Dosarul nr.3-2443/2024
2-24043706-12-3-19042024-1

**H O T Ă R Â R E**
**În numele Legii**

01 august 2024 mun.Chişinău

Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani,

Preşedintele şedinţei, judecător Bagrin Lucia,
Grefier Cibotari Cristina,

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ a reclamantului Ursachi Gheorghe împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

**c o n s t a t ă:**

**Argumentele participanților la proces:**

**Reclamantul – Ursachi Gheorghe**, prin intermediul avocatului Bejan Sergiu, la 19.04.2024, s-a adresat cu cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea deciziei IGPF nr.35/18-1-429 din 18.01.2024; anularea deciziei IGPF nr.35/18-1-1547 din 23.02.2024; anularea deciziei MAI nr.42/1189 din 14.03.2024 și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil privind reluarea raporturilor de muncă cu reclamantul Gheorghe Ursachi în funcția deținută de până la suspendarea acestuia din serviciu.

În argumentarea acțiunii, avocatul Bejan Sergiu, acționând în interesele reclamantului Ursachi Gheorghe a menționat că, în fapt, reclamantul Ursachi Gheorghe, este angajat la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în funcția de ofițer superior al unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău.

La 18 octombrie 2021, prin ordinul nr.451/ps al șefului IGPF Vasiloi Rosian, reclamantul Ursachi Gheorghe, a fost suspendat din funcția publică cu statut special din 29 septembrie 2021, în baza înștiințării Procuraturii Anticorupție nr. 12192 din 12 octombrie 2021, ca urmare a aplicării față de ultimul a măsurilor procesual de constrângere și anume suspendarea provizorie din funcție potrivit prevederilor art.200 din Codul de procedură penală.

Prin încheierea judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) nr.1-1778/2022 din 28 decembrie 2023, a fost anulată suspendarea provizorie din funcție a reclamantului Ursachi Gheorghe, dispusă în baza ordinului nr. 451/ps din 18 octombrie 2021 a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ordin emis în baza demersului Procuraturii Anticorupție din 12 octombrie 2021.

La 30 decembrie 2023, reclamantul Ursachi Gheorghe, a depus la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră cerere, prin care a solicitat reluarea raporturilor de serviciu, cu repunerea acestuia în funcția publică deținută, Ofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău, funcție deținută până la data de 18 octombrie 2021. Suplimentar a solicitat anularea ordinului prin care a fost suspendat.

La 18 ianuarie 2024, prin scrisoarea nr. 35/18-1-429 al IGPF, reclamantul Ursachi Gheorghe a fost informat că, la data de 16 ianuarie 2024 prin ordinul nr.25/ps al Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră s-a dispus încetarea efectelor juridice ale Ordinului nr.451/ps din 18 octombrie 2021. Suplimentar s-a indicat că, în temeiul prevederilor art. 76 lit.g) din Codul muncii, raporturile de muncă au fost suspendate. În partea ordinului suspendat, cererea reclamantului Ursachi Gheorghe a fost admisă.

La data de 18 ianuarie 2024, reclamantului Ursachi Gheorghe, i-a fost eliberat ordinul nr. 25/ps din 16 ianuarie 2024. S-a notat că, răspunsul nr.35/18-1-429 din 18 ianuarie 2024 al IGPF și Ordinul nr. 25/ps din 16 ianuarie 2024, pot fi contestate cu cerere prealabilă în termen de 30 de zile la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră.

La 31 ianuarie 2024, reclamantul Ursachi Gheorghe a depus cerere prealabilă.

La 06 februarie 2024, prin scrisoarea nr.35/18-1-1000 al IGPF, reclamantul Ursachi Gheorghe a fost informat că din conținutul cererii prealabile, aceștia nu pot înțelege care acte au fost contestate, acordând un termen de 2 zile calendaristice, pentru concretizarea cerințelor din cererea prealabilă.

La 13 februarie 2024, reclamantul Ursachi Gheorghe și-a concretizat cerințele din cererea prealabilă și la 26 februarie 2024, reclamantul Ursachi Gheorghe a primit răspuns la cererea prealabilă, sub nr. 35/18-1-1547.

Prin răspunsul dat, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a notat că, în conformitate cu art. 167 alin. (2) Cod administrativ, dosarul administrativ în privința lui, a fost transmis Ministerului Afacerilor Interne - autoritate publică ierarhic superioară, pentru a se expune asupra legalității actului administrativ emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, prin urmare decizia definitivă va aparține autorității publice ierarhic superioare.

La 22 martie 2024, reclamantul Ursachi Gheorghe a recepționat răspunsul nr. 42/1189 din 14 martie 2024 a Ministerului Afacerilor Interne, prin care aceasta a indicat că, potrivit art.168 Cod administrativ, fiind autoritate publică ierarhic superioară, a analizat circumstanțele de fapt și de drept a dosarului administrativ și a ajuns la concluzia că, decizia Inspectoratului General al Poliției de Frontieră este legală și întemeiată. Suplimentar a punctat că, actul administrativ emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, poate fi contestat în termen de 30 de zile de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă, în instanța de judecată.

Potrivit art. 1 Cod administrativ, legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia.

Astfel, potrivit art. 3 Cod 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 persanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În conformitate cu prevederile art. 6 Cod administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.

Potrivit art. 189 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. 162 Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre, anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul, precum și îndreptat spre emiterea unui act administrativ individual.

În acord cu. art. 208 Cod administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

La caz, reclamantul Gheorghe Ursachi, indică că, la data de 31 ianuarie 2024 și ulterior la 14 februarie 2024, a depus cerere prealabilă în termenele prevăzute de lege, prin urmare procedura de sesizare a instanței de contencios administrativ este respectată.

Potrivit art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoarea la1 nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Alin. (2) indică că, dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. Alin. (3) pentru acțiunea în realizare, acțiunea constatare și acțiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

În acest context, reclamantul Gheorghe Ursachi indică că, la data de 26 februarie 2024 a recepționat răspunsul nr.35/18-1-1547 din 23 februarie 2024 pe marginea cererii prealabile, iar pe data de 22 martie 2024 a recepționat în ordinea art. 168 Cod administrativ decizia autorității publice ierarhic superioare pe marginea deciziei contestate, prin urmare termenul de înaintare a prezentei acțiuni în instanța de contencios administrativ, este respectat.

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.

Potrivit art.23 alin.(1) din Declarația Universală a Drepturilor Omului și art. 43 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la ocrotirea împotriva șomajului, iar conform art.6 alin.(1) Codul muncii, libertatea muncii este garantată prin Constituția Republicii Moldova, prin urmare reclamantul Gheorghe Ursachi consideră că autoritatea publica neîntemeiat refuză reluarea raporturilor de muncă, fapt prin care sânt încălcate drepturile, libertățile și interesele legitime în acest sens.

Potrivit art. 9 alin.(2) Cod administrativ, prin cerere petiționarul solicită autorității publice să emită un act administrativ individual sau să efectueze o operațiune administrativă.

Potrivit art. 10 alin. (1) 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.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 11 alin. (1) lit.a) Cod administrativ, actele administrative defavorabile sânt, actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Subsecvent, potrivit 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.

La fel, este de reținut că, potrivit art. 29 Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. Astfel, o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă;

Conform dispozițiilor art. 21 Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea şj alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune

limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege.

Potrivit art.137 alin.(1) Cod administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

În corespundere cu prevederile art.225 alin.(2) Cod administrativ, se notează că, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, însă 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.

Potrivit art. 143 alin.(2) Cod administrativ, aprecierea legalității sau ilegalității unui act administrativ individual se face în funcție de situația la momentul emiterii lui, iar în cazul desfășurării unei proceduri prealabile - de situația la momentul adoptării deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 120 Cod administrativ, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

a) numele/denumirea autorității publice care a emis actul administrativ;

b) numele colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ;

c) numele destinatarului actului administrativ;

d) data la care a fost emis actului administrativ;

e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ);

f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;

g) decizia cu privire la cheltuieli;

h) informația cu privire la exercitarea căilor de atac;

i) semnătura colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ;

Prin derogare de la prevederile alin. (1) lit.b) și i), în cazul unui act administrativ individual scris în mod automatizat, pot lipsi datele despre nume și semnătură. Pentru indicarea conținutului pot fi utilizate semne-cheie dacă, în baza explicațiilor făcute în acest sens, persoana căreia îi este destinat actul administrativ sau care este afectată de acesta poate recunoaște clar conținutul actului administrativ.

Reieșind din circumstanțele de fapt expuse în partea introductivă a acțiunii în coraport cu normele de drept invocate, și a extrasului din ordinul nr. 25/ps din 16 ianuarie 2024 se constată că autoritatea publică emitentă nu a emis o decizie pe marginea cererii reclamantului Gheorghe Ursachi prin care acesta a cerut reluarea raporturilor de muncă, motiv pentru care solicită instanței de judecată de a obliga conform art. 224 alin.(l) lit. b) Cod administrativ autoritatea publică - Inspectoratul General al Poliției, de Frontieră să emită actul administrativ individual/iar deciziile pe marginea cererilor prealabile să fie anulate, or, motivarea inserată în extrasul din ordinul nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 precede emiterea unui ordin, ceea ce la caz nu se atestă, precum și a circumstanțelor prevăzute la art. 123 Cod administrativ.

La 14.05.2024 și 15.05.2024, avocatul Bejan Sergiu în interesele reclamantului Ursachi Gheorghe a depus prin intermediul cancelariei cereri de concretizare și potrivit ultimii cereri de concretizare, solicită reclamantul anularea deciziei IGPF nr.35/18-1-429 din 18 ianuarie 2024; anularea deciziei IGPF nr.35/18-1-1547 din 23 februarie 2024; anularea deciziei MAI nr.42/1189 din 14 martie 2024; anularea parțială a ordinului nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră în partea ce ține de suspendarea raporturilor de muncă cu Ursachi Gheorghe (f.d.42-45, 47-53).

În cadrul ședinței de judecată, reclamantul Ursachi Gheorghe și reprezentantul reclamantului, avocatul Bejan Sergiu, împuternicit prin mandatul nr.1541675 din 18.04.2024, au susținut în totalitate acțiunea înaintată, inclusiv cererea de concretizare și au solicitat admiterea pretențiilor după cum au fost formulate din motivele de fapt și de drept expuse în scris.

**Pârâtul – Inspectoratul General al Poliției de Frontieră**, în referința prezentată instanței la 13.06.2024 (f.d.60-69), a menționat că Inspectoratul General al Poliției de Frontieră nu recunoaște acțiunea înaintată de către reclamant, consideră că aceasta este neîntemeiată și pasibilă de a fi respinsă din considerentele ce succed.

Menționează că, nu se poate susține la această etapă ilegalitatea actelor administrative contestate în prezenta speță din moment ce actele administrative, după cum se știe, se bucură de prezumția de legalitate până la proba contrarie. Cât timp un act administrativ nu a fost declarat în modul corespunzător (adică prin hotărâre a instanței judecătorești) ca fiind ilegal, legalitatea lui se prezumă. În conformitate cu prevederile art. 76 lit.g) din Codul Muncii a RM, Suspendarea contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților trimitere în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Susține pârâtul că la 29 septembrie 2021 a devenit cunoscută informația potrivit căreia cincisprezece angajați ai Inspectoratului General al Poliției de Frontieră ar fi cercetați de CNA și procurorii anticorupție, în cadrul unui dosar complex, pornit pe 23 iunie 2021, care cuprinde în total 59 de episoade, dintre care 38 de pretindere de mită și 21 de alte abateri contravenționale. Cauza a fost pornită în urma unor informații operative care au condus la identificarea întregii scheme de corupție, iar la documentarea ei au fost implicate subdiviziunile Serviciului de Informații și Securitate, dar și ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Ca rezultat al acțiunilor operative, s-a constatat că angajații Sectorului de Poliție de Frontieră „Aeroportul Internațional Chișinău”, fiind în exercitarea atribuțiilor de serviciu, în contextul restricțiilor impuse de situația epidemiologică, au creat și implementat o schemă de obținere ilicită a mijloacelor bănești de la pasagerii care plecau din țară și în privința cărora apăreau suspiciuni de deținere și prezentare a testului PCR „COVID-19” cu semne de falsificare. Astfel, polițiștii implicați în serviciu ar fi acceptat și primit sistematic de la cetățenii care traversau frontiera RM pe sensul „ieșire” sume cuprinse între 50-100 de euro.

De asemenea, s-a mai stabilit că, angajații IGPF, implicați în serviciu, ar fi extorcat bani de la diverse persoane, atât cetățeni moldoveni, cât și străini, care intenționau să traverseze frontiera de stat a Republicii Moldova prin „Aeroportul Internațional Chișinău", pe sensul ieșire, pentru a nu le întocmi procese verbale cu privire la încălcarea regulilor de izolare. Contra unor remunerări ilicite, aceștia nu întocmeau procese verbale pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice, a măsurilor de sănătate publică, stabilite de autoritățile competente și pentru încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova.

La 16 ianuarie 2024 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a emis Ordinul nr.25/ps cu privire la încetarea efectelor juridice ale actelor administrative de suspendare din funcție a reclamantului, dispunând concomitent suspendarea reclamantului din funcție, în temeiul art.76 lit. g) din Codul Muncii.

Emiterea actului administrativ individual supus procedurii de contestare în prezenta speță a fost precedată de parvenirea de la reclamant a încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) din 28 decembrie 2023, prin care s-a dispus inclusiv anularea suspendării provizorii din funcție a reclamatului dispus prin Ordinul nr.309/ps din 16 mai 2021 a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. De asemenea din datele încheierii Inspectoratului i-a devenit cunoscută informația potrivit căreia dosarul penal de învinuire în comiterea infracțiunii de către reclamant a fost transmis în instanța de judecată.

Încheierea instanței de judecată prin care s-a anulat suspendarea provizorie din funcție inclusiv a reclamantului, a fost emisă contrar normelor de drept material și procedural, în lipsa unei proceduri care ar reglementa astfel de modalitate de examinare de către instanța de judecată a actelor administrative individuale emise de o entitate publică în privința angajaților săi, precum și în lipsa emitentului acestor acte, fapt pentru care atât Procurorul cât și Inspectoratul au contestat încheierea în ordine de recurs.

Cu referire la netemeinicia acțiunii, susține autoritatea pârâtă că *Ab initio*, accentuează că potrivit art. 76 lit. g) din Codul muncii, contractul individual de muncă se suspendă în circumstanțe ce nu depind de voința părților în caz de trimitere în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În același timp, apreciază că suspendarea din funcție se dispune atunci când săvârșirea de către salariat a unei infracțiuni intenționate l-ar face incompatibil cu exercitarea funcției, aceasta fiind o măsură de protejare a intereselor instituției în care este angajat față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale unei fapte penale, prin prevenirea săvârșirii de noi fapte similare și pe cale de consecință, pentru păstrarea prestigiului instituției.

De asemenea, reține că, la suspendarea raporturilor de serviciu, conducătorul instituției nu s-a pronunțat asupra vinovăției sau nevinovăției funcționarului public cu statut special și nici asupra răspunderii sale penale, acestea fiind chestiuni a căror soluționare intră în sfera de activitate a organelor judiciare.

Deși suspendarea este obligatorie și automată potrivit prevederilor criticate, nimic din aceste norme legale nu arată că scopul măsurii de suspendare este punitiv, ci mai degrabă de precauție și provizoriu, în măsura în care privește apărarea interesului public

prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul (Țehanciuc v. Romînia, § 19, decizie din 22 noiembrie 2011).

Având în vedere natura administrativă a acestei măsuri, decizia de a suspenda raporturile de serviciu luată de către autoritatea publică nu implică o presupunere asupra vinovăției angajatului și nici nu exprimă o îndoială asupra nevinovăției acestuia, cerință care de altfel trebuie respectată pe toată durata desfășurării procesului penal pornit împotriva unei persoane, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Restrângerea dreptului la muncă prin suspendarea raporturilor de serviciu este aplicată pentru salvgardarea „altui drept", în particular, protejarea instituției și a prestigiului profesiei, prin urmare această finalitate corespunde scopului legitim, la care face referire cel de-al doilea alineat al articolului 54 din Constituție.

În esență, potrivit noțiunilor conținute în actele normative (Codul muncii, Legea nr. 158/2008), suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează. Suspendarea raporturilor de serviciu se aprobă sau, după caz, se constată, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția situațiilor prevăzute de lege.

Cazurile de suspendare a raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți sunt expuse atât în actele normative generale, cât și în actele normative care conțin norme speciale.

Pe paliera pretinsei ilegalități a Ordinului Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 25/ps din 16 ianuarie 2024 cu privire la suspendarea din funcție, accentuează că aserțiunile invocate, sunt iluzorii și nu sunt tangențiale speței, or, trimiterii în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, reprezintă circumstanța de suspendare a raportului de muncă independent de voința părților.

Respectiv, Ordinul Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră supus procedurii de contestare a rezultat din aplicarea normei art. 76 lit. g) din Codul muncii.

În partea referințelor la legislația în materia dreptului la muncă indicate în cererea de chemare în judecată, notează reprezentantul pârâtului că libertatea muncii, garantată prin Constituție, nu poate fi absolută și nelimitată. Legislația muncii condiționează încadrarea și aflarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții și stabilește situațiile de suspendare a raporturilor de muncă. Fixarea unor criterii suplimentare de legiuitor în raport cu anumite funcții este justificată sub aspectul obiectivității și al rezonabilității, fără ca să poată fi calificat drept un factor de îngrădire a dreptului la muncă.

De asemenea, această limitare este justificată de natura specifică a domeniului de activitate în care se aplică. În esență, oricum s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Aceste condiții, de regulă, direcționează capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu. În același sens, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului,

scopul măsurii suspendării nu este unul punitiv, ci de precauție și provizoriu, în măsura în care privește apărarea interesului public prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu, și astfel de prevenire a altor posibile acte similare sau consecințe ale unor asemenea acte [a se vedea cazul Țehanciuc v. România (dec.), 22 noiembrie 2011, § 19].

Respectiv, distinct de invocările expuse în cerere accentuează pârâtul că, la suspendarea raportului de serviciu, conducătorul instituției nu se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției funcționarului public și nici asupra răspunderii sale penale, acestea fiind chestiuni a căror soluționare intră în sfera de activitate exclusivă a organelor judiciare.

În același timp reține că, suspendarea din funcție în cazul săvârșirii unor presupuse fapte penale, urmărește protejarea instituției și a prestigiului profesiei.

La caz, atestă că actul supus contestării întrunește elementele actului administrativ individual statuate de art.119 alin.(l) și art. 120 alin. (1) al Codului administrativ. Or potrivit pct. 18 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1145 din 21 noiembrie 2018, în vederea exercitării funcțiilor și atribuțiilor stabilite în sarcina Inspectoratului, prin prezentul Regulament și alte acte normative, șeful acestuia emite acte administrative cu caracter individual sau normativ.

Iar, potrivit pct. 19 sbpct. 5) al aceluiași act normativ, Șeful Inspectoratului numește în funcții publice, modifică, suspendă și încetează raporturile de serviciu ale funcționarilor publici cu statut special, în condițiile legislației.

Consecvent, amintește și despre imperativul normei art. 50 lit. r) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 cu privire la funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, potrivit căreia, funcționarul public cu statut special este obligat să informeze neîntârziat structura de resurse umane a entității din care face parte și autoritatea specializată a Ministerului Afacerilor Interne despre dobândirea calității procesuale de bănuit, învinuit sau inculpat, precum și despre măsurile procesuale penale dispuse ori hotărârile penale pronunțate împotriva sa.

Pe dimensiunea cerinței de achitare a drepturilor salariale, accentuează că apariția dreptului de achitare a cărorva drepturi pecuniare, precum și modul, cazurile, condițiile de răspundere patrimonială în speță este reglementat de Legea nr. 1545 din 25 februarie 1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești. Scopul pentru care a fost reglementată posibilitatea suspendării raporturilor de serviciu, în cazul când angajatul are statut de învinuit într-o cauză penală fiind învinuit de comiterea unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, este ca angajatorul să împiedice salariatul să mai comită în exercitarea atribuțiilor de serviciu pe care le are fapte de natura celor pentru care este cercetat penal și să îl împiedice să mai producă prejudicii.

Dispozițiile legale privind suspendarea din funcție au un caracter necesar în speță, fiind determinate de situații cu caracter temporar care fac imposibilă exercitarea funcției. De fapt, suspendarea din funcție a fost dictată de necesitatea de a asigura protecția

instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale.

Cu privire la termenul pentru care poate fi dispusă suspendarea din funcție, observă că, în conformitate cu articolul 76 lit. g) din Codul muncii, suspendarea persoanei poate fi menținută până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești. În cazul Țehanciuc v. România, citat mai sus, Curtea Europeană a reținut că reclamantul a fost suspendat din funcție începând cu trimiterea dosarului penal în judecată (în care era învinuit, între altele, de acte de corupție) și până la pronunțarea deciziei definitive de către instanță. Suspendarea din funcție pentru această perioadă de timp nu a ridicat vreo problemă din perspectiva Convenției Europene.

În context, contrar alegațiilor formulate în contestația înaintată, enunță că, actul administrativ individual supus procedurii de contestare a fost emis cu respectarea normelor legale care guvernează paliera suspendării raportului de muncă.

Legislația muncii condiționează încadrarea și aflarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții și stabilește situațiile de suspendare a raporturilor de muncă. Fixarea unor criterii suplimentare de legiuitor în raport cu anumite funcții este justificată sub aspectul obiectivității și al rezonabilității, fără ca să poată fi calificat drept un factor de îngrădire a dreptului la muncă. De asemenea, această limitare este justificată de natura specifică a domeniului de activitate în care se aplică.

Astfel că în esență, oricum s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele și condițiile legale ce conferă titularului dreptul la muncă nu pot fi ignorate. Aceste condiții, de regulă, direcționează capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu. Prin urmare, dreptul la muncă trebuie exercitat în condițiile legii. Nerespectarea prevederilor legale are drept consecință imposibilitatea ocupării unei anumite funcții.

Mai mult accentuează că, la suspendarea raportului de serviciu, conducătorul instituției nu se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției funcționarului public și nici asupra răspunderii sale penale, acestea fiind chestiuni a căror soluționare intră în sfera de activitate a organelor judiciare.

Măsurile de siguranță, în speță suspendarea din funcție, deși restrâng exercitarea unor drepturi și libertăți, nu pot fi considerate ca fiind contrare prezumției nevinovăției. Toate aceste măsuri, inclusiv suspendarea din funcție, sunt necesare pentru apărarea ordinii publice și pentru desfășurarea procesului penal. În acest sens, în articolele 197 și 200 din Codul de procedură penală sunt reglementate condițiile și temeiurile de aplicare a măsurii de suspendare din funcție.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene, o instituție poate, în materie disciplinară, la luarea deciziei sale, să rețină fapte care ar putea fi susceptibile să acopere o calificare penală, însă în nici un caz instituția nu poate depăși analiza abaterii disciplinare prin formularea unor raționamente asupra vinovăției penale (Dubos v. Franța, decizie din 14 ianuarie 1998).

În acest sens, menționează că suspendarea din funcție se dispune atunci când săvârșirea de către salariat a unei infracțiuni intenționate l-ar face incompatibil cu exercitarea funcției, aceasta fiind o măsură de protejare a intereselor instituției în care este angajat față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor

periculoase ale unei fapte penale, prin prevenirea săvârșirii de noi fapte similare și pe cale de consecință, pentru păstrarea prestigiului instituției.

De asemenea, reține că, în situația dedusă judecății, conducătorul instituției nu s-a pronunțat asupra vinovăției sau nevinovăției petiționarului și nici asupra răspunderii sale penale, acestea fiind chestiuni a căror soluționare intră în sfera de activitate a organelor judiciare.

În această ordine de idei, prin suspendarea din funcție în situația speței nu se încalcă prezumția de nevinovăție, întrucât aceste dispoziții legale pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar ce fac imposibilă exercitarea funcției.

Aplicând situației din speță testul de proporționalitate, constată că măsura luată este adecvată - duce la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului, și proporțională - asigură justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit, din considerentele ce le va dezvolta infra.

- Suspendarea este prevăzută de lege, în acest sens remarcă că atât art. 200 din Codul de procedură penală cât și art. 53 din Legea nr. 158 din 4 iulie 2008, art. 76 din Codul muncii reglementează situațiile de suspendare a contractului individual de muncă, inclusiv în cazul săvârșirii unor presupuse fapte penale.

- Scopul legitim urmărit în speță.

Analiza ansamblului reglementărilor referitoare la suspendarea contractului individual de muncă (art.76 lit. g) din Codul muncii) sau a raporturilor de serviciu (art.53 lit. d) din Legea nr.158) denotă, ca regulă generală, că această măsură este impusă de situații cu caracter temporar, ce fac imposibilă desfășurarea activității ori a exercitării funcției.

În esență, scopul pentru care a fost reglementată posibilitatea suspendării contractului individual de muncă la demersul procurorului este acela ca angajatorul să împiedice salariatul ca în exercitarea atribuțiilor de serviciu pe care le are să mai continue să săvârșească fapte de natura celor pentru care este cercetat penal și să îl împiedice să mai producă prejudicii. În plus, prevederile în cauză tind la protejarea intereselor angajatorului ori a instituției în care își desfășoară activitatea salariatul. Măsura are ca scop, printre altele, protejarea prestigiului profesiei ori a funcției exercitate.

În acest sens, restrângerea dreptului la muncă prin suspendarea raporturilor de serviciu este aplicată pentru salvgardarea „altui drept”, în particular, protejarea instituției și a prestigiului profesiei, prin urmare această finalitate corespunde scopului legitim. Actul supus contestării a fost emis cu respectarea normelor de competență, procedură și a normelor de drept material.

Menționează că, actul contestat a fost emis de către șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu respectarea procedurii.

Reclamantul este angajat a Poliției de Frontieră, iar, angajator pentru reclamant în speță potrivit art.18 alin.(1) al Legii cu privire la Poliția de Frontieră nr. 283 din 28 decembrie 2011, este șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

În conformitate cu art. $5^1$ alin. (1) pct. 20) al Legii nr. 283 din 28 decembrie 2011 cu privire la Poliția de Frontieră, Șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră are

atribuții privind angajarea și elibera din funcție, suspendarea, transferul, în limitele competenței, funcționarii publici cu statut special din cadrul Poliției de Frontieră, aplică măsuri de stimulare și sancționare disciplinară conform legislației în vigoare.

În Anexa nr. 5 a Hotărârii Guvernului nr. 460 din 22 iunie 2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, este aprobat Nomenclatorul privind competențele de angajare și acordare a gradelor speciale, precum și modalitatea delegării acestora, astfel încât Șeful Departamentului Poliției de Frontieră (actualmente IGPF), angajează/numește și eliberează din funcție, promovează, detașează, dispune asigurarea interimatului funcției publice cu statut special de conducere, prelungește termenul de aflare la serviciu peste limita de vârstă, conform prevederilor legale, dispune retrogradarea și restabilirea gradului special, dispune trimiterea în deplasare în interes de serviciu, suspendarea din funcție, reîncadrarea în funcție, acordă stimulări și aplică sancțiuni disciplinare funcționarilor publici cu statut special din cadrul Departamentului Poliției de Frontieră (...).

În această ordine de idei, este indubitabil dreptul șefului Inspectoratului de a suspenda din funcție în condițiile existenței temeiului în acest sens.

Consecutiv subliniază că, ordinul de suspendare este motivat, în acesta fiind detaliate considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare sunt indicate temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare Inspectoratul pentru decizia sa. În cazul din speță, astfel după cum prescrie și art. 118 din Codul administrativ, Ordinul de sancționare 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; c) descriere detaliată a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului.

Reiterat accentuează că, Inspectoratul a respectat întru totul prevederile art. 118 ale Codului administrativ la emiterea actelor administrative individuale în speță, indicând cu lux de amănunte circumstanțele de fapt, de drept care au servit temei la emiterea actului administrativ individual, exact așa cum prevede Codul administrativ.

Corelativ, în măsura în care nu există texte normative care ar fi fost înfrânte prin ordinele de sancționare, nu se poate susține că acestea sunt ilegale.

Ținând cont de situația de fapt raportată la textele de lege enunțate, se concluzionează că cerințele expuse de către reclamant în cererea de chemare în judecată sunt nemotivate în fapt și în drept, or, eventuale temeiuri faptice necesită a fi probate prin careva indici sau probe.

Dincolo de aspectele declarative și emotive cu care abundă în cererea de chemare în judecată reclamantul, precizează autoritatea pârâtă că controlul jurisdicțional pe care instanța de judecată este investită potrivit legii să-1 exercite în raport cu ordinul contestat, trebuie să se bazeze, întâi de toate, pe analiza corespunderii prevederilor actului contestat cu cadrul normativ în vigoare.

Corelativ, în măsura în care nu există texte normative care ar fi fost înfrânte prin emiterea Ordinului de încetare a raporturilor de muncă, nu se poate susține că Ordinul în cauză este ilegal.

Având în vedere aspectele menționate, luând în considerare că pretențiile reclamantului, dar și argumentele pe care se sprijină sunt neîntemeiate solicită respingerea acțiunii ca fiind deopotrivă neîntemeiată.

În cadrul ședințelor judecătorești, reprezentantul pârâtului Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Negura Radu, împuternicit în baza procurii nr.35/18-1-98 din 04.01.2024 (f.d.70) nu a recunoscut acțiunea reclamantului Ursachi Gheorghe și a solicitat respingerea acțiunii, din motivele de fapt și de drept expuse în referință.

**Persoana terță – Ministerul Afacerilor Interne**, în referința prezentată instanței la 14.06.2024 (f.d.72-74), a menționat că Ministerul Afacerilor Interne consideră că pretențiile reclamantului sunt neîntemeiate din următoarele considerente.

În fapt, prin Ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 451/ps din 18.10.2021, în baza demersului Procuraturii Anticorupție din 12.10.2021, reclamantul Ursachi Gheorghe a fost suspendat din funcția publică cu statut special.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani din 28.12.2023, s-a dispus anularea suspendării provizorii din funcția publică cu statut special a reclamantului.

Din conținutul încheierii, a devenit cunoscută informația că dosarele penale ale angajaților au fost transmise în instanța de judecată, fapt care a succedat încetarea efectelor juridice ale actelor administrative cu privire la suspendare din funcție, la demersul procurorului.

Astfel, la 16.01.2024, prin Ordinul nr.25/ps emis de șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, în temeiul art. 76 lit.g) din Codul muncii și art. 35 alin.(2) din Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, s-a suspendat reclamantul Ursachi Gheorghe din funcția anterior deținută, până la emiterea unei decizii definitive pe caz.

În drept, conform art.10 alin.(1) din Codul 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. Conform art. 11 alin. (1) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, 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.

În privința primei condiții de admisibilitate se constată că ordinul IGPF nr.25/ps din 16.01.2024, prin care au fost suspendate raporturile de serviciu al reclamatului cu angajatorul, până la rămânerea definitivă a sentinței instanței de judecată, este un act administrativ individual defavorabil reclamantului.

Conform art. 32 lit. c) al Legii privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288/2016, raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special se modifică prin suspendarea din funcție.

Conform art. 35 alin. (1) al Legii privind funcționarul public cu statut special nr. 288/2016, pe lângă situațiile prevăzute de cadrul normativ general, suspendarea din funcția publică cu statut special se efectuează și în următoarele cazuri: a) pe perioada reținerii, arestului preventiv sau arestului la domiciliu al funcționarului; b) în caz de dispariție a funcționarului - până la declararea dispariției fără urmă sau până la declararea decesului acestuia, în modul stabilit de lege. Alin. (2) al aceluiași articol statuează că suspendarea din funcția publică cu statut special se efectuează prin ordin al angajatorului sau al persoanei împuternicite de către acesta, conform prevederilor legale.

Conform art. 76 alin.(l) lit. g) din Codul muncii, contractul individual de muncă se suspendă în circumstanțe ce nu depind de voința părților în caz de trimitere în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

La caz, reține că, normele de drept enunțate statuează obligația angajatorului de a suspenda raporturile de muncă ale salariatului în situația în care cauza penală privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată a fost trimisă pentru examinare în instanța de judecată.

Conform art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Astfel, dreptul discreționar îi revine autorității doar atunci când i-a fost acordat de lege.

În speță, norma legală ce reglementează raportul juridic litigios, impune autorității publice adoptarea unei decizii obligatorii, pentru care nu este acordată nici o discreție, concluzie ce rezultă din textul art. 76 alin.(l) Codul muncii „contractul individual de muncă se suspendă”.

În această ordine de idei, se reține că Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în temeiul normei de drept citate, era obligat să întreprindă măsurile impuse de lege, dacă pe parcursul desfășurării raporturilor de muncă au fost constatate circumstanțe care condiționează suspendarea acestora.

Conform art.29 alin. (1)-(2) Cod administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

În practica Curții Constituționale a fost statuat că, deși legislația muncii permite anumite limitări ale drepturilor salariatului, totuși, ele trebuie să aibă o justificare, să fie necesare, să răspundă unui interes general... Întrucât acest drept nu este unul absolut, pe cale de consecință, se impune examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a

exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de art. 54 alin. (2) din Constituție (hotărârea Curții Constituționale nr. 6 din 06 martie 2018, pct. 72, 75).

Astfel, la caz, se atestă că reclamantul are calitatea de funcționar public cu statut special, adică persoană angajată în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care deține grade speciale și exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare.

Conform art. 5 al Legii privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288/2016, activitatea funcționarului public cu statut special se desfășoară exclusiv în baza legii și pentru executarea acesteia, în interesul persoanei și al comunității, potrivit principiilor profesionalismului, confidențialității, integrității profesionale și loialității, stabilității în funcția publică, colaborării și cooperării, imparțialității și nediscriminării, transparenței, obiectivității, eficienței, responsabilității și subordonării ierarhice.

Art. 13 și art. 50 din Legea vizată, stabilesc condițiile de accedere și de exercitare a funcției publice cu statut special, printre care reputația ireproșabilă și obligația de a avea un comportament integru în activitatea publică și în viața personală.

În practica Curții Constituționale s-a menționat că „încrederea în instituții, în general, în personalități politice și figuri publice, semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social" alături de încrederea generalizată (în semeni) și rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit „încredere în instituțiile statului" îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Deși are un grad foarte mare de relativitate, încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora.

Astfel, ținând cont de caracterul muncii prestate, obligațiile și atribuțiile de serviciu pe care le are reclamantul în virtutea funcției sale, la încrederea pe care trebuie să o inspire cetățenilor instituția în care activează, raportate la caracterul și gravitatea infracțiunii de care este învinuit, se va reține că, la caz este întrunită și cea de a treia condiție impusă de art. 76 alin, (1) lit.g) Codul muncii, „infracțiuni incompatibile cu munca prestată", inclusiv este respectat principiul proporționalității măsurii întreprinse de autoritatea publică pentru a atinge scopul urmărit, apărarea interesului public și încrederii cetățeanului în instituțiile statului.

Urmare celor expuse, Ministerul Afacerilor Interne solicită respingerea cererii de chemare în judecată ca fiind neîntemeiată.

Persoana terță Ministerul Afacerilor Interne în cadrul ședințelor judecătorești nu s-a prezentat, fiind înștiințat legal (f.d.78), motiv din care instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa persoanei terțe.

**Aprecierea instanței:**

Examinând acțiunea depusă de către Ursachi Gheorghe, audiind explicațiile reclamantului, reprezentantului reclamantului, reprezentantului pârâtului Inspectoratul

General al poliției de Frontieră, precum și studiind argumentele terțului Ministerului Afacerilor Interne, studiind probele administrate în ansamblul şi interconexiunea lor, normele legii aplicabile, instanța de judecată a ajuns la concluzia că acțiunea reclamantului Ursachi Gheorghe împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, persoana terță Ministerul Afacerilor Interne privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, este neîntemeiată şi pasibilă de respins, din următoarele considerente.

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

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

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

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

În conformitate cu art.209 al Codului administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului

administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Instanța de judecată a stabilit că, adresarea în judecată cu acțiune în contencios administrativ a fost precedată de adresarea reclamantului Ursachi Gheorghe, la 31 ianuarie 2024, cu cererea prealabilă (înregistrată la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră cu nr.V-66/24 din 31.01.2024), prin care a solicitat reintegrarea și restabilirea în la serviciu prin emiterea actului administrativ individual favorabil (f.14-15 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul Inspectoratului General al Poliției nr.35/18-1-1000 din 06.02.2024, în conformitate cu art.78 alin.(3) al Codului administrativ, s-a acordat reclamantului termen de 2 zile pentru concretizarea pretențiilor din cererea prealabilă și anume să concretizeze care act administrativ îl contestă, răspunsul IGPF nr.35/18-1-429 din 18.01.2024 sau ordinul IGPF nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 (f.16 din dosarul administrativ).

La 14.02.2024, reclamantul Ursachi Gheorghe a depus Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cerere de concretizare prin care a comunicat că cererea prealabilă s-a referit atât la răspunsul oferit prin scrisoarea nr.35/18-1-429 din 18 ianuarie 2024 cât și în partea actului administrativ individual defavorabil nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 (f.17 din dosarul administrativ).

Astfel, prin decizia adoptată în procedura prealabilă de către Inspectoratul General al Poliției nr.35/18-1-1547 din 23.02.2024, s-a relatat reclamantului că la data de 16 ianuarie 2024, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a emis Ordinul nr. 25/ps cu privire la suspendarea reclamantului din funcție, în temeiul art.76 lit. g) din Codul muncii, care reglementează suspendarea contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților în cazul trimiterii în instanța de judecată, a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești. Pe cale de consecință emiterea actului administrativ individual supus procedurii de contestare în prezenta speță a fost precedat de parvenirea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) din 28 decembrie 2023, prin care s-a dispus inclusiv anularea suspendării provizorii din funcție a reclamantului dispusă prin Ordinul nr.451/ps din 18 octombrie 2021 a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. Astfel, potrivit noțiunilor conținute în actele normative (Codul muncii, Legea nr. 158/ 2008), suspendarea raporturilor de serviciu presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioada a atribuțiilor de către funcționarul public și a plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care acesta activează. Suspendarea raporturilor de serviciu se aprobă sau, după caz, se constată, prin actul administrativ al persoanei/organului care are competența legală de numire în funcție, cu excepția situațiilor prevăzute de lege. Cazurile de suspendare a raporturilor de serviciu în circumstanțe ce nu depind de voința părților, prin acordul părților sau la inițiativa uneia dintre părți sunt expuse atât în actele normative generale, cât și în actele normative care conțin norme speciale. Pe paliera pretinsei ilegalități a Ordinului Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 25/ps din 16 ianuarie 2024 cu privire la suspendarea

din funcție, accentuează că aserțiunile invocate, sunt iluzorii și nu sunt tangențiale speței, or, trimiterii în istanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, reprezintă circumstanța de suspendare a raportului de muncă independent de voința părților. Respectiv, Ordinul Șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră supus procedurii de contestare a rezultat din aplicarea normei art. 76 lit. g) din Codul muncii. Totodată, s-a comunicat reclamantului că în conformitate cu art. 167 alin.(2) din Codul administrativ nr.116 din 19 iulie 2018, dosarul administrativ se transmite Ministerului Afacerilor Interne - autoritate publică ierarhic superioară, pentru a se expune asupra legalității actului administrativ emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră iar decizia definitivă cu privire la cererea reclamantului aparține autorității publice ierarhic superioare (f.d.16-18).

Prin decizia Ministerului Afacerilor Interne nr.42/1189 din 14.03.2024 ca autoritate publică superioară, a relatat că la 28 decembrie 2023, prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) a fost dispusă anularea suspendării provizorii din funcție a lui Ursachi Gheorghe, emisă în baza Ordinului nr.451/ps din 18.10.2021 a șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, având ca temei demersul Procuraturii Anticorupție din 12 octombrie 2021. În acest sens, prin Ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 a încetat efectele juridice ale actului administrativ cu caracter individual nr. 451/ps din 18.10.2021. Totodată, în temeiul art.76 lit.g) din Codul muncii și art.35 alin.(2) din Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, potrivit pct.2 din Ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 s-a dispus suspendarea reclamantului din funcție până la rămânerea definitivă a hotărîrii judecătorești. În consecință, datorită naturii și specificului măsurii de suspendare a raportului de muncă, din moment ce legiuitorul consideră necesară prin considerarea anumitor raționamente suspendarea raporturilor de serviciu, prin ea însăși această măsură nu contravine dreptului la muncă. Constituția nu interzice suspendarea raporturilor de muncă, cu condiția însă ca aceasta să fie însoțită de garanții și să respecte principiul proporționalității. Măsurile de siguranță, în speță suspendarea din funcție, deși restrâng exercitarea unor drepturi și libertăți, nu pot fi considerate ca fiind contrare prezumției nevinovăției. Toate aceste măsuri, inclusiv suspendarea din funcție, sunt necesare pentru apărarea ordinii publice și pentru desfășurarea procesului penal. În partea referințelor la legislația muncii națională și internațională indicate în cerere, notează MAI că libertatea muncii, garantată prin Constituție, nu poate fi absolută și nelimitată. Legislația muncii condiționează încadrarea și aflarea în câmpul muncii de întrunirea anumitor condiții și stabilește situațiile de suspendare a raporturilor de muncă. Fixarea unor criterii suplimentare de legiuitor în raport cu anumite funcții este justificată sub aspectul obiectivității și al rezonabilității, fără ca să poată fi calificat drept un factor de îngrădire a dreptului la muncă. De asemenea, această limitare este justificată de natura specifică a domeniului de activitate în care se aplică. În context, Ministerul Afacerilor Interne (ca autoritate publică ierarhic superioară) conducându-se de prevederile art.168 din Codul administrativ și analizând

circumstanțele de fapt și de drept, concluzionează că, decizia Inspectoratului General al Poliției de Frontieră este legală și întemeiată, luând în considerare toate faptele relevante, și-a exercitat dreptul discreționar în limitele și scopul acordat prin lege (f.d.12-13).

Nefiind de acord cu ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 în partea suspendării raporturilor de muncă, a refuzului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.35/18-1-429 din 18.01.2024 privind reluarea raporturilor de muncă, precum și deciziile adoptate în procedura prealabilă nr.35/18-1-1547 din 23.02.2024 emisă de IGPF și nr.42/1189 din 14.03.2024 emisă de MAI, reclamantul Ursachi Gheorghe, prin intermediul avocatului Bejan Sergiu și-a realizat dreptul la acțiune și a depus acțiunea în contencios administrativ la 19.04.2024 (f.d.5-11).

Conform ar.10 alin.(1) din Codul 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.

Conform art.11 alin.(1) lit.a) al Codului administrativ, actele administrative individuale pot fi acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25 ps din 16.01.2024 Cu privire la suspendarea din funcție a polițiștilor de frontieră, în partea ce se referă la reclamantul Ursachi Gheorghe, este act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual cu privire raporturile de serviciu ce vizează Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, ca angajator și pe Ursachi Gheorghe, ca angajat. Totodată, în sensul art.10 și 11 din Codul administrativ, acesta reprezintă un act administrativ individual defavorabil reclamantului, referindu-se la relațiile de muncă ale acestuia ce țin de suspendarea raporturilor de serviciu.

În conformitate cu art.1 alin.(1) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, prezenta lege stabilește cadrul juridic al raportului de serviciu al funcționarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităților administrative şi instituțiilor din subordinea acestuia, în care sînt prevăzute posturi pentru această categorie de personal, de asemenea drepturile, obligațiile, restrîngerile, interdicțiile şi incompatibilitățile specifice, reglementările privind disciplina muncii, privind protecția sa juridică şi socială.

Potrivit art. 32 lit.c) din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special se modifică prin: c) suspendarea din funcţie.

Conform pct.19) subpct.5) din Regulamentul cu privire la organizarea şi funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1145 din 21.11.2018, Șeful Inspectoratului exercită următoarele atribuții:

numește în funcții publice, modifică, suspendă şi încetează raporturile de serviciu ale funcționarilor publici cu statut special, în condițiile legislației.

Reieșind din prevederile enunțate supra, la caz, raportul juridic ce vizează suspendarea reclamantului Ursachi Gheorghe din funcție, este reglementat de Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, cât și totalitatea raporturilor de muncă prevăzută de Codul muncii. Prin urmare, verificarea legalității ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 în partea suspendării raporturilor de muncă a reclamantului Ursachi Gheorghe, ține de competența instanțelor de judecată în procedura contenciosului administrativ.

Analizând circumstanțele speței în coraport cu normele legale precitate, instanța de judecată constată că, reclamantul Ursachi Gheorghe a contestat un act administrativ individual defavorabil, a respectat procedura prealabilă, precum și termenul de depunere a acțiunii în contencios administrativ, astfel, acțiunea fiind admisibilă, instanța urmează să se expună asupra fondului cauzei.

Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative, presupune apărarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, împotriva abuzurilor administrației publice, în condițiile legii contenciosului administrativ. Acest control se înfăptuiește de către instanțele de judecată în condițiile legii privind organizarea judecătorească. Întru elucidarea subiectului privind realizarea controlului judecătoresc se impune conceptul competenței, în baza căruia se realizează respectivul control. Pornind de la scopul primordial al instituției contenciosului administrativ care este prestabilit de legiuitor și care presupune contracararea abuzurilor şi exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept.

Or, 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 şi repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Astfel, obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil – a ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 în partea suspendării raporturilor de muncă a reclamantului Ursachi Gheorghe.

Circumstanțele faptice ce au importanță pentru soluționarea cauzei, stabilite în cadrul examinării pricinii, pot fi rezumate în felul următor: prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) din 28 decembrie 2023, s-a anulat suspendarea provizorie din funcție a lui Ursachi Gheorghe, dispusă în baza ordinului nr.451/ps din 18.10.2021 a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ordin emis în baza demersului Procuraturii Anticorupție din 12 octombrie 2021 (f.3-12 din dosarul administrativ).

La 02.01.2024, reclamantul a depus cerere la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră al MAI prin care a informat conducerea Inspectoratului General al Poliției de

Frontieră al MAI cu privire la revocarea măsurii de constrângere aplicată în privința sa-suspendarea provizorie din funcție cu anularea ordinului nr.451/ps emis la 18.10.2021 și reluarea raporturilor de muncă în funcția deținută până la 18.10.2021 de ofițer superior al Unității de control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău al IGPF (f. 1-2 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.35/18-1-429 din 18 ianuarie 2024, a comunicat reclamantului că Inspectoratul a luat act de încheierea anexată de către reclamant la cerere. În context, a specificat că, instanța care are în examinare cauza penală și care a emis încheierea nu a solicitat opinia Inspectoratului, în calitate de emitent al actului asupra legalității căruia s-a expus. Consecvent, din conținutul textual al cererii reclamantului și a actului judecătoresc anexat la aceasta, rezultă că cauza penală de învinuire a reclamantului în comiterea infracțiunilor prevăzute de Codul penal nr. 985 din 18 aprilie 2002 se află în examinare în instanța de judecată. În această ordine de idei, la data de 16 ianuarie 2023 Șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a emis Ordinul nr. 25/ps prin care s-a dispus încetarea efectelor juridice inclusiv ale Ordinului nr. 451/ps din 18 octombrie 2021, precum și suspendarea raportului de muncă cu reclamantul în temeiul art. 76 lit. g) din Codul muncii nr. 154 din 28 martie 2003. Pe cale de consecință, cerința cu privire la reîncadrarea reclamantului în funcția anterior deținută nu este opozabilă speței (f.d.28).

Astfel, potrivit ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.25/ps din 16 ianuarie 2024 Cu privire la suspendarea din funcție a polițiștilor de frontieră, în temeiul art. 76 lit. g) din Codul Muncii RM și art. 35 alin.(2) din Legea nr.288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și pct.18 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1145 din 21 noiembrie 2018, s-a ordonat: 1. Încetează efectele juridice ale actelor administrative cu caracter, individual nr.451/ps în partea ce-i vizează pe inspector Ursachi Gheorghe; 2. A suspenda din funcția publică cu statut special de pe 15 ianuarie 2023 (ulterior sintagma 15 ianuarie 2023 fiind corectată cu sintagma 15 ianuarie 2024 prin ordinul nr.121/ps din 07.03.2024 (f.d. 82)), până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești: (3) Inspector Ursachi Gheorghe, ofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ord. IGPFnr.451/ps din 18.10.2021 (960504) (f. 21-22 din dosarul administrativ).

În conformitate cu art.35 din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, (1) **Pe lîngă situaţiile prevăzute de cadrul normativ general**, suspendarea din funcţia publică cu statut special se efectuează şi în următoarele cazuri: a) pe perioada reţinerii, arestului preventiv sau arestului la domiciliu al funcţionarului; b) în caz de dispariţie a funcţionarului – pînă la declararea dispariţiei fără urmă sau pînă la declararea decesului acestuia, în modul stabilit de lege. (2) Suspendarea din funcţia publică cu statut special se efectuează prin ordin al angajatorului sau al persoanei împuternicite de către acesta, conform prevederilor legale. (3) În cazul suspendării, funcţionarul public cu statut special este obligat să predea toate

documentele şi bunurile ce i-au fost încredinţate pentru uz în activitatea de serviciu.

Potrivit art.76 lit.g) din Codul muncii, Contractul individual de muncă se suspendă în circumstanţe ce nu depind de voinţa părţilor în caz de: g) **trimitere în instanţa de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracţiuni incompatibile cu munca prestată, pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătoreşti**.

Potrivit art.20 din Constituția Republicii Moldova, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile şi interesele sale legitime. Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție.

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

În conformitate cu art.50 din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, Funcționarul public cu statut special are următoarele obligații: a) să respecte Constituția şi legile Republicii Moldova, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, să fie loial instituției din care face parte; b) să acționeze cu competență, responsabilitate şi devotament pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, pentru protejarea şi promovarea valorilor şi intereselor naţionale ale Republicii Moldova, inclusiv în condițiile în care viața, sănătatea şi bunurile sale sînt amenințate; c) să respecte jurămîntul depus şi normele deontologice; d) să fie disciplinat şi vigilent, să manifeste inițiativă şi perseverență, să-şi consacre activitatea profesională îndeplinirii competente, integre, corecte şi conștiincioase a atribuțiilor de serviciu; e) să respecte principiile, normele şi regulile activității profesionale; i) să aibă un comportament integru în activitatea publică şi în viaţa personală; o) să informeze şeful ierarhic superior şi autoritățile competente cu privire la faptele de corupţie ori de influenţă necorespunzătoare săvîrşite personal sau cele săvîrşite de către alţi funcţionari publici cu statut special despre care a luat cunoştinţă; p) să dea dovadă de demnitate în calitatea sa de funcţionar public cu statut special; r) să informeze neîntîrziat structura de resurse umane a entităţii din care face parte şi autoritatea specializată a Ministerului Afacerilor Interne despre dobîndirea calităţii procesuale de bănuit, învinuit sau inculpat, precum şi despre măsurile procesuale penale dispuse ori hotărîrile penale pronunţate împotriva sa.

Așadar, instanța reține că, reieșind din încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani) din 28.12.2023, se atestă că la 29 septembrie 2021, în privința lui Ursachi Gheorghe, a fost emisă ordonanța de punere sub învinuire, incriminându-i săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art.***** Cod penal. Prin Ordonanța procurorului din cadrul Procuraturii Anticorupție din 23.05.2022, s-a dispus a pune sub o nouă învinuire pe Ursachi Gheorghe, incriminându-i comiterea infracțiunilor prevăzute de art.***** Cod penal (f.8-9 din dosarul administrativ).

Totodată, instanța reține că reprezentantul autorității pârâte a declarat că dosarul penal, pornit pe 23.06.2021, cuprinde 59 episoade, dintre care 38 episoade de pretindere de mită și 21 alte abateri contravenționale, pe faptul implicării și identificării unei scheme de corupție prin care s-a constatat că angajații Sectorului de poliție de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău, fiind în exercitarea atribuțiilor de serviciu, în contextul restricțiilor impuse de situația epidemiologică, au creat și implementat o schemă de obținere ilicită a mijloacelor bănești de la pasagerii care plecau din țară și în privința cărora apăreau suspiciuni de deținere și prezentare a testului PCR „Covid" cu semne de falsificare. Astfel, polițiștii implicați în serviciu ar fi acceptat și primit sistematic de la cetățenii care traversau frontiera RM pe sensul de ieșire sume cuprinse între 50-100 euro. De asemenea, s-a mai stabilit că, angajații IGPF, implicați în serviciu, ar fi extorcat bani de la diverse persoane, atât cetățeni moldoveni, cât și străini, care intenționau să traverseze frontiera de stat a Republicii Moldova prin „Aeroportului Internațional Chișinău", pe sensul ieșire, pentru a nu le întocmi procese verbale cu privire la încălcarea regulilor de izolare. Contra unor remunerări ilicite, aceștia nu întocmeau procese verbale pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și combatere a bolilor epidemice, a măsurilor de sănătate publică, stabilite de autoritățile competente și pentru încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova.

Astfel, instanța de judecată notează că, potrivit art.76 lit.g) din Codul muncii, Contractul individual de muncă se suspendă în circumstanţe ce nu depind de voinţa părţilor în caz de: g) trimitere în instanţa de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracţiuni incompatibile cu munca prestată, pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătoreşti.

În acest context, instanța constată cu certitudine că ordinul contestat a fost emis cu respectarea legislației în vigoare, întrucât acesta a fost emis ca rezultat al expedierii în instanța de judecată a cauzei penale de învinuire a inculpatului Ursachi Gheorghe în comiterea infracțiunilor prevăzute la art. ***** Cod penal.

Prin urmare, instanța constată că învinuirea în comiterea infracțiunii imputate, este incompatibilă cu funcția publică deținută de reclamant. Mai mult ca atât, instanța subliniază că fapta incriminată reclamantului, a fost comisă în urma exercitării funcției sale în cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și anume aflîndu-se la serviciu, fiind în exercitarea atribuțiilor de serviciu, în contextul restricțiilor impuse de situația epidemiologică, a fost implicat în crearea și implementatarea unei scheme de obținere ilicită a mijloacelor bănești de la pasagerii care plecau din țară și în privința cărora apăreau suspiciuni de deținere și prezentare a testului PCR „Covid" cu semne de falsificare.

Astfel, instanța consideră că autoritatea publică pârâtă corect și legal a emis ordinul nr.25/ps din 16.01.2024, Cu privire la suspendarea din funcție a polițiștilor de frontieră, inclusiv a reclamantului Ursachi Gheorghe, **până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.** Or, art. 50 din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, prevede că funcționarul public cu statut special are următoarele obligații: a) să respecte Constituția şi legile Republicii Moldova, drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului, să fie loial

instituției din care face parte; b) să acționeze cu competență, responsabilitate şi devotament pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, pentru protejarea şi promovarea valorilor şi intereselor naţionale ale Republicii Moldova, inclusiv în condițiile în care viața, sănătatea şi bunurile sale sînt amenințate; c) să respecte jurămîntul depus şi normele deontologice; d) să fie disciplinat şi vigilent, să manifeste inițiativă şi perseverență, să-şi consacre activitatea profesională îndeplinirii competente, integre, corecte şi conștiincioase a atribuțiilor de serviciu; e) să respecte principiile, normele şi regulile activității profesionale; i) să aibă un comportament integru în activitatea publică şi în viaţa personală; o) să informeze şeful ierarhic superior şi autoritățile competente cu privire la faptele de corupţie ori de influență necorespunzătoare săvîrşite personal sau cele săvîrşite de către alţi funcţionari publici cu statut special despre care a luat cunoştinţă; p) să dea dovadă de demnitate în calitatea sa de funcţionar public cu statut special; r) să informeze neîntîrziat structura de resurse umane a entității din care face parte şi autoritatea specializată a Ministerului Afacerilor Interne despre dobîndirea calităţii procesuale de bănuit, învinuit sau inculpat, precum şi despre măsurile procesuale penale dispuse ori hotărîrile penale pronunţate împotriva sa.

Din textul legal menționat, pentru survenirea, în sarcina autorității publice, a obligației de suspendare a raporturilor de serviciu cu funcționarul public, trebuie să fie prezente două condiții: - funcționarul public să dețină calitatea procesuală de bănuit, învinuit, şi această calitate să-i fie atribuită în cadrul unei cauze penale privind comiterea de către funcționarul public a unei infracțiuni care ar prejudicia imaginea, prestigiul, interesele legale ale autorității publice sau legate de exercitarea atribuțiilor funcției publice pe care o deține.

În speța dedusă judecății, instanţa de judecată constată prezența ambelor condiții care determină obligația angajatorului de a emite actul administrativ individual de suspendare a raporturilor de muncă. Or, prin ordonanța procurorului din cadrul Procuraturii Anticorupție din 23.05.2022, s-a dispus a pune sub o nouă învinuire pe Ursachi Gheorghe, incriminându-i comiterea infracțiunilor prevăzute de art.***** Cod penal, respectiv reclamantului i-a fost atribuită calitatea de învinuit în aceasta cauză, iar infracțiunile care îi sunt încriminate (art.324 din Codul penal – corupere pasivă) este pasibilă să prejudicieze imaginea, prestigiul, interesele legale ale autorității publice.

Conform art.16 alin.(1) al Codului administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală.

Astfel, dreptul discreționar în revine autorității doar atunci când i-a fost acordat de lege. În cazul de față, norma legală ce reglementează raportul juridic litigios, impune autorității publice – Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, adoptarea unei decizii obligatorii, pentru care nu este acordată nici o discreție, concluzie ce rezultă din Legea privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne nr.288 din 16.12.2016, cât și art.76 lit.g) din Codul muncii.

În această ordine de idei, se va reține că, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în temeiul normei de drept citate, era obligat să întreprindă măsurile impuse de lege, dacă pe parcursul desfășurării raporturilor de muncă au fost constatate circumstanțe

care condiționează suspendarea acestora.

Concomitent, instanța consideră imperios de a specifica că, în practica Curţii Constituţionale a fost statuat că, deși legislația muncii permite anumite limitări ale drepturilor salariatului, totuși, ele trebuie să aibă o justificare, să fie necesare, să răspundă unui interes general... Întrucât acest drept nu este unul absolut, pe cale de consecință, se impune examinarea în cauză a respectării principiului proporționalității, o cerință imperativă necesar a fi respectată în cazurile de restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului, prevăzută de art.54 alin.(2) din Constituție (hotărârea Curţii Constituţionale nr. 6 din 06 martie 2018, pct.72, 75).

La caz instanța consideră relevante prevederile art.29 alin.(1) - (2) din Codul administrativ, conform cărora, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă.

Actele cauzei atestă că reclamantul Ursachi Gheorghe este angajat în funcție de inspector, ofițer superior al Unității de control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău, având calitatea de funcționar public cu statut special, adică persoană angajată în autoritățile administrative sau instituțiile din subordinea Ministerului Afacerilor Interne, care deține grade speciale şi exercită sarcini ce țin de competența entității din care face parte, în conformitate cu legislația în vigoare.

Totodată, se impune a fi specificat că, potrivit art.3 din Legea cu privire la Poliţia de Frontieră nr.283 din 28.12.2011, principiile de bază ale activităţii Poliţiei de Frontieră sînt: legalitatea, imparţialitatea, respectarea drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului, continuitatea, îmbinarea metodelor publice şi secrete, îmbinarea metodelor de conducere unipersonale şi colegiale, descentralizarea, cooperarea, transparenţa, răspunderea personală, profesionalismul.

Suplimentar, instanţa de judecată mai atenționează că, în practica Curţii Constituţionale s-a menționat că: „Încrederea în instituții, în general, în personalități politice şi figuri publice, semnifică așteptările cetățenilor ca acele persoane sau instituții să acționeze în beneficiul lor. Încrederea în instituții este parte a „capitalului social” alături de încrederea generalizată (în semeni) şi rețelele asociative în care sunt implicați indivizii. Liantul numit „încredere în instituțiile statului” îi face pe cetățeni să se implice mai mult în sfera vieții publice. De asemenea, nivelul de încredere a publicului în instituții are efecte asupra dezvoltării economice a societății. Deși are un grad foarte mare de relativitate, încrederea în unele instituții este semnificativ influențată de reprezentanții acestora” (Hotărârea Curţii Constituţionale nr.4 din 22 aprilie 2013, punctele 64-66).

Astfel, ținând cont de caracterul muncii prestate, obligațiile şi atribuțiile de serviciu pe care le are reclamantul Ursachi Gheorghe în virtutea funcției sale, la încrederea pe care trebuie să o inspire cetățenilor instituția în care activează reclamantul, raportate la caracterul şi gravitatea infracțiunii de care este învinuit, instanţa de judecată va reține că, la caz este întrunită condiția impusă prevederile art. 53 alin.(1) lit.c) al Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcționarului public,

precum și art.76 lit.g) Codul muncii, or, infracțiunea presupus a fi comisă este incompatibilă cu munca prestată, inclusiv este respectat principiul proporționalității măsurii întreprinse de autoritatea publică pentru a atinge scopul urmărit, apărarea interesului public şi încrederii cetățeanului în instituțiile statului.

În consecință instanţa de judecată concluzionează că ordinul nr.25/ps emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la 16 ianuarie 2024 Cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu în privința reclamantului Ursachi Gheorghe, este legal, iar temeiuri de anulare a acestuia nu se constată.

În contextul celor relatate, instanța subliniază că, pentru a fi anulat un act administrativ, reclamantul exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze cererea de chemare în judecată pe prevederile exprese a legii: 1) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate; 2) în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, urmează să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia; 3) în cazul în care invocă că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, urmează să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

Respectiv, nici unul din temeiurile invocate de reclamant întru anularea actului administrativ individual defavorabil, nu atinge nivelul minim pentru a putea fi reținut ca temei de anulabilitate sau de nulitate a actului administrativ individual defavorabil, or, actul contestat este emis conform legii, cu respectarea procedurii stabilite și de către organul competent.

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

În același timp, instanţa de judecată va respinge argumentele invocate de reclamant referitor la faptul că, angajatorul, la emiterea ordinului contestat şi-a depășit dreptul discreționar, instanţa reiterează că, autoritatea publică, la emiterea ordinului contestat, nu dispunea de discreție decizională, fiind obligată să verifice întrunirea condițiilor impuse de lege pentru emiterea ordinului de suspendate. Totodată, deși prin suspendarea raporturilor de serviciu se restrâng exercitarea unor drepturi şi libertăți totodată, instituirea acestei măsuri provizorii în această situație are doar un caracter temporar ori, angajatorul nu se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției salariatului şi nici asupra răspunderii sale penale.

Urmează a se invoca în acest context şi poziția Curţii Constituţionale (Hotărârea Curţii Constituţionale nr.6 din 06 martie 2018 punct 54), conform căreia, deși suspendarea este obligatorie şi automată potrivit prevederilor criticate, nimic din aceste norme legale nu arată că scopul măsurii de suspendare este punitiv, ci mai degrabă de precauție şi provizoriu, în măsura în care privește apărarea interesului public prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzate de comiterea unei infracțiuni de serviciu

sau în legătură cu serviciul (Ţehanciuc v. România, § 19, decizie din 22 noiembrie 2011).

Cu referire la alegațiile reclamantului privind ilegalitatea actului administrativ emis prin faptul că în act nu se conține decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ) instanța le va respinge ca neîntemeiată, or actul administrativ contestat-ordinul nr.25/ps emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la 16 ianuarie 2024 Cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu, în partea dispozitivă, se indică: ORDON: 1. Încetează efectele juridice ale actelor administrative cu caracter, individual nr.451/ps în partea ce-i vizează pe inspector Ursachi Gheorghe; 2. **A suspenda din funcția publică cu statut special** de pe 15 ianuarie 2023 (ulterior sintagma 15 ianuarie 2023 fiind corectată cu sintagma 15 ianuarie 2024 prin ordinul nr.121/ps din 07.03.2024 (f.d. 82)), până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești: (3) **Inspector Ursachi Gheorghe**, ofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră Aeroportul Internațional Chișinău al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ord. IGPFnr.451/ps din 18.10.2021 (960504) (f. 21-22 din dosarul administrativ).

Cu referire la pretenția reclamantului privind anularea refuzului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr.35/18-1-429 din 18.01.2024 privind reluarea raporturilor de muncă și deciziile adoptate în procedura prealabilă-nr.35/18-1-1547 din 23.02.2024 emisă de Inspectoratul General al Poliției și nr.42/1189 din 14.03.2024 emisă de Ministerul Afacerilor Interne, instanța remarcă că, referitor la efectuarea controlului în modul corespunzător și legalitatea ordinului nr.25/ps emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la 16 ianuarie 2024 Cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu a reclamantului Ursachi Gheorghe, conform modului expus anterior, implică subsecvent și legalitatea deciziilor nr.35/18-1-429 din 18.01.2024, nr.35/18-1-1547 din 23.02.2024 și nr.42/1189 din 14.03.2024, dat fiind faptul că odată ce actul administrativ contestat prin procedura prealabilă este corespunzător și întrunește condiții de valabilitate a actului administrativ de fond și de formă, soluția adoptată în procedura prealabilă nu implică decât menținerea actului administrativ dat.

Prin prisma circumstanțelor expuse și prevederilor legale enunțate supra, instanţa de judecată constată, la caz, netemeinicia cerințelor reclamantului Ursachi Gheorghe, iar alegațiile invocate în susținerea acțiunii înaintate poartă caracter formal, nefiind confirmate prin careva probe pertinente și concludente în acest sens.

În consecință, analizând normele legale în coraport cu circumstanțele faptice stabilite, precum și criticele aduse actului contestat de către reclamant, instanța de judecată conchide că, ordinul nr.25/ps emis de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la 16 ianuarie 2024 Cu privire la suspendarea raporturilor de serviciu, în partea ce-l vizează pe reclamantul Ursachi Gheorghe, este legal în fond, neexistând, astfel, temei de admitere a acțiunii reclamantului Ursachi Gheorghe.

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

H O T Ă R Ă Ş T E:

Acţiunea în contencios administrativ a reclamantului Ursachi Gheorghe împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ individual defavorabil, obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, se respinge ca fiind neîntemeiată.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău, sediul Râşcani (adresa: mun.Chișinău, str.Kiev, 3).

Președintele ședinței
Judecător Bagrin Lucia
Copia corespunde originalului