Dosarul nr. 3r-1347/24; (2-23036279-02-3r-21112024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru (judecător Holevițcaia Liudmila)

D E C I Z I E

23 ianuarie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de Draganov Vadim, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Draganov Vadim către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră privind anularea preavizului din 07.11.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023, anularea răspunsului MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023, încasarea din contul IGPF în beneficiul reclamantului despăgubirea morală în suma de 15000 lei,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 10 martie 2023 Draganov Vadim s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră (în continuare, IGPF), formulând următoarele cerințe: anularea preavizului din 07.11.2022; anularea răspunsului IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022; anularea răspunsului IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023; anularea răspunsului MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023; încasarea din contul IGPF în beneficiul reclamantului despăgubirea morală în suma de 15000 lei.

Reclamantul contestă legalitatea preavizului emis pe 07.11.2022 de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, prin care i s-a comunicat reducerea funcției deținută în cadrul instituției. Acesta susține că preavizul reprezintă un act administrativ individual, întrucât îi afectează în mod direct raportul de serviciu și consideră că emiterea acestuia s-a făcut cu încălcarea prevederilor legale.

În fapt, la 14.07.2017 reclamantul a fost numit prin ordinul MAI nr.122 în funcția de Ofițer principal de investigații în cadrul Direcției investigații speciale a Departamentului Poliției de Frontieră.

La 07.11.2022 a primit preavizul din partea IGPF, care anunța reducerea postului său conform art.38 alin.(5) din Legea nr.288/2016. Preavizul prevedea că în lipsa acceptării unui alt post disponibil, raportul de serviciu urma să înceteze după 30 de zile.

La 02.12.2022 reclamantul a depus o cerere de anulare a preavizului, argumentând că acesta a fost emis nelegal.

La 26.12.2022 IGPF a respins cererea, motivând că preavizul nu constituie un act administrativ individual conform art.10 alin.(1) din Codul administrativ nr.116/2018, prin urmare, nu poate fi contestat.

Nemulțumit de răspunsul IGPF, reclamantul a depus la 10.01.2023 o cerere prealabilă la IGPF, prin care și-a reiterat argumentele.

La 19.01.2023 IGPF a respins din nou solicitarea și a transmis cazul către MAI pentru a analiza legalitatea preavizului.

La 28.02.2023 reclamantul a primit răspunsul MAI, prin care s-a menținut decizia IGPF fără a analiza argumentele prezentate. MAI a făcut referire la art.168 din Codul administrativ și a precizat că decizia poate fi contestată în instanța de judecată.

În opinia reclamantului preavizul reprezintă un act administrativ individual, afectează direct raportul juridic dintre reclamant și angajator, generând efecte juridice prin modificarea sau încetarea acestuia. Conține elementele unui act administrativ individual, inclusiv identificarea clară a destinatarului și impunerea unor obligații specifice.

Consideră reclamantul că reducerea postului nu este justificată. Conform Ordinului MAI nr.540/2022, IGPF trebuia să asigure preavizarea angajaților afectați de reorganizare, însă nu a existat o modificare reală a structurii secției în care activa reclamantul.

Anexa 2 a ordinului arată că, numărul de posturi din secția reclamantului a rămas neschimbat, ceea ce sugerează că reducerea funcției sale nu a avut o bază legală reală.

La fel, pârâtul a încălcat obligațiile procedurale, prin necomunicarea ordinului MAI nr.540/2022, deși procedura impunea aducerea la cunoștință a acestuia.

Răspunsurile IGPF și MAI nu respectă cerințele privind actele administrative individuale, întrucât nu conțin informații clare privind căile de atac.

Concluzionează reclamantul că preavizul este ilegal, întrucât nu respectă prevederile legale privind reducerea posturilor și procedurile administrative aferente.

Susține că preavizul ar trebui recunoscut ca act administrativ individual și în consecință anulat.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) și f) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Vadim Draganov împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea preavizului din 07.11.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023, anularea răspunsului MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023, încasarea din contul IGPF în beneficiul reclamantului despăgubirea morală în suma de 15000 lei.

Solicitarea recurentului:

La 15 august 2024 Draganov Vadim a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024, solicitând anularea încheierii contestate, cu remiterea acesteia în instanța competentă pentru examinare în fond.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 31 iulie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 15 august 2024, astfel Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a invocat că încheierea contestată este una neîntemeiată și contrară normelor de drept.

În opinia recurentului, prima instanță a încălcat dreptul reclamantului la egalitatea de tratament, respingând solicitarea reclamantului de anexare a unor documente relevante privind fișele postului, dar a admis cererea pârâtului de anexare a unor documente proprii.

La fel, prima instanță a ignorat efectul juridic al preavizului – instanța a considerat preavizul o simplă operațiune administrativă, fără efecte juridice, deși acesta a determinat modificarea raporturilor de serviciu.

Consideră că prima instanță a aplicat greșit dreptul material – preavizul îndeplinește condițiile unui act administrativ și conform Codului administrativ, putea fi contestat în instanță.

Urmare a celor expuse, a menționat faptul că instanța de fond a admis aplicarea greșită a dreptului material, declarând inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, respectiv încheierea urmează a fi anulată.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimații despre depunerea recursului, oferind un termen pentru prezentarea referinței.

La 05 decembrie 2024, reprezentantul intimatului Ministerul Afacerilor Interne a depus referința, solicitând respingerea recursului și menținerea încheierii primei instanțe.

La 17 decembrie 2024, reprezentantul intimatului Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus referința, solicitând respingerea recursului și menținerea încheierii primei instanțe.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

Conform art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b), (2) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Din probatoriul cauzei rezultă cu certitudine că, prin preavizul IGPF din 07.11.2022 (act contestat de reclamant), reclamantul a fost preavizat că funcția deținută de către acesta în cadrul IGPF, este redusă. S-a acordat termenul de 30 de zile calendaristice din momentul preavizării pentru acceptarea ofertelor IGPF în una din funcțiile disponibile. A fost preîntâmpinat că la expirarea acestui termen și în cazul în care nu va accepta o altă funcție disponibilă, raportul de serviciu urmează a fi încetat.

Prin răspunsurile IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022; IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023 și MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023 (acte contestate de reclamant), cererile reclamantului privind anularea preavizului din 07.11.2022, au fost respinse.

La 10 martie 2023 reclamantul Vadim Draganov s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră (în continuare, IGPF), formulând următoarele cerințe: anularea preavizului din 07.11.2022; anularea răspunsului IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022; anularea răspunsului IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023; anularea răspunsului MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023; .încasarea din contul IGPF în beneficiul reclamantului despăgubirea morală în suma de 15000 lei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) și f) Cod administrativ a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Vadim Draganov împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea preavizului din 07.11.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-D-639/22 din 14.12.2022, răspunsului IGPF nr.35/18-1-419 din 17.01.2023, anularea răspunsului MAI nr.44/10-765 din 17.02.2023, încasarea din contul IGPF în beneficiul reclamantului despăgubirea morală în suma de 15000 lei.

În motivarea soluției judecătorul primei instanțe a invocat că, actul contestat de către reclamant – preavizul din 07.11.2022, nu este un act defavorabil reclamantului în sensul art.11 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, deoarece nu produce nemijlocit efecte juridice prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Respectivul preaviz este o operațiune administrativă în sensul art.15 Cod administrativ și putea fi contestat doar concomitent cu un eventual ordin de încetare a raportului de serviciu al reclamantului Vadim Draganov cu IGPF.

Cu referire la pretenția privind încasarea prejudiciului moral, judecătorul primei instanțe a invocat că aceasta având caracterul accesoriu urmează soarta cerinței de bază. Or, reclamantul nu poate să pretindă că i s-a cauzat careva prejudicii morale, atunci când acestuia nu i s-a vătămat nici un drept protejat de lege. Cu titlu subsidiar, judecătorul a reținut și nerespectarea procedurii prealabile în partea pretenției privind încasarea prejudiciului moral, or, pe calea înaintării cererii prealabile, nu a fost pretinsă repararea prejudiciului.

La 15 august 2024 Draganov Vadim a contestat cu recurs încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024, solicitând anularea încheierii contestate, cu remiterea acesteia în instanța competentă pentru examinare în fond.

Or, în opinia recurentului preavizul poate constitui separat obiect al contenciosului administrativ, întrucât produce efecte juridice asupra sa din momentul emiterii.

Verificând legalitatea și temeinicia actului judecătoresc contestat, Completul specializat consideră soluția instanței de fond, legală și întemeiată, care urmează a fi menținută.

Conform art. 207 alin.(1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Conform art. 207 alin.(2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

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

Conform art. 39 alin.(2) Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

La fel, art.189 alin.(1) Cod administrativ, prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Completul judiciar reiterează că esența litigiului dedus judecății, se rezumă la faptul că reclamantul Vadim Draganov nu este de acord cu faptul că a fost preavizat de către angajator și consideră că temei de preavizare nu a existat.

Prima instanță corect a stabilit că actul contestat – preavizul din 07.11.2022, nu este un act defavorabil reclamantului în sensul art.11 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, deoarece nu produce nemijlocit efecte juridice prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Or, preavizul doar anunță o posibilă încetare a raportului de serviciu, dar nu produce singur acest efect. Încetarea raportului de serviciu necesită emiterea unui Ordin de încetare, care este actul final cu adevărat executoriu.

Analizând preavizul contestat prin prisma art. 15 Cod administrativ, urmează a fi reținut faptul că preavizul constituie în sine o operațiune administrativă, deoarece este un act premergător și pregătitor pentru adoptarea unui act administrativ final.

Conform art. 15 alin. (2) Cod administrativ, operațiunile administrative pot fi contestate separat doar dacă sunt autonom executorii, ceea ce nu este cazul preavizului, deoarece acesta nu încetează raportul de serviciu de unul singur.

La fel, preavizul contestat nu se încadrează în prevederile art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, întrucât preavizul nu impune direct o restrângere a drepturilor reclamantului, ci doar creează o premisă pentru un act ulterior (Ordinul de încetare). Abia eventual Ordinul de încetare a raportului de muncă, ar avea caracterul executoriu în calitate de act administrativ individual defavorabil, care naște efecte juridice concrete și definitive.

Respectiv, Colegiul reține ca justificată concluzia judecătorului instanței de fond că preavizul este o operațiune administrativă în sensul art.15 Cod administrativ și putea fi contestat doar concomitent cu un eventual ordin de încetare a raportului de serviciu al reclamantului Vadim Draganov cu IGPF. Iar, în speță s-a constatat că un asemenea act defavorabil nu a fost emis.

De menționat că, raportul de serviciu al reclamantului Vadim Draganov a fost încetat în legătură cu alte circumstanțe – după acumularea vechimii în muncă ce permite dreptul la pensie – art.38 alin.(1) lit.c) din Legea nr.288/16.12.2016, fapt ce se confirmă prin ordinul nr.699/ps din 15.11.2022 (f. 10 din dosarul administrativ).

Respectiv, Completul judiciar reține ca întemeiate argumentele primei instanțe că, lipsa actului administrativ individual defavorabil emis în privința reclamantului Vadim Draganov, denotă lipsa unui drept vătămat propriu al lui Vadim Draganov și ca consecință, inadmisibilitatea acțiunii reclamantului în temeiul prevăzut de art.207 alin.(2) lit. e) Cod administrativ.

Pretenția reclamantului în partea reparării prejudiciului moral, având în vedere caracterul accesoriu al acesteia, urmează soarta cerinței de bază.

Or, reclamantul nu poate să pretindă că i s-a cauzat careva prejudicii morale atunci când acestuia nu i s-a vătămat nici un drept protejat de lege. Cu titlu subsidiar, se reține și nerespectarea procedurii prealabile în partea pretenției privind încasarea prejudiciului moral, or, pe calea înaintării cererii prealabile, nu a fost pretinsă repararea prejudiciului.

Reieșind din cele expuse, dat fiind că instanța de recurs a constatat netemeinicia argumentelor invocate de recurent, combătute integral prin constatările expuse mai sus și concomitent a constatat legalitatea încheierii contestate, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul declarat de Vadim Draganov.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 31 iulie 2024.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore