebuie interpretată în corelare cu art. 59 alin. (7) din aceeași Lege și cu pct. 63 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, care detaliază procedura de aplicare a sancțiunii, stabilind că termenul de o lună curge de la data primirii propunerii comisiei de disciplină.

Punctul 63 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 201 din 11 martie 2009, nu contravine legii, ci o completează, având rolul de a stabili în concret momentul cert al „constatării abaterii" în cadrul procedurii disciplinare. În mod evident, constatarea abaterii nu se poate reduce la redactarea unei simple note-raport, ci se realizează prin procedura desfășurată de comisia de disciplină, care are atribuția legală de a cerceta fapta și de a formula o propunere. Doar din acel moment conducătorul autorității dispune de un act formalizat, pe baza căruia poate emite un ordin de sancționare.

Prin urmare, a considera că termenul de o lună curge de la data întocmirii notei-raport ar echivala cu golirea de conținut a rolului comisiei de disciplină și cu imposibilitatea legală de a respecta etapele procedurale prevăzute de lege. Interpretarea apelanților, potrivit căreia Regulamentul ar substitui legea, este greșită. Regulamentul nu modifică norma legală, ci detaliază modul său de aplicare, conform art. 59 alin. (11) din Legea nr. 158/2008.

În speță, demersul Comisiei de disciplină a fost transmis la 4 noiembrie 2022, iar sancțiunea a fost aplicată prin ordinele din 28 și 29 noiembrie 2022, respectând termenul de o lună stabilit de cadrul normativ. Prin urmare, nu se poate reține depășirea termenului legal, iar invocarea principiului ierarhiei actelor normative nu are temei, întrucât regulamentul nu contrazice legea, ci o operaționalizează.

În circumstanțele enunțate, raportate la cadrul legal citat *supra*, aplicabil speței, Completul specializat pentru examinarea cauzelor de contencios administrativ consideră ca fiind întemeiată și legală soluția primei instanțe privind respingerea acțiunii depuse de Lungu Petru și Platon Vadim, deoarece ordinele nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 și nr. 19-S din 29 noiembrie 2022 au fost emise cu respectarea procedurii și a principiului „triplului test" prevăzut la art. 29 din Codul administrativ.

Referitor la argumentul apelanților, potrivit căruia actele administrative contestate nu ar fi fost motivate, Completul judiciar reține că, în conformitate cu art. 31 din Codul administrativ, „*actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate*".

Conform prevederilor art. 118 din Codul administrativ, „*motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar.*

Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreţionar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia. Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiţie în totalitate fără ca prin decizia de soluţionare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane; b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de acelaşi fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanţelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare".

Reieșind din normele legale menționate *supra* în raport cu materialele cauzei, contrar celor invocate de apelanți, Completul de judecată atestă că, ordinul de sancționare disciplinară nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, ordinul de retrogradare în funcție nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 și ordinul de sancționare disciplinară nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, sunt motivate în conformitate cu normele legale, fiind indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă realizată în cadrul ședinței din 25 octombrie 2022 a Comisiei de disciplină nr. 1 a Serviciului Fiscal de Stat.

Completul judiciar consideră că o asemenea motivare satisface deziderateле impuse de art. 31 și 118 din Codul administrativ, or, în motivare se indică temeiurile esenţiale de drept, adică texte legale aplicabile situației date, precum și temeiurile de fapt pe baza cărora s-a reținut aplicabilitatea acestor texte legale, pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa.

Potrivit art. 123 alin. (1) lit. b) și alin. (2) din Codul administrativ, „*o încălcare a prevederilor de formă şi procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este neînsemnată atunci când: b) motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică. Acţiunile prevăzute la alin.(1) pot fi recuperate până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanţă*".

În raport cu aceste dispoziții, Completul judiciar reține că actele administrative contestate au fost emise cu respectarea cerințelor de motivare, iar eventualele lipsuri formale inițiale au fost remediate în mod expres și în timp util, prin referința motivată și explicațiile ulterioare prezentate de autoritatea emitentă. Prin urmare, chiar dacă s-ar admite ipotetic existența unor deficiențe de motivare în momentul emiterii actelor, acestea nu pot conduce la nulitatea ordinelor contestate, întrucât au fost acoperite în limitele permise de lege. Astfel, argumentul apelanților privind lipsa motivării actelor administrative nu doar că este lipsit de temei, dar contravine și regimului juridic consacrat de art. 123 din Codul administrativ, care prevede

expres posibilitatea remedierii unor asemenea vicii procedurale. În consecință, instanța de apel apreciază această critică ca fiind nefondată.

Prin urmare, în speţă nu se regăsesc careva temeiuri legale pentru a dispune anularea actelor administrative contestate - ordinul de sancționare disciplinară nr. 18-S din 28 noiembrie 2022, ordinul de retrogradare în funcție nr. 1608 din 28 noiembrie 2022 și ordinul de sancționare disciplinară nr. 19-S din 29 noiembrie 2022, acestea fiind emise cu respectarea competenţei, de către autoritatea publică emitentă fiind respectate normele legale care reglementează procedura soluționării cauzei disciplinare şi stabilită aplicarea corectă a normelor materiale. Or, la adoptarea actelor administrative, Serviciul Fiscal de Stat și-a exercitat dreptul discreționar, a luat în considerare toate faptele relevante, a respectat limitele legale ale dreptului discreționar și și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamanților în acțiune, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor reclamanților Platon Vadim și Lungu Petru.

În consecință, Completul judiciar concluzionează că, argumentele expuse de către apelanți, în cererea de apel sunt lipsite de substanță juridică obiectivă, fiind o reexpunere a cerințelor și poziției formulate în acțiunea de contencios administrativ, iar instanța de fond reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, astfel încât hotărârea emisă este legală şi întemeiată.

Finalmente, Completul judiciar învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanţa de fond, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii în contencios administrativ formulată de Lungu Petru și Platon Vadim privind anularea parțială actelor administrative, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelurilor declarate de Lungu Petru și Platon Vadim, cu menținerea fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se resping apelurile declarate de Lungu Petru și Platon Vadim.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 13 iunie 2024.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore