Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. M. Popescu)
Dosarul nr. 3a-1279/24 (2-23009743-02-3a-07112024)

D E C I Z I E

29 octombrie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Președintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Papuc Daniela

examinând în ședință publică, apelul declarat de Serviciul Fiscal de Stat împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 octombrie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de Adamciuc Natalia către Serviciul Fiscal de Stat, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

A C O N S T A T A T:

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 19 ianuarie 2023 Adamciuc Natalia a depus în instanța de judecată o acțiune de contencios administrativ către Serviciul Fiscal de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual, solicitând: *anularea ordinului cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022 emis de Serviciul Fiscal de Stat în privința Nataliei Adamciuc.*

În motivarea acțiunii reclamanta a invocat că, prin ordinul cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022 emis de Serviciul Fiscal de Stat a fost ordonat să fie aplicată în privința sa, în calitate de inspector principal al Secției Deservire Persoane Juridice nr. 1 a Direcției Deservire Fiscală Rîșcani din cadrul Direcției Generale Deservire Fiscală, sancțiunea disciplinară „*mustrare aspră”* conform art. 50 lit. c) din Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, pentru abaterile disciplinare prevăzute de art. 57 lit. g) și lit. h) din legea nominalizată.

Partea reclamantă a indicat că, ordinul sus-menționat a fost emis în urma examinării situației la ședința Comisiei de disciplină nr. 2 a Serviciului Fiscal de

Stat din 01 decembrie 2022, în cadrul căreia a fost examinat conflictul care a avut loc între șeful secției nr. 1 DDF Rîșcani, Carolina Catana și reclamanta Adamciuc Natalia și anume faptul că la 07 octombrie 2022, reclamanta, aflându-se la locul de muncă și anume biroul șefului secției nr. 1, Carolina Catana, unde a venit pentru a-și semna o delegare în vizită fiscală și pentru predarea a câteva materiale executate de ea. Reclamanta Adamciuc Natalia a menționat că, Carolina Catana i-a spus că pe un raport nu a semnat, fapt ce a fost recunoscut de reclamantă.

Partea reclamantă a precizat că, fără careva motiv, Carolina Catana a început să se expună în adresa reclamantei cu cuvinte jignitoare, care i-au lezat onoarea și demnitatea acesteia și, deasemenea fără motiv, a aplicat forța fizică cu aplicarea unui pumn în frunte, după ce reclamantei i-au căzut ochelarii de pe ochi și toate materialele care le ținea în mâini, iar în rezultatul acestor acțiuni, din cauza stării de șoc, reclamanta a căzut la pământ într-o vază cu flori, din nou lovindu-se.

Reclamanta Adamciuc Natalia a declarat, că situația dată nu a împiedicat-o pe Carolina Catana, ultima continuând să aplice reclamantei lovituri cu pumnii în cap și cu picioarele peste brațele și picioarele reclamantei.

Partea reclamantă a argumentat că după ce Carolina Catana a încetat să-i aplice reclamantei lovituri, aceasta a fugit din birou într-o direcție necunoscută, iar reclamanta a rămas să zacă în neputință pe podea.

În continuare, a expus că în rezultatul acestei situații, la scurt timp, la reclamantă s-a înrăutățit starea sănătății, au apărut dureri insuportabile de cap însoțite de slăbiciuni, deasemenea a fost afectat și ochiul drept și imediat aceasta a solicitat asistență medicală urgentă, fiind sesizat și organul de poliție.

Partea reclamantă a indicat că, în urma examenului medical efectuat a fost internată la Spitalul de Urgență.

Adamciuc Natalia a mai precizat că, potrivit Raportului de constatare nr. 202202P2719 din 10 octombrie 2022, la examinarea medico-legală, i-a fost constatat: traumatism cranio-cerebral închis, manifestat prin comoție cerebrală; echimoză la nivelul brațului drept, edem post-traumatic al țesuturilor moi la nivelul cotului stând, care au fost cauzat în rezultatul acțiunii traumatice a unui obiect contondent dur.

Partea reclamantă a specificat că, prin înștiințarea nr. 34/20/3-22064 din 28 noiembrie 2022, Inspectoratul de Poliție Rîșcani a înștiințat reprezentantul reclamantei, avocatul Alina Palii, că materialele acumulate în baza plângerii reclamantei Natalia Adamciuc au fost remise la Procuratura mun. Chișinău, of. Rîșcani, unde se examinează cazul dat până în prezent.

Însă a concretizat reclamanta că, la 19 decembrie 2022 aceasta a fost neplăcut surprinsă prin aducerea la cunoștință a conținutului ordinului cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022, prin care ultima a fost informată că i s-a aplicat sancțiunea disciplinare „*mustrare aspră”,* conform art. 58

lit. c) din Legea nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public pentru abaterile disciplinare prevăzute de art. 57 lit. g) și lit. h) din legea nominalizată – acțiuni care au adus atingere prestigiului autorității publice în care activează și încălcarea normelor de conduită a funcționarului public.

Adamciuc Natalia a indicat că nu este de acord cu ordinul menționat, or, din actul emis de Comisia de Disciplină nr. 2 a Serviciului Fiscal de Stat, reiese că reclamanta din parte vătămată a fost recalificată în parte vinovată, fapt care nu corespunde celor întâmplate și relatate, precum și actelor anexate.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 octombrie 2024, s-a admis parțial acțiunea și s-a anulat ordinul nr. 20-S din 19 decembrie 2022 emis de către Serviciul Fiscal de Stat în privința Adamciuc Natalia, în partea aplicării sancțiunii disciplinare. În rest acțiunea s-a respins ca neîntemeiată.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 8 octombrie 2025, prin intermediul poștei electronice, Serviciul Fiscal de Stat a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 octombrie 2024, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată.

La 26 noiembrie 2025 Serviciul Fiscal de Stat a prezentat instanței de apel motivarea apelului (f. d. 75-79).

În motivarea cererii de apel, partea apelantă Serviciul Fiscal de Stat a invocat că hotărârea instanței de fond a fost nefondată, fiind rezultatul unei aplicări și interpretări eronate a normelor de drept material, precum și al neelucidării complete a circumstanțelor relevante cauzei.

Apelantul Serviciul Fiscal de Stat a invocat că, sancțiunea disciplinară aplicată intimatei Adamciuc Natalia prin ordinul nr. 20-s din 19 decembrie 2022 a fost legală și întemeiată, fiind dispusă în urma unei cercetări de serviciu care a constatat încălcarea normelor de conduită profesională și acțiuni ce au adus atingere prestigiului autorității publice. În acest sens, apelantul a arătat că reclamanta a manifestat un comportament conflictual, utilizând limbaj necenzurat și având o atitudine necorespunzătoare față de colegi și superiori, fapt confirmat prin declarațiile martorilor și materialele cauzei.

Deasemenea, partea apelantă a susținut că sancțiunea „mustrare aspră” a fost proporțională cu gravitatea abaterii disciplinare, fiind individualizată în conformitate cu criteriile legale, inclusiv lipsa antecedentelor disciplinare, gravitatea faptelor și consecințele acestora. S-a subliniat că această sancțiune are

caracter moral, nu patrimonial și nu afectează cariera profesională a funcționarului public.

Totodată, apelantul Serviciul Fiscal de Stat a criticat concluzia instanței de fond, potrivit căreia actul administrativ nu ar fi fost motivat, arătând că ordinul contestat conținea temeiuri de fapt și de drept suficiente, iar Comisia de disciplină a indicat explicit raționamentele care au stat la baza aplicării sancțiunii.

Partea apelantă a mai invocat că instanța de judecată a depășit limitele controlului judiciar, substituindu-se autorității publice în aprecierea oportunității sancțiunii disciplinare, deși, potrivit legii, individualizarea sancțiunii ține de competența exclusivă a autorității emitente.

Aderent, Serviciul Fiscal de Stat a menționat că escaladarea conflictului la locul de muncă, inclusiv implicarea organelor de drept, a afectat imaginea instituției, ceea ce justifica aplicarea sancțiunii disciplinare.

În final, apelantul a susținut că hotărârea instanței de fond era contradictorie, întrucât, deși a admis parțial acțiunea și a anulat ordinul, nu a indicat clar care pretenții au fost respinse, în condițiile în care reclamanta a solicitat exclusiv anularea actului administrativ.

Prin urmare, Serviciul Fiscal de Stat a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii instanței de fond și emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii înaintate de reclamantă.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 31 martie 2025, reprezentantul intimatei Adamciuc Natalia, avocata Străisteanu Doina Ioana a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 7 noiembrie 2025, 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 Sîrbu Victoria.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța 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 Rîșcani, a fost pronunțat public la 1 octombrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 8 octombrie 2024, prin intermediul poștei electronice (f. d. 51-53).

Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

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 părții apelante la 29 octombrie 2024, iar motivarea apelului a fost depusă la 26 noiembrie 2024, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantului Serviciul Fiscal de Stat, Spînu Elena a pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

Reprezentantul intimatei Adamciuc Natalia, avocata Străisteanu Doina Ioana, în ședința de judecată a instanței de apel, a solicitat respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

Aprecierea instanţei de apel:

Audiind explicaţiile părţilor pe dosar, analizând normele procesuale şi starea de fapt constatată în privinţa cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:

În sensul art. 10 Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public

Noțiunea de „act administrativ” este reglementată de art. 10 din Codul administrativ și de Rezoluția (77) 31 „Cu privire la protecția individului față de

actele autorităților administrative”, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997.

Ținând seama de prevederile menționate, actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Reieșind din dreptul subiectiv al subiectului afectat, care la fel a fost predeterminat de legiuitor și care a fost formulat astfel - orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

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

Conform art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Dispoziția art. 22 alin. (1) Cod administrativ prevede că, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În corespundere cu art. 39 alin. (1)-(2) Cod administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și 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) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

La caz, se atestă că, prin ordinul cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022 emis de Serviciul Fiscal de Stat a fost ordonat să fie aplicată în privința sa, în calitate de inspector principal al Secției Deservire Persoane Juridice nr. 1 a Direcției Deservire Fiscală Rîșcani din cadrul Direcției Generale Deservire Fiscală, sancțiunea disciplinară „*mustrare aspră”*.

Iar, la 19 ianuarie 2023, Adamciuc Natalia a depus în instanța de judecată o acțiune de contencios administrativ către Serviciul Fiscal de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual, solicitând: *anularea ordinului cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022 emis de Serviciul Fiscal de Stat în privința sa.*

Conform art. 208 și art. 209 Cod administrativ, raportate la circumstanțele constatate, instanța de judecată concluzionează asupra respectării de către reclamant a termenului de înaintare a acțiunii.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

Cu referire la fondul acțiunii:

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.

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.

Din lucrările cauzei și din dosarul administrativ rezultă că, prin ordinul cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022, emis de Serviciul Fiscal de Stat, a fost ordonat să fie aplicată în privința Nataliei Adamciuc, în calitate de inspector principal al Secției Deservire Persoane Juridice nr. 1 a Direcției Deservire Fiscală Rîșcani din cadrul Direcției Generale Deservire Fiscală, sancțiunea disciplinară „*mustrare aspră”*.

La 19 ianuarie 2023, Adamciuc Natalia a depus în instanța de judecată o acțiune de contencios administrativ către Serviciul Fiscal de Stat cu privire la anularea actului administrativ individual, solicitând anularea ordinului cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare nr. 20-5 din 19 decembrie 2022 emis de Serviciul Fiscal de Stat.

Fiind investită cu examinarea acțiunii în ordinea contenciosului administrativ, prima instanță a concluzionat asupra temeiniciei parțiale a acțiunii depuse de Adamciuc Natalia și a anulat ordinul nr. 20-S din 19 decembrie 2022 emis de către Serviciul Fiscal de Stat în privința Nataliei Adamciuc, în partea aplicării sancțiunii disciplinare. În rest acțiunea s-a respins ca neîntemeiată.

Conform art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părţi ale procedurii administrative.

În conformitate cu 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.

Conform art. 11 din Codul administrativ, 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;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

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.

Un act administrativ de acordare periodică a prestaţiilor materiale sau băneşti este un act administrativ individual, prin care o astfel de prestaţie se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În temeiul art.16 din Codul administrativ, dreptul discreţionar al autorităţii publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluţii posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziţie legală. Exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare.

Conform art. 21 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative. Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

În virtutea dispozițiilor art. 22 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

În conformitate cu 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.

Completul judiciar constată că, hotărârea instanței de fond este întemeiată, a fost adoptată cu aprecierea corectă a probelor administrate și aplicarea justă a normelor de drept material și procedural, reieșind din următoarele motive.

Din actele dosarului rezultă că, în temeiul notei raport nr. 26-03-09-229 din 26 octombrie 2022, întocmită de Direcția securitate internă și anticorupție, Comisia de disciplină nr. 2 a Serviciului Fiscal de Stat a examinat conduita funcționarului public Natalia Adamciuc, inspector principal în cadrul Secției deservire persoane juridice nr. 1 a Direcției deservire fiscală Rîșcani. În urma examinării materialelor acumulate, a explicațiilor oferite de persoanele implicate și a probatoriului administrat, comisia a constatat existența unui conflict între apelantă și conducătorul său nemijlocit, conflict care a degenerat într-un comportament necorespunzător din partea funcționarului public.

În acest context, Comisia de disciplină a reținut că acțiunile apelantei/reclamante au contravenit normelor de conduită profesională stabilite prin Codul de etică și conduită a funcționarului fiscal, aprobate prin ordin intern, precum și dispozițiilor legale prevăzute de legislația privind funcția publică. S-a stabilit că manifestările acesteia – caracterizate prin utilizarea unui limbaj inadecvat, ton ridicat și comportament impulsiv față de colegi și superiorul ierarhic – au fost de natură să afecteze imaginea autorității publice și să încalce standardele de conduită impuse funcționarilor publici. Gravitatea situației a fost amplificată de faptul că incidentul a avut loc în prezența unui contribuabil, împrejurare ce sporește impactul negativ asupra prestigiului instituției.

Ulterior, în baza propunerii formulate de Comisia de disciplină, autoritatea publică a emis ordinul de sancționare prin care a dispus aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de „mustrare aspră”, în temeiul prevederilor legale care reglementează răspunderea disciplinară a funcționarilor publici.

Colegiul judiciar reține că actul de sancționare întrunește caracteristicile unui act administrativ individual defavorabil, întrucât produce efecte juridice directe asupra situației juridice a destinatarului, afectându-i drepturile și interesele legitime. Or, potrivit cadrului normativ aplicabil, un asemenea act trebuie să respecte exigențe stricte de legalitate, inclusiv sub aspectul motivării, proporționalității și respectării procedurii administrative.

Sub acest aspect, Colegiul judiciar subliniază că, autoritățile publice dispun, într-adevăr, de un drept discreționar în alegerea sancțiunii disciplinare aplicabile, însă acest drept nu este unul absolut, ci trebuie exercitat în limitele legii, cu bună-credință și în conformitate cu scopul pentru care a fost instituit. Discreția nu poate degenera în arbitrar, iar alegerea sancțiunii trebuie să fie rezultatul unei evaluări reale și efective a tuturor circumstanțelor relevante ale cauzei.

În speță, deși se confirmă existența abaterii disciplinare și caracterul culpabil al conduitei apelantei, Colegiul judiciar constată că autoritatea publică nu a expus

în mod suficient și convingător raționamentele care au stat la baza individualizării sancțiunii disciplinare aplicate. Or, simpla indicare a temeiurilor legale și a constatării abaterii nu echivalează cu o motivare adecvată a necesității aplicării celei mai severe sancțiuni dintre cele intermediare prevăzute de lege.

În mod particular, nu rezultă din conținutul actului administrativ că autoritatea ar fi analizat comparativ opțiunile sancționatorii disponibile, că ar fi justificat de ce o sancțiune mai blândă, ar fi fost insuficientă ori inadecvată în raport cu circumstanțele concrete ale cauzei. Deasemenea, nu se evidențiază o evaluare detaliată a elementelor esențiale pentru individualizarea sancțiunii, cum ar fi gradul de vinovăție, consecințele faptei, comportamentul anterior al funcționarului sau existența unor circumstanțe atenuante.

Or, potrivit principiilor consacrate de dreptul administrativ, motivarea actului administrativ trebuie să permită nu doar înțelegerea soluției adoptate, ci și verificarea legalității exercitării dreptului discreționar. Lipsa unei asemenea motivări echivalează cu o exercitare formală a competenței, incompatibilă cu exigențele statului de drept.

Colegiul judiciar reține că, instanța de fond în mod corect a subliniat că nu se poate substitui autorității publice în ceea ce privește oportunitatea aplicării unei anumite sancțiuni, însă are deplina competență de a verifica dacă alegerea efectuată respectă limitele legale ale discreției și este fundamentată corespunzător.

Prin urmare, Colegiul judiciar concluzionează că, deși existența abaterii disciplinare nu este contestată și este susținută de materialul probator, actul administrativ contestat nu întrunește cerințele legale sub aspectul motivării individualizării sancțiunii. Această deficiență atrage nelegalitatea parțială a actului, în partea ce ține de sancțiunea aplicată.

În consecință, se justifică menținerea soluției de anulare parțială a actului administrativ, cu recunoașterea dreptului autorității publice de a reexamina această componentă și de a adopta o nouă soluție, în conformitate cu exigențele legale, având în vedere toate circumstanțele relevante ale cauzei și respectând principiile proporționalității, legalității și motivării adecvate.

În continuare, referitor la argumentele invocate de partea apelantă, acestea nu pot fi reținute, întrucât au un caracter preponderent formal și nu sunt de natură să răstoarne concluziile temeinice ale instanței de fond.

În primul rând, susținerea privind pretinsa legalitate și temeinicie a sancțiunii disciplinare nu este suficient fundamentată. Simpla invocare a existenței unei cercetări de serviciu și a unor declarații de martori nu echivalează cu demonstrarea certă a abaterii disciplinare, în lipsa unei analize detaliate și obiective a probelor administrate. Instanța de fond a constatat în mod justificat că circumstanțele cauzei nu au fost pe deplin elucidate, iar dubiile existente profită reclamantei.

În al doilea rând, argumentul apelantului, referitor la proporționalitatea sancțiunii este unul declarativ. Apelantul nu a demonstrat în mod concret în ce mod sancțiunea aplicată corespunde gravității faptelor reținute, mai ales în condițiile în care natura și intensitatea pretinsului comportament necorespunzător nu au fost stabilite cu certitudine. Or, individualizarea sancțiunii nu poate fi una formală, ci trebuie să rezulte dintr-o evaluare reală și motivată.

Distinct de cele menționate mai sus, la emiterea ordinului de sancționare apelantul urma să țină cont de toate circumstanțele cauzei cum ar fi, starea persoanei sancționate care este una vulnerabilă, încadrată în grad de dizabilitate, concluziile din raportul de constatare nr. 202202P2719 din 10 octombrie 2022 în privința intimatei, prin care s-a constatat: traumatism cranio-cerebral închis, manifestat prin comoție cerebrală; echimoză la nivelul brațului drept, edem post-traumatic al țesuturilor moi la nivelul cotului stând, care au fost cauzat în rezultatul acțiunii traumatice a unui obiect contondent dur.

Totodată, critica privind pretinsa motivare suficientă a actului administrativ nu poate fi acceptată. Din analiza ordinului contestat rezultă că acesta nu conține o expunere clară și detaliată a situației de fapt, a probelor avute în vedere și a raționamentului care a condus la aplicarea sancțiunii. Or, obligația de motivare reprezintă o garanție esențială împotriva arbitrariului administrației publice.

În ceea ce privește susținerea depășirii limitelor controlului judiciar, aceasta este nefondată. Or, instanța de judecată nu s-a substituit autorității publice, ci a exercitat controlul de legalitate asupra actului administrativ, verificând dacă acesta a fost emis cu respectarea legii, inclusiv sub aspectul proporționalității și motivării. Un asemenea control este nu doar permis, ci și necesar într-un stat de drept.

Deasemenea, invocarea afectării imaginii instituției are un caracter general și nedemonstrat, nefiind susținută prin probe concludente care să justifice aplicarea sancțiunii disciplinare, în ordiin nu este individualizată fapta comisă.

În fine, pretinsa contradicție a hotărârii instanței de fond nu a fost argumentată în mod pertinent. Faptul că instanța a admis acțiunea și a dispus anularea actului administrativ reflectă soluția asupra fondului cauzei, iar lipsa unor precizări suplimentare nu este de natură să afecteze legalitatea hotărârii.

Prin urmare, instanța de apel apreciază că motivele invocate de Serviciul Fiscal de Stat sunt neîntemeiate, nefiind în măsură să justifice casarea hotărârii instanței de fond.

Astfel, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelantul nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă și sub toate

aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

În continuare, Completul judiciar învederează că, apelantul exercitându-și calea de atac, în limite legale nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărîrea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelantă sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de Serviciul Fiscal de Stat şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art.240 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Serviciul Fiscal de Stat se respinge.

Se menţine hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 01 octombrie 2024.

Decizia cu drept de recurs, la Curtea Supremă de Justiție, în termen de două luni.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei