Dosarul nr. 3-3023/2025
2-25174371-12-3-15122025

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

28 iulie 2026 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani
în componență:
Președintele ședinței, judecător Rodica Nicula
Grefier Adelina Petcu

examinând în ședință publică cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Sergiu Cernicenco împotriva Inspectoratului Național de Probațiune cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și încasarea cheltuielilor de judecată,

c o n s t a t ă :

Pretențiile reclamantului:

La 15 decembrie 2025, Sergiu Cernicenco a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspectoratului Național de Probațiune, prin care a solicitat anularea actului administrativ individual defavorabil - Ordinul nr.1629-p din 21 noiembrie 2025 prin care reclamantului i-a fost aplicată sancțiune disciplinare – *****. Totodată a solicitat și încasarea cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii s-a invocat că la 23 septembrie 2025, reclamantul Sergiu Cernicenco exercita funcția de şef adjunct al Direcției şi şef al Secției Supraveghere și Pedepse Complementare din cadrul Biroului de Probațiune Drochia, sediul Rîşcani, având atribuții directe în organizarea și coordonarea supravegherii subiecților probațiunii pe raza raionului Rîşcani. Astfel, întreaga sa activitate profesională din ziua respectivă s-a desfăşurat în interes de serviciu, în limitele fişei postului, cu respectarea programului de muncă şi a obligațiilor funcționale.

A notat că în dimineața zilei de 23 septembrie 2025, în intervalul orelor aproximativ 08:00-12:25, reclamantul, însoțit de consiliera de probațiune Lopatinschi Iulia, a efectuat deplasări în teritoriu pentru verificarea la fața locului a obiectivelor de muncă ale persoanelor condamnate, conform foii de parcurs întocmite pentru această zi şi tabelului de evidență a timpului de muncă. Aceste documente, examinate ulterior de Comisia de disciplină în cadrul anchetei de

serviciu, confirmă că activitatea reclamantului s-a desfăşurat în mod efectiv, în teren, în interesul Biroului de probaţiune, pe toată durata intervalului 08:00–12:25.

A menționat că consiliera Lopatinschi Iulia, audiată în cadrul anchetei disciplinare, a confirmat că, în toată această perioadă, împreună cu reclamantul, a vizitat obiectivele de muncă ale condamnaților, îndeplinind sarcinile de serviciu planificate. După încheierea verificărilor, aceasta s-a învoit de la şeful biroului pentru a efectua investigații medicale, revenind ulterior la serviciu în jurul orei 14:00, fapt consemnat în Raportul anchetei de serviciu. La revenirea în oraşul Rîşcani, înainte de pauza de prânz, reclamantul s-a întors la sediul Biroului de probaţiune, după care, pentru o perioadă foarte scurtă - aproximativ 10-15 minute, a părăsit biroul şi s-a deplasat în clădirea Consiliului Raional Rîşcani, aflată în imediata vecinătate a sediului, unde se afla şi Biroul Electoral. Scopul acestei deplasări a fost exclusiv prezentarea sa în calitate de observator, în baza înregistrării anterioare la Comisia Electorală Centrală prin intermediul Asociației Naționale a Para-Juriştilor din Moldova, organizație neguvernamentală, apolitică, fără legături cu vreun partid politic.

A indicat reclamantul că nu a desfăşurat nicio activitate de natură electorală sau politică. El s-a legitimat în calitate de observator şi a părăsit imediat incinta Biroului Electoral, fără a participa la şedințe, fără a formula obiecții sau recomandări şi fără a interacționa cu alegători ori cu reprezentanți ai concurenților electorali. Acest fapt reiese atât din explicațiile detaliate depuse de reclamant în fața Comisiei de disciplină, cât şi din constatările Raportului anchetei de serviciu, unde se menționează expres că nu există dovezi sau declarații care să ateste participarea sa la activități electorale în timpul programului de muncă, iar acțiunea sa s-a limitat la prezentarea ca observator. Imediat după această deplasare de scurtă durată, reclamantul a revenit la birou, apoi a ieşit la pauza de prânz, după care, în aceeaşi zi, s-a întors la locul de muncă şi a rămas la serviciu până la ora 17:00, îndeplinindu-şi în continuare sarcinile aferente funcției. Atât în explicațiile scrise adresate Comisiei de disciplină, cât şi în cele formulate ulterior în fața acesteia, Sergiu Cernicenco a precizat constant că nu a avut nicio intenție de a lipsi nemotivat de la serviciu, că absența a fost limitată în timp şi legată exclusiv de formalitatea legitimări sale ca observator.

La 23 septembrie 2025, şeful Biroului de probaţiune Drochia, Dorin Marcu, a efectuat o vizită la sediul Rîşcani al Biroului de probaţiune Drochia. Acesta a constatat că, pentru o perioadă scurtă de timp, sediul era închis, pe fundalul unor circumstanțe obiective: un consilier se afla la instruire, altul în concediu de odihnă, un alt angajat era învoit, iar reclamantul se afla pentru câteva minute la Biroul Electoral, în imediata apropiere, în vederea legitimării ca observator. Potrivit Raportului anchetei, şeful Dorin Marcu l-a contactat telefonic pe Sergiu Cernicenco, care i-a comunicat că a ieşit din instituție pe o perioadă scurtă de timp

şi că va reveni imediat, fapt ce de altfel s-a şi produs.

În urma acestor verificări, Comisia de disciplină a întreprins cercetări detaliate: a audiat persoanele implicate (directorul INP, şeful Biroului de probaţiune Drochia, consiliera Lopatinschi Iulia şi reclamantul), a examinat foaia de parcurs din 23 septembrie 2025, tabelul de evidenţă a timpului de muncă şi celelalte documente aferente. Pe baza probatoriului administrat, Comisia a reţinut în mod expres următoarele concluzii de fapt: - prezenţa la serviciu a reclamantului în data de 23 septembrie 2025 este confirmată prin documente oficiale şi declaraţii; - se constată doar o părăsire temporară şi neautorizată a locului de muncă, în scopul prezentării ca observator la biroul electoral, pe durata a aproximativ 10-20 de minute; - prezentarea în calitate de observator nu a implicat desfăşurarea de activităţi electorale în timpul programului de lucru; - nu se confirmă în niciun mod desfăşurarea de activităţi electorale de către reclamant pe parcursul programului de muncă. Aceste concluzii ale comisiei interne de disciplină sunt coerente cu explicaţiile constante ale reclamantului şi cu probele administrate: foile de deplasare, tabelul de pontaj, declaraţiile consilierei de probaţiune şi ale şefului biroului, precum şi înscrisurile aferente înregistrării sale ca observator din partea Asociaţiei Naţionale a Para-Juriştilor din Moldova.

Cu toate acestea, prin Ordinul nr. 1629-p din 21.11.2025, Directorul Inspectoratului Naţional de Probaţiune a reţinut, în mod formal, că la data de 23 septembrie 2025 reclamantul „a lipsit nejustificat de la locul de muncă” şi s-a implicat în inspectarea activităţii biroului electoral în timpul programului de lucru, calificând aceeaşi absenţă de câteva minute drept încălcare repetată a programului de muncă, neglijenţă în îndeplinirea atribuţiilor de serviciu şi desfăşurare de activităţi cu caracter politic contrar art. 15 alin. (4) şi art. 57 lit. a), f), i), j) din Legea nr. 158/2008.

A comunicat reclamantul că din ansamblul probelor se demonstrează că: reclamantul a fost prezent la serviciu pe întreaga durată a zilei de 23 septembrie 2025, realizând opt ore de activitate efectivă în interes de serviciu; singura absenţă de la birou a fost una foarte scurtă, justificată de exercitarea dreptului său de a se legitima ca observator, în clădirea aflată la câţiva paşi de sediul Biroului de probaţiune; nu există nicio probă că ar fi desfăşurat activităţi electorale sau politice, concluzie explicită a Raportului Comisiei de disciplină; nu s-a produs nici o perturbare reală a activităţii Biroului de probaţiune, dosarele rămânând în gestiunea reclamantului şi activitatea continuând în mod normal după întoarcerea acestuia la birou.

Prin urmare, calificarea acestei situaţii ca „lipsă nejustificată” şi „activitate politică în timpul programului de lucru”, care stă la baza Ordinului nr. 1629-p, nu corespunde realităţii faptice rezultată din propriile acte ale pârâtului şi reprezintă o denaturare a circumstanţelor concrete ale zilei de 23 septembrie 2025.

A menționat că din Raportul anchetei de serviciu s-a indicat că, în data de 23.09.2025, prezența la serviciu a reclamantului a fost asigurată pe întreaga durată a zilei de lucru, acesta efectuând verificări în teritoriu în prima parte a zilei şi fiind prezent la birou după pauza de prânz până la ora 17:00. Singurul incident reținut de Comisie constă într-o părăsire temporară, de ordinul a 10-15 de minute, a sediului Biroului de probațiune, pentru a se prezenta, în clădirea alăturată, în calitate de observator la biroul electoral. Comisia a notat expres că verificarea evidenței timpului de muncă „nu a relevat nerespectarea programului de muncă, disciplinei muncii", ci doar această ieşire foarte scurtă, neautorizată formal, dar urmată de revenirea imediată la serviciu şi de finalizarea normală a programului.

În fața acestor constatări, calificarea făcută ulterior prin Ordinul nr. 1629-p „lipsă nejustificată de la locul de muncă" şi „nerespectarea repetată a programului de muncă" apare drept arbitrară şi lipsită de suport probator. Noțiunea de „lipsă nejustificată" presupune, din perspectivă juridică, o absență efectivă de la serviciu pe o durată semnificativă, în afara oricărei justificări legale sau convenite, care perturbă desfăşurarea normală a activității instituției. O deplasare de câteva minute într-o clădire vecină, urmată de întoarcerea imediată la birou şi de îndeplinirea integrală a sarcinilor din acea zi, nu poate fi, în mod rezonabil, asimilată unei „lipsiri de la serviciu" în sens disciplinar.

Mai mult, art. 57 lit. a) din Legea nr. 158/2008 ancorează răspunderea disciplinară în cazul nerespectării programului de muncă în condiția „admiterei repetate" a unei asemenea conduite. Aşadar, chiar presupunând, prin absurd, că episodul din 23 septembrie 2025 ar fi putut fi considerat o abatere, lipsesc cu desăvârşire elementele de repetitivitate şi orice probă a unui comportament constant de sfidare a programului. Comisia de disciplină nu a identificat, nu a descris şi nu a documentat alte episoade similare, iar registrul de evidență a timpului de muncă nu relevă un tipar de absențe nemotivate. Prin urmare, premisa factuală a „încălcării repetate" este pur fictivă. Această disonanță între probatoriul administrat și concluzia de culpă disciplinară este problematică nu doar la nivel de drept intern, ci şi prin prisma standardelor consacrate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În jurisprudența sa privind răspunderea disciplinară a funcționarilor, Curtea a subliniat constant că ingerințele grave în cariera unei persoane - cum sunt sancțiunile disciplinare care afectează reputația profesională, perspectivele de promovare sau chiar menținerea în funcție - trebuie să se bazeze pe o bază factuală suficientă, clar stabilită şi să evite orice aparență de arbitrar. Prin urmare, a indicat cauza Oleksandr Volkov c. Ucrainei, Guja c. Republica Moldova, Baka c. Ungariei.

Raportând aceste standarde, Ordinul nr. 1629-p nu respectă exigențele de legalitate şi securitate juridică desprinse din jurisprudența Curții Europene. Deşi Comisia de disciplină a constatat expres că prezența la serviciu a reclamantului în

ziua de 23 septembrie 2025 a fost asigurată şi că nu se confirmă nerespectarea programului de muncă, directorul Inspectoratului Național de Probațiune reține, în actul de sancţionare, exact contrariul, fără a administra probe noi, fără a combate raționamentul Comisiei şi fără a explica de ce o ieşire de câteva minute ar trebui calificată drept „lipsă nejustificată” admisă în mod repetat.

În consecință, a relatat că Ordinul nr. 1629-p este nelegal, urmează a fi anulat ca act disciplinar întemeiat pe o situație de fapt denaturată, care nu corespunde probelor administrate și care transformă un incident izolat, de mică intensitate, într-o pretinsă conduită gravă, repetată, de sfidare a programului de muncă.

Unul dintre pilonii fundamentali ai demersului de anulare a Ordinului nr. 1629-p îl reprezintă demonstrarea faptului că faptele imputate reclamantului nu se circumscriu, nici în fapt şi nici în drept, noțiunii de „activități cu caracter politic” reglementate de art. 57 lit. i) coroborat cu art. 15 alin. (4) din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public. În lipsa acestui element constitutiv esențial, abaterea disciplinară pretinsă nu există în drept, iar actul de sancţionare devine radical lipsit de temei legal.

Raportul anchetei de serviciu consfinţeşte expres că „nu există dovezi sau declarații care să ateste că Cernicenco Sergiu ar fi participat la activități electorale în timpul programului de muncă”, iar Comisia de disciplină nu identifică niciun act de propagandă, nicio intervenție în procedurile electorale şi nicio manifestare publică a unei preferințe politice. Aşadar, elementul material central al abaterii prevăzute de art. 57 lit. i) – desfăşurarea de activități cu caracter politic, lipseşte în fapt.

Participarea ca observator electoral, sub egida unei organizații neguvernamentale, reprezintă o formă de implicare civică neutră, orientată spre monitorizarea legalității procesului electoral, nu spre promovarea unui partid sau candidat. Observatorul nu este agent electoral, nu face agitație, nu îndeamnă la vot şi nu pledează pentru o anumită opțiune politică; el constată, notează şi, eventual, raportează nereguli. A considera că o asemenea activitate intră automat în sfera „activităților cu caracter politic” ignoră atât litera, cât şi spiritul art. 15 alin. (4).

A menționat că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a analizat, în numeroase cauze, limitele în care statul poate impune funcționarilor publici obligații de neutralitate şi restricții privind implicarea politică, sub aspectul art. 10 şi art. 11 din Convenție. În cauze precum Vogt c. Germaniei şi Rekvényi c. Ungariei, Curtea a recunoscut marja de apreciere a statelor în organizarea serviciului public şi în protejarea neutralității politice a anumitor categorii de funcționari, dar a subliniat, în acelaşi timp, că aceste restricții trebuie: (i) să fie clar prevăzute de lege, (ii) să urmărească un scop legitim şi (iii) să fie necesare într-o societate democratică, adică proporționale şi justificate prin motive pertinente şi

suficiente.

Raportând aceste standarde la cauza de față, se observă că, deşi statul poate reglementa un regim de neutralitate pentru funcționarii din sistemul probațiunii, restricțiile trebuie aplicate strict, pe baza unor fapte care dezvăluie o implicare politică reală, nu pe baza unei simple prezențe formale, de scurtă durată, în calitate de observator. Nici o normă din Legea nr. 158/2008 sau din alte acte interne nu interzice funcționarilor să acționeze ca observatori ai unei organizații neguvernamentale apolitice, atât timp cât nu fac propagandă, nu își exprimă public opțiunea politică şi nu favorizează un concurent electoral. Singurul element factologic - prezentarea ca observator pentru 10-20 de minute - este insuficient, prin natura sa, pentru a justifica eticheta de „activitate politică".

Astfel, în sarcina reclamantului nu se poate reține abaterea disciplinară prevăzută de art. 57 lit. i) din Legea nr. 158/2008. Lipseşte elementul material - desfăşurarea unor activități cu caracter politic, iar interpretarea autorității, care transformă o prezență neutră de observator într-o pretinsă „implicare politică", este arbitrară, imprevizibilă şi disproporționată. În absența unuia dintre elementele constitutive ale abaterii, răspunderea disciplinară nu poate fi angajată. Ordinul nr. 1629 p, în partea în care reține încălcarea art. 57 lit. i) coroborat cu art. 15 alin. (4), este vădit nelegal şi se impune a fi anulat, cu radierea tuturor menţiunilor privind pretinsa desfăşurare de „activități cu caracter politic" din dosarul personal al lui Cernicenco Sergiu și cu repunerea acestuia în situația anterioară, inclusiv sub aspectul reputației profesionale şi al perspectivelor de carieră.

Un alt pilon esențial de anulare a Ordinului nr. 1629-p îl constituie faptul că, în privința lui Sergiu Cernicenco, fapta reținută este, în mod evident, nerepetată şi de o intensitate redusă, neatingând pragul de gravitate pe care legiuitorul l-a avut în vedere la art. 57 lit. a) şi lit. f) din Legea nr. 158/2008. Atât analiza cadrului normativ intern, cât și standardele dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la sancțiunile disciplinare aplicabile funcționarilor publici demonstrează că o asemenea situație nu poate justifica reținerea unor abateri ce presupun, în mod expres, un comportament repetat, sistematic şi cu un anumit grad de gravitate.

Articolul 57 din Legea nr. 158/2008 enumeră limitativ abaterile disciplinare ale funcționarului public. Dintre acestea, sunt relevante, pentru cauza de față: nerespectarea programului de muncă, admisă în mod repetat (lit.a), respectiv neglijența şi/sau tergiversarea, în mod repetat, a îndeplinirii sarcinilor de serviciu (lit.f). Sintagma „admisă în mod repetat" reprezintă o condiție esențială de tipicitate a acestor abateri. Legiuitorul a dorit să delimiteze clar situațiile în care se poate angaja răspunderea disciplinară: nu pentru orice incident ocazional, ci pentru conduite care, prin repetitivitate şi impact, pun în discuție loialitatea şi disciplina funcționarului față de instituție.

În doctrina națională privind răspunderea disciplinară în sectorul public se subliniază că funcţia sancțiunii nu este de a pedepsi orice abatere minoră, ci de a sancționa abateri „de o anumită gravitate”, care denotă fie o atitudine constantă de sfidare a obligațiilor de serviciu, fie o neglijență repetată ce produce riscuri reale pentru buna funcționare a instituției. De aici şi opţiunea legiuitorului pentru calificativul „repetat” atât la lit. a), cât şi la lit. f): o singură abatere punctuală de la program sau de la ritmul normal de lucru nu intră, în mod obişnuit, în sfera acestor texte.

Singurul incident reținut de Comisie constă în părăsirea, pentru un interval estimat la 10- 20 de minute, a sediului Biroului de probațiune în vederea prezentării ca observator la biroul electoral aflat în clădirea Consiliului Raional. Comisia consemnează expres că evidența timpului de muncă nu relevă absențe de durată, întârzieri la program sau plecări înainte de termen, ci doar această ieşire temporară, neautorizată formal, urmată de întoarcerea imediată la birou. Nu s-a constatat vreo perturbare a activității instituției, vreo imposibilitate de a presta serviciile de probațiune sau vreo reclamație din partea beneficiarilor.

Prin urmare, chiar din perspectiva autorității, situația factuală este aceea a unui incident izolat, de mică intensitate, consumat într-un interval foarte scurt de timp şi lipsit de consecințe negative reale asupra serviciului. Acest tablou factologic este incompatibil cu ideea de „nerespectare repetată a programului de muncă” sau de „neglijență repetată în îndeplinirea sarcinilor”, în sensul art. 57 lit. a) şi f).

Condiția caracterului „repetat” al nerespectării programului de muncă şi al neglijenței în îndeplinirea sarcinilor nu este o simplă formulă de stil. Ea reprezintă un element constitutiv al abaterilor prevăzute de art. 57 lit. a) şi f), fără de care tipicitatea acestora nu poate fi reținută. A considera că un singur episod de ieşire din sediu, de câteva minute, echivalează cu o conduită „repetată” înseamnă avidă de conținut această condiție şi a transforma orice incident punctual într-o abatere disciplinară, ceea ce contravine atât legii interne, cât şi standardelor de previzibilitate impuse de CEDO.

În situația reclamantului, fapta reținută – o părăsire neautorizată de scurtă durată a sediului, în contextul prezentării ca observator - nu a produs niciun prejudiciu instituției, nu a afectat drepturile beneficiarilor probațiunii şi nu a dezvăluit un tipar de conduită neglijentă sau ostilă față de obligațiile de serviciu. A activa mecanismul disciplinar pentru un asemenea incident izolat şi a-l califica drept abatere de tipul art. 57 lit. a) şi f) înseamnă a ignora pragul de gravitate la care aceste texte fac trimitere şi a transforma răspunderea disciplinară într-un instrument de sancționare a orice abatere, oricât de minoră.

Pentru a reține abaterea de la art. 57 lit. a), autoritatea trebuia să dovedească existența unui tipar de conduită: întârzieri repetate la program, plecări frecvente

înainte de terminarea orelor de lucru, absențe nemotivate care să evidențieze un comportament constant de sfidare a disciplinei muncii. Similar, pentru lit. f), ar fi fost necesară demonstrarea unei neglijențe ori tergiversări repetate în îndeplinirea sarcinilor: dosare lăsate sistematic nerezolvate, termene nejustificat depășite, refuz de a executa dispozițiile legale sau ordinele scrise ale conducerii. Or, în cazul reclamantului, nu există niciun asemenea element.

Analizând coroborat dispozițiile art. 57 lit. a) şi f) din Legea nr. 158/2008, constatările Comisiei de disciplină şi standardele CEDO privind legalitatea, previzibilitatea şi proporționalitatea sancţiunilor disciplinare, rezultă că reținerea acestor abateri în sarcina reclamantului sunt neîntemeiate. Fapta imputată este un incident izolat, de scurtă durată, fără consecințe asupra activității instituției şi fără caracter repetat. A o califica drept „nerespectare repetată a programului de muncă" sau „neglijență/tergiversare repetată a sarcinilor" înseamnă a extinde în mod nepermis sfera de aplicare a normei sancţionării, cu încălcarea principiilor legalității şi proporționalității. În aceste condiții, abaterile de la art. 57 lit. a) şi f) nu pot fi considerate întrunite, iar Ordinul nr. 1629-p se dovedeşte lipsit de temei material sub acest aspect.

Un alt viciu structural al Ordinului nr. 1629-p, care impune anularea acestuia, rezidă în faptul că actul de sancționare se limitează la o enumerare formală, pur declarativă, a unor dispoziții legale, fără a expune în mod coerent şi inteligibil faptele reținute, circumstanțele relevante, analiza juridică şi raționamentul care justifică alegerea sancțiunii aplicate. Această manieră de redactare contravine în mod direct exigențelor de motivare consacrate de Codul administrativ, normelor speciale din Codul muncii şi standardelor dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu privire la obligația autorităților de a oferi decizii motivate, inteligibile şi controlabile.

Analiza Ordinului nr. 1629-p relevă că acesta se limitează la enumerarea unei serii de dispoziții - art. 210 şi 355 din Codul muncii, art. 22 alin. (1) lit. a), art. 23 alin. (1), art. 57 lit. e), f), i), j), art. 58 lit. c), art. 59 din Legea nr. 158/2008 – fără a explica în mod concret: (i) care sunt faptele precise imputate lui Sergiu Cernicenco, (ii) în ce constă încălcarea fiecărei obligații, (iii) care este legătura cauzală dintre aceste fapte şi textele legale indicate şi (iv) de ce s-a optat pentru sancțiunea concretă aplicată. Nu există o individualizare a conduitei în raport cu fiecare literă din art. 57; nu s-a demonstrat ce anume ar constitui „neglijență" în sensul lit. f), ce faptă concretă ar întruni elementele „desfășurării de activități cu caracter politic" în sensul lit. i) sau cum ar fi fost încălcată obligația de loialitate din art. 23 alin. (1) din Legea nr. 158/2008.

Fără o expunere clară a faptelor, a probelor şi a raționamentului juridic, dreptul la apărare devine iluzoriu: persoana nu ştie ce anume trebuie să combată, iar instanța este pusă în situația de a reconstrui ea însăşi motivarea pe care

autoritatea ar fi trebuit să o ofere, ceea ce răstoarnă rolurile şi încalcă principiul separației puterilor. În dreptul național, acest principiu este reflectat în art. 30 Cod administrativ, care protejează securitatea raporturilor juridice, şi în art. 31 Cod administrativ, care impune motivarea actelor administrative defavorabile.

Pe această cale, se impune constatarea nelegalității Ordinului nr. 1629-p pentru lipsa motivării reale şi, în consecință, anularea acestuia, cu radierea sancțiunii din dosarul personal al reclamantului şi repunerea lui în situația anterioară, inclusiv sub aspectul reputației profesionale. O altă soluție ar legitima practica emiterii de acte sancționatorii nemotivate sau motivate pur formal, contrar atât cerințelor dreptului intern, cât și standardelor dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Un alt motiv de nelegalitate al Ordinului nr. 1629-p îl constituie faptul că acesta ignoră şi depăşeşte, în mod arbitrar, concluziile Comisiei de disciplină, încălcând astfel atât Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201/2009, cât şi garanțiile procedurale inerente statutului funcționarului public.

În speță, Comisia de disciplină a examinat raportul anchetei de serviciu, a analizat foaia de parcurs, registrul timpului de muncă, scrisorile şi explicațiile părților implicate, şi a audiat atât pe reclamant, cât şi pe şeful Biroului de probațiune şi pe consiliera de probațiune care l-a însoțit în teren. În baza acestui probatoriu, comisia a stabilit, în mod expres, următoarele elemente factuale esențiale: prezența lui Sergiu Cernicenco la serviciu în data de 23.09.2025 este confirmată de documente oficiale şi de declarațiile martorilor; se constată doar o părăsire temporară şi neautorizată a locului de muncă, pentru un interval de aproximativ 10-20 de minute, în vederea prezentării ca observator la biroul electoral; nu se confirmă desfăşurarea de activități electorale sau politice în timpul programului de muncă; verificarea registrului timpului de muncă nu a relevat nerespectarea programului şi disciplinei muncii, în sensul absențelor nemotivate sau al întârzierilor repetate. Aşadar, comisia a conturat un tablou factual relativ clar şi, mai ales, a exclus explicit ipoteza implicării lui Sergiu Cernicenco în activități politice sau electorale în timpul programului de lucru, precum şi ipoteza unei nerespectări sistematice a programului de muncă.

Din analiza coroborată a dispozițiilor HG nr. 201/2009, a Legii nr. 158/2008 şi a standardelor CEDO în materie de proceduri disciplinare, rezultă că emitentul Ordinului nr. 1629- p a depăşit în mod nelegal concluziile Comisiei de disciplină, a ignorat rolul şi competențele acesteia şi a introdus, în sarcina lui Sergiu Cernicenco, abateri care nu au fost examinată contradictoriu şi nu se sprijină pe concluziile organului disciplinar specializat. Acest viciu nu este unul minor sau pur formal, ci afectează însăşi substanța garanțiilor procedurale oferite funcționarului public. Procedura disciplinară devine, în aceste condiții, o formalitate lipsită de

conținut, iar Ordinul un act arbitrar, emis cu încălcarea principiilor legalității, securității juridice şi proporționalității. Consecința în temeiul Codului administrativ, este anularea Ordinului nr. 1629-p și repunerea lui Sergiu Cernicenco în situația anterioară, cu radierea sancțiunii din dosarul personal şi restabilirea deplină a reputației profesionale.

Un alt motiv de anulare a Ordinului nr. 1629-p îl constituie disproporționalitatea vădită a sancțiunii disciplinare aplicate lui Sergiu Cernicenco în raport cu gravitatea reală a conduitei reținute. Codul administrativ, la rândul său, prin prisma art. 29, impune autorităţilor publice obligația de a respecta principiul proporționalităţii în exercitarea competențelor lor. Măsura aleasă trebuie să fie adecvată scopului urmărit, necesară - în sensul că nu există o măsură mai puțin intruzivă care să poată atinge acelaşi scop - şi rezonabilă, adică să nu impună persoanei o sarcină excesivă în raport cu interesul public protejat. Aplicat în materie disciplinară, acest principiu obligă autoritatea să opteze pentru cea mai blândă sancțiune aptă să restabilească disciplina muncii, având în vedere toate elementele concrete ale cauzei.

CEDO a subliniat în mod constant, în jurisprudența sa, că severitatea unei sancțiuni aplicate unui funcționar public este un element central în analiza proporționalității ingerinței în drepturile protejate de Convenție, în special de art. 8 (viața privată şi profesională) şi art. 10 (libertatea de exprimare). Chiar atunci când există un temei pentru o anumită formă de răspundere, aplicarea celei mai severe sancțiuni sau a unei sancţiuni excesive în raport cu fapta poate duce la constatarea unei încălcări.

Prin urmare, chiar dacă sancțiunea nu este cea mai gravă din perspectiva prevăzută de Legea nr. 158/2008, ea rămâne excesivă raportat la o faptă minoră, singulară şi reparabilă prin mijloace manageriale. A menține o asemenea sancțiune ar echivala cu a valida o ingerință disproporționată, lipsită de ,,motive pertinente şi suficiente” în sensul jurisprudenţei CEDO, şi cu a transmite un mesaj descurajator întregului corp al funcționarilor din sistemul probațiunii.

Articolul 15 alin. (4) din Legea nr. 158/2008 consacră obligația funcționarului public de a se abține, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, de la exprimarea sau manifestarea publică a propriei preferințe politice şi de la favorizarea vreunui partid politic ori a unei organizații social-politice. Textul vizează, modul în care funcționarul îşi exercită funcția, comportamentul său în interiorul raportului de serviciu şi în contextul sarcinilor profesionale. El nu suprimă dreptul funcționarului, în calitate de cetățean, de a participa la viața publică şi la procesul electoral, ci impune doar ca această participare să nu se confunde cu exercitarea autorității publice şi să nu afecteze aparența de neutralitate a instituției.

A considera că o astfel de prezență formală, limitată în timp şi lipsită de orice conținut propagandistic, ar constitui ,,activitate cu caracter politic” interzisă de art.

15 alin. (4) înseamnă a distorsiona sensul legii. Legea vizează manifestările politice - exprimarea preferințelor, propaganda, favorizarea unui concurent, nu exercitarea unor funcții neutre de observare şi raportare, pe care însuși statul, în alte circumstanțe, le încurajează pentru a spori transparența şi credibilitatea alegerilor.

În lumina cadrului normativ intern şi a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, participarea lui Sergiu Cernicenco la procesul electoral în calitate de observator independent trebuie calificată drept o formă legitimă de implicare civică, compatibilă cu statutul său de funcţionar public, atât timp cât nu s-a confundat cu exercitarea funcției şi nu a presupus manifestări politice partizane. Legea nr. 158/2008 recunoaşte expres posibilitatea funcționarilor de a participa, în anumite condiții, la activități electorale şi limitează doar manifestările politice în exercitarea funcției, nu orice prezență la un birou electoral. Prin sancţionarea acestei forme de participare, autoritatea pârâtă a aplicat în mod extensiv şi neprevizibil interdicțiile legale, în contradicție cu textul şi scopul Legii nr. 158/2008 şi cu standardele CEDO referitoare la drepturile politice ale funcționarilor publici. O asemenea aplicare distorsionată a normei nu poate constitui temei valabil pentru o sancțiune disciplinară.

Un ultim motiv de nelegalitate a Ordinului nr. 1629-p îl constituie încălcarea principiilor fundamentale care guvernează activitatea administrativă, consacrate expres de Codul administrativ: legalitatea (art.21), proporționalitatea (art.29), securitatea raporturilor juridice (art.30) şi motivarea actelor administrative defavorabile (art.31). Aceste principii nu au un caracter decorativ, ci exprimă, la nivel intern, exigențe esențiale ale statului de drept, reflectate şi în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Atunci când un act administrativ individual defavorabil, cum este un ordin de sancționare disciplinară este emis cu ignorarea acestor principii, el devine incompatibil atât cu dreptul intern, cât și cu standardele europene privind protecția drepturilor omului.

Argumentele pârâtului

Prin referința depusă la 21 ianuarie 2026, Inspectoratul Național de Probațiune a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d.45-49).

În ședința de judecată, avocatul Eugeniu Musteață, reprezentantul reclamantului Sergiu Cernicenco a pledat pentru admiterea integrală a acțiunii.

Reprezentantul autorității publice pârâte, Inspectoratul Național de Probațiune, Ion Tulbure, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată pe motivele de fapt și de drept invocate în referință.

Aprecierea instanței

Examinând cererea de chemare în judecată, audiind explicațiile participanților

la proces, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu şi interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanţa de judecată conchide că acţiunea este admisibilă și urmează a fi admisă parțial, din următoarele considerente.

Referitor la admisibilitatea acțiunii

În sensul art.20 şi art.189 alin.(1) din Codul administrativ, orice persoană poate înainta o acțiune în contencios administrativ, dacă revendică încălcarea prin activitatea administrativă a unei autorități publice a unui drept legitim sau a unei libertăți stabilită prin lege.

Cu privire la acțiunea în contencios administrativ decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform Codului administrativ.

Conform art.5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art.11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ prevede că, actul administrativ individual defavorabil este actul care impune destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

În condițiile cauzei deduse judecății, Ordinul nr. 1629-p din 21 noiembrie 2025 a Inspectoratului Național de Probațiune de aplicare lui Sergiu Cernicenco a sancțiunii disciplinare – *****, constituie în sine act administrativ individual defavorabil destinatarului, pasibil controlului judecătoresc în ordinea contenciosului administrativ.

Reieșind din prevederile art.206 și 224 Cod administrativ, se atestă că acțiunea înaintată de către reclamant reprezintă o acțiune în contestare.

Instanța de judecată notează că, admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată inter alia de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Conform 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.39 Cod administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică

un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Instanța menționează că la art.17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea „revendică încălcarea" din dispozițiile normelor art. 189 și art. 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în prima facie - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc.– probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat.

Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

Așa cum a fost menționat supra, reclamantul Sergiu Cernicenco este destinatarul ordinului contestat.

Noțiunea „revendică încălcarea" nu echivalează cu noțiunea „vătămarea dreptului". „Revendicarea încălcării" justifică dreptul reclamantului în sens procesual de a înainta acțiunea în contencios administrativ, iar „vătămarea dreptului" se dovedește prin probațiune, fiind o problemă de fond. Astfel, constatarea vătămării dreptului de fiecare dată trebuie să fie un element de fond, altfel, acțiunea trebuie examinată în fond de către instanța competentă pentru a nu îngrădi accesul la justiție (art. 6 CEDO, 20 Constituția RM, art. 39 CA).

În sensul celor enunțate, instanța de judecată reține că, aplicarea sancțiunii disciplinare-*****, reclamantului Sergiu Cernicenco prin Ordinul nr. 1629-p din 21 noiembrie 2025 îi afectează dreptul fundamental al acesteia la muncă și la exercitarea unei funcții publice.

Astfel, la caz, condiția revindecării unui drept în sensul art.17 Cod administrativ, este întrunită.

În conformitate cu art.191 alin.(1) Cod administrativ, cu excepția cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

În temeiul art.191 alin.(1) Cod administrativ, controlul de legalitate a actelor Inspectoratului Național de Probațiune este de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, or aceste acte nu se regăsesc în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ. Astfel, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamant cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, instanța de judecată va reține următoarele.

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

Conform art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative.

Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Conform art. 163 lit. c) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Astfel, cu referire la procedura prealabilă, instanța remarcă că, asemenea gen de litigii sunt exceptate de la obligativitatea tranșării prejudiciare în conformitate cu art.60 alin.(4) al Legii nr.158 din 04.07.2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public, combinat cu art. 163 lit. c) Cod Administrativ.

Art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ prevede că, 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.

Ținând cont de prevederile art. 209 din Codul administrativ, instanța concluzionează că acțiunea reclamantului din 15 decembrie 2025 a fost depusă în termen, cu respectarea termenului de 30 de zile.

Având în vedere cele reținute, instanța de judecată apreciază că acțiunea este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ al autorității publice competente, care produce efecte juridice în exterior și are caracter defavorabil reclamantului.

Astfel, acțiunea este admisibilă.

Circumstanțele de fapt ale cauzei.

Cadrul normativ general.

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

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

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

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

În acord cu art.29 din Codul administrativ, orice măsură întreprinsă de autorităţile publice prin care se afectează drepturile sau libertăţile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporţionalităţii.

(2) O măsură întreprinsă de autorităţile publice este proporţională dacă:

a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;

b) este necesară pentru atingerea scopului;

c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autorităţile publice este una rezonabilă dacă ingerinţa produsă prin ea nu este disproporţională în raport cu scopul urmărit.

În concordanță cu art. 31 din Codul administrativ, actele administrative individuale şi operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit art. 32 din Codul administrativ, procedura administrativă se structurează astfel încât participanţii să poată înţelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar şi ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condiţiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu art. 38 din Codul administrativ, înaintea fiecărei decizii judecătoreşti pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-şi expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanţă de judecată independentă, imparţială şi instituită prin lege. În acest scop, instanţa de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege şi să asigure desfăşurarea cu celeritate a procesului.

Conform art.92 din Codul administrativ, autoritatea publică decide conform convingerii sale libere dacă consideră o faptă drept existentă, luînd în considerare întreaga procedură administrativă, inclusiv toate probele.

(2) Autoritatea publică ia în considerare toate faptele care au importanţă pentru caz, inclusiv cele favorabile participanţilor.

În corespundere cu art. 94 din Codul administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele şi circumstanţele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit art. 118 din Codul administrativ, motivarea este operaţiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere şi la argumentele expuse în cadrul audierii.

Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În acord cu art. 120 din Codul administrativ, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

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

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

c) numele destinatarului actului administrativ;

d) data la care a fost emis actul 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) informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac;

i) semnătura colaboratorului autorităţii publice care a emis actul administrativ.

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

Potrivit art. 137 din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Dacă autoritatea publică poate decide discreționar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale.

Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

Conform art. 219 din Codul administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

În conformitate cu art. 225 din Codul administrativ, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) şi-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) şi-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Cadrul normativ special.

Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008.

Articolul 1. Obiectul şi scopul legii.

(1) Prezenta lege reglementează regimul general al funcţiei publice, statutul funcţionarului public, raporturile juridice dintre funcţionarii publici şi autorităţile publice (în cele ce urmează – raporturi de serviciu), precum şi alte raporturi ce decurg din acestea.

(2) Scopul prezentei legi constă în asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparţial, transparent şi eficient în interesul societăţii şi al statului.

Articolul 2. Noţiuni de bază. În sensul prezentei legi se definesc următoarele noţiuni:

serviciu public - activitate de interes public, organizată şi desfăşurată de către o autoritate publică;

autoritate publică - orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public;

funcţie publică - ansamblul atribuţiilor şi obligaţiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică;

funcţionar public - persoană fizică numită, în condiţiile prezentei legi, într-o funcţie publică;

persoană din corpul de rezervă al funcţionarilor publici - persoană fizică ale cărei raporturi de serviciu au încetat prin eliberarea sau demisia din funcţia publică şi care este inclus în corpul de rezervă al funcţionarilor publici;

funcţie de demnitate publică - funcţie publică ce se ocupă prin mandat obţinut direct în urma alegerilor organizate sau, indirect, prin numire în condiţiile legii;

funcţie publică vacantă - funcţie publică liberă, fără titular;

funcţie publică temporar vacantă - funcţie publică cu al cărei titular au fost suspendate raporturile de serviciu sau al cărei titular a fost detaşat ori, după caz, asigură interimatul unei funcţii publice de conducere;

administrarea funcţiei publice şi a funcţionarilor publici - ansamblul activităţilor necesare implementării procedurilor de planificare a resurselor umane, de încadrare, dezvoltare profesională, remunerare şi evaluare a performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici, precum şi altor politici şi proceduri de personal în vederea realizării optime a misiunii şi obiectivelor strategice ale autorităţii publice.

Conform art.15 alin.(4) din Legea vizată, dreptul la opinie al funcţionarului public, în timpul exercitării atribuţiilor, funcţionarul public se va abţine de la exprimarea sau manifestarea publică a preferinţelor politice şi favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizaţii social-politice.

În corespundere cu art.22 alin.(1), lit.d) din Lege, funcţionarul public are următoarele obligaţii generale să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate şi promptitudine, în spirit de iniţiativă şi colegialitate toate atribuţiile de serviciu;

În acord cu art.23 alin.(1) din Lege, funcţionarul public este obligat să se conformeze dispoziţiilor (ordinelor, indicaţiilor obligatorii spre executare) primite de la conducătorul său direct şi de la conducătorul autorităţii publice în care îşi exercită funcţia publică.

Conform art.57 din Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, constituie abateri disciplinare:

a) nerespectarea programului de muncă, inclusiv absenţa sau întîrzierea nemotivată la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat;

c) intervenţiile în favoarea soluţionării unor cereri în afara cadrului legal;

d) nerespectarea cerinţelor privind păstrarea secretului de stat sau a confidenţialităţii informaţiilor de care funcţionarul public ia cunoştinţă în exerciţiul funcţiei;

e) refuzul nejustificat de a îndeplini sarcinile şi atribuţiile de serviciu, precum şi dispoziţiile conducătorului;

f) neglijenţa, tergiversarea şi/sau îndeplinirea nesatisfăcătoare în mod repetat a sarcinilor**;**

g) acţiunile care aduc atingere prestigiului autorităţii publice în care activează;

h) încălcarea principiilor de etică şi a normelor de conduită a funcţionarului public;

i) desfăşurarea în timpul programului de muncă a unor activităţi cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4);

j) încălcarea prevederilor referitoare la obligaţii şi restricţii stabilite prin lege;

k) încălcarea regulilor de organizare şi desfăşurare a concursului, a regulilor de evaluare a performanţelor profesionale ale funcţionarilor publici, inclusiv nerespectarea şi/sau refuzul îndeplinirii obligaţiilor aferente procedurii de evaluare a performanţelor profesionale ale funcţionarului public;

l) alte fapte considerate ca abateri disciplinare în legislaţia din domeniul funcţiei publice şi funcţionarilor publici sau în legile speciale;

m) încălcarea regulilor şi rigorilor procedurale cu privire la iniţierea, desfăşurarea şi înregistrarea controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător;

n) nerespectarea prevederilor art.7 alin.(2) din Legea nr.325/2013 privind evaluarea integrităţii instituţionale.

În acord cu art.58 din Legea vizată, pentru comiterea abaterilor disciplinare, funcţionarului public îi pot fi aplicate următoarele sancţiuni disciplinare:

a) avertisment;

b) mustrare;

c**) mustrare aspră;**

d) suspendarea dreptului de a fi promovat în funcţie în decursul a doi ani;

e) retrogradare într-o funcţie publică de nivel inferior, fie din aceeaşi categorie, fie dintr-o categorie inferioară, şi/sau retrogradare în gradul de calificare;

f) destituire din funcţia publică.

Conform art.59 alin.(1), sancţiunea disciplinară se aplică de către persoana/organul care are competenţa legală de numire în funcţie.

(2) Sancţiunile disciplinare se aplică în termen de 12 luni de la data săvârşirii abaterii, cu excepţia sancţiunii disciplinare în cazul emiterii de către Curtea de Conturi a opiniei contrare sau în cazul imposibilităţii exprimării opiniei asupra situaţiei financiare a autorităţii/instituţiei bugetare şi cu excepţia sancţiunii disciplinare pentru încălcarea legislaţiei cu privire la declararea averii şi intereselor personale, la soluţionarea conflictelor de interese şi la regimul juridic al incompatibilităţilor şi restricţiilor, care se aplică în termen de cel mult 6 luni de la data rămînerii definitive a actului prin care se constată săvîrşirea abaterii disciplinare.

(3) Sancţiunea disciplinară specificată la art.58 lit.a) se aplică în termen de o lună de la data constatării săvârşirii abaterii, după examinarea explicaţiei scrise privind abaterea săvârşită de către funcţionarul public.

Sancţiunile disciplinare specificate la art.58 lit.b)-f) se aplică după cercetarea prealabilă a abaterii imputate şi după audierea funcţionarului public de către comisia de disciplină, în termen de o lună de la data constatării săvârşirii abaterii.

(3^1) Curgerea termenelor specificate la alin.(2) şi (3) se suspendă pe perioada aflării funcţionarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii sau în concediu medical.

Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009:

Pct.26 din Regulament menționează că, comisia de disciplină are următoarele atribuţii : 1) asigură activitatea de cercetare a faptelor sesizate ca abateri disciplinare; 2) examinează raportul privind ancheta de serviciu, audiază secretarul/grupul de lucru, funcţionarul public sau reprezentantul acestuia, precum şi alte persoane ale căror declaraţii pot înlesni soluţionarea cazului; 3) propune aplicarea uneia dintre sancţiunile disciplinare prevăzute la art.58 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public sau, după caz, clasarea cauzei; 4) semnează procesele-verbale ale fiecărei şedinţe a comisiei de disciplină; 5) constată suspendarea sau încetarea calităţii de membru al comisiei sau, în cazul suspendării preşedintelui sau a secretarului, decide exercitarea atribuţiilor acestora de către unul din membrii comisiei.

Conform pct. 34, sesizarea trebuie să cuprindă: 1) numele, prenumele şi datele de contact ale persoanei care a formulat sesizarea; 2) numele, prenumele şi, dacă este posibil, subdiviziunea în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public a cărui faptă este sesizată; 3) descrierea faptei care constituie obiectul sesizării; 4)

expunerea argumentelor care stau la baza sesizării; 5) data; 6) semnătura.

Pct. 35. Sesizarea se formulează în scris şi este însoţită, atunci cînd este posibil, de înscrisurile probatorii.

În acord cu pct. 36. Din Regulament, după primirea sesizării, preşedintele comisiei de disciplină, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare, convoacă şedinţa comisiei de disciplină care decide:

1) remiterea sesizării secretarului comisiei în vederea desfăşurării anchetei de serviciu;

2) constituirea unui grup de lucru abilitat cu desfăşurarea anchetei de serviciu – în cazurile în care obiectul sesizării este unul complex, precum şi dacă sînt vizaţi 2 sau mai mulţi funcţionari publici;

3) clasarea cauzei – în situaţia în care se constată că: a) nu sînt îndeplinite condiţiile prevăzute la subpct. 1), 3), 4) şi 6) din pct.34 din prezentul Regulament; b) a expirat termenul specificat la pct. 67 din prezentul Regulament; c) nu sînt îndeplinite condiţiile prevăzute la subpct. 2) al pct. 34 din prezentul Regulament, iar identificarea funcţionarului public, a cărui faptă este sesizată, nu este posibilă.

Pct. 38. Desfășurarea anchetei de serviciu presupune:

1) examinarea sesizării; 2) examinarea explicației scrise privind fapta sesizată; 3) audierea funcționarului public a cărui faptă constituie obiectul sesizării; 4) audierea persoanei care a formulat sesizarea; 5) culegerea informațiilor considerate necesare pentru rezolvarea cazului, prin mijloacele prevăzute de lege, inclusiv audierea oricăror altor persoane ale căror declarații pot înlesni soluționarea cazului; 6) administrarea probelor, precum și verificarea documentelor și a declarațiilor prezentate.

Conform pct.52 din Regulament, cercetarea faptelor sesizate ca abateri disciplinare se finalizează cu adoptarea propunerii comisiei de disciplină cu privire la: 1) sancţiunea disciplinară aplicabilă, în cazul în care s-a dovedit savîrşirea de către funcţionarul public a abaterii disciplinare prevăzute de lege; 2) clasarea cauzei, atunci când nu se confirmă săvârșirea unei abateri disciplinare prevăzute de lege sau se constată expirarea termenului specificat la punctul 67 ori încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarului public cercetat.

În corespundere cu pct. 55. La individualizarea sancţiunii disciplinare aplicabile funcţionarului public, comisia de disciplină ţine cont de: 1) cauzele care au determinat săvîrşirea abaterii disciplinare; 2) împrejurările în care aceasta a fost săvîrşită; 3) gradul de vinovăţie; 4) gravitatea şi consecinţele abaterii disciplinare; 5) conduita funcţionarului public; 6) existenţa unor antecedente disciplinare ale funcţionarului public, care nu au fost stinse în condiţiile legii.

Conform art.210 din Codul muncii, sancţiunea disciplinară se aplică prin ordin (dispoziţie, decizie, hotărîre), în care se indică în mod obligatoriu:

a) temeiurile de fapt şi de drept ale aplicării sancţiunii;

b) termenul în care sancţiunea poate fi contestată;

c) organul în care sancţiunea poate fi contestată.

(2) Ordinul (dispoziţia, decizia, hotărîrea) de sancţionare, cu excepţia sancţiunii disciplinare sub formă de concediere conform art.206 alin.(1) lit.d) care se aplică cu respectarea art.81 alin.(3), se comunică salariatului, sub semnătură sau prin altă modalitate care permite confirmarea recepţionării/înştiinţării, în termen de cel mult 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unităţii (filială, reprezentanţă, serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate - în termen de cel mult 15 zile lucrătoare şi produce efecte de la data comunicării. Refuzul salariatului de a confirma prin semnătură comunicarea ordinului se fixează într-un proces-verbal semnat de un reprezentant al angajatorului şi un reprezentant al salariaţilor.

(3) Ordinul (dispoziţia, decizia, hotărîrea) de sancţionare poate fi contestat de salariat în instanţa de judecată în condiţiile art.355.

În opinia instanței de judecată, exigența de bază față de autoritatea publică în situația din speță, este ca aceasta să acționeze cu bună-credință, cu respectarea principiilor legalității, proporționalității și securității raporturilor juridice, precum și cu respectarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor asupra cărora se răsfrâng efectele actelor administrative emise. Or, în cadrul examinării prezentei cauze, instanța urmează să verifice dacă autoritatea publică pârâtă, la emiterea ordinului contestat, a respectat aceste principii fundamentale și dacă ingerința produsă asupra statutului profesional al reclamantului a fost una legală, justificată și proporțională.

Instanța reține că din dosarul administrativ se atestă că, conform ordinului nr.382-p din 29 ianuarie 2025, Sergiu Cernicenco a fost numit prin promovare în funcția de Șef adjunct direcție, Șef al secției supraveghere și pedepse complimentare a Biroului de probațiune Drochia (f.d,17, dosar administrativ).

Conform sesizării nr.03/02-1000 din 26 septembrie 2025, directorul Inspectoratului Național de Probațiune a solicitat Comisiei de disciplină a Inspectoratului Național de Probațiune inițierea anchetei de serviciu în privința funcționarului public, din cadrul Biroului de Probațiune Drochia, sediul Rîșcani, șef adjunct, Sergiu Cernicenco (f.d.15-16, dosar administrativ).

La 23 octombrie 2025, Sergiu Cernicenco a depus explicații în adresa Comisiei de disciplină a Inspectoratului Național de Probațiune și a menționat că, la 23 septembrie 2025 a fost prezent la serviciu, fapt ce poate fi confirmat prin documentele anexate la materialele anchetei de serviciu, precum și prin foile de deplasare în teritoriu efectuate în scop de serviciu. La revenirea din teritoriu, a părăsit pentru o perioadă scurtă, de aproximativ 10 minute, biroul de probațiune, deplasându-se în clădirea Consiliului raional Rîșcani, aflată în imediată apropiere, unde se afla Biroul Electoral, pentru a se prezenta ca observator. A precizat că nu a

desfășurat nici o activitate de natură electorală, ci doar s-a legitimat. Ulterior, a plecat la pauza de prânz, iar imediat după revenire din pauză s-a întors la serviciu, unde a rămas până la ora 17.00. A menționat că nu a existat nici o intenție de a lipsi nemotivat de la locul de muncă sau de a încălca regulamentul intern (f.d.12, dosar administrativ).

Conform raportului anchetei de serviciu semnat la 20 octombrie 2025 de către Președinta Comisie de disciplină, Alla Sorocean s-a relatat următoarele.

Obiectul anchetei fiind investigarea unei posibile abateri disciplinare constând în: lipsa nejustificată de la locul de muncă în data de 23 septembrie 2025; implicarea funcționarului public în inspectarea activității biroului electoral în timpul programului de lucru.

Activitatea desfășurată în realizarea anchetei de serviciu a constat în: audierea funcționarului public Sergiu Cernicenco a cărui faptă a fost sesizată; audierea directorului INP; audierea șefului biroului de probațiune Drochia, D.Marcu; audierea consilierului de probațiune Lopatinschi Iulia; examinarea foii de parcurs din 23 septembrie 2025; verificarea tabelului de evidență a timpului de muncă.

În concluzie, s-a menționat că prezența la serviciu în data de 23 septembrie 2025 a fost susținută prin documente oficiale și declarații; s-a constatat o părăsire temporară și neautorizată a locului de muncă, în scopul prezentării ca observator la biroul electoral. Prezentarea ca observator electoral nu trebuie realizată în timpul programului de lucru, deoarece poate genera suspiciuni privind imparțialitatea funcționarului public. Nu s-a confirmat desfășurarea de activități electorale în timpul programului de muncă. (f.d.9-10, dosar administrativ).

Conform procesului-verbal nr.2 din 24 octombrie 2025 al ședinței Comisiei de disciplină din cadrul Inspectoratului Național de Probațiune, Comisia a supus votului propunerea formulată de președintele Comisiei cu atribuții în desfășurarea anchetei disciplinare, privind clasarea cauzei pe motiv că nu s-a confirmat săvârșirea unei abateri disciplinare.

În rezultatul votului au fost 2 voturi pentru și 3 voturi împotrivă. Prin urmare, propunerea nu a fost adoptată.

Ulterior, s-a supus votului dacă fapta constituie abatere disciplinară prevăzută de art.57 lit. a) din Legea nr.158/2008 -nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată de la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat. În rezultatul votului, 3 voturi au fost pentru și 2 voturi împotrivă. Propunerea a fost adoptată.

Astfel, Comisia a supus votului propunerea de a aplica sancțiunea disciplinară domnului Sergiu Cernicenco, în temeiul art.58 lit. a) din Legea nr.158/2008- avertisment. În rezultatul votului, 3 voturi au fost pentru și 2 voturi împotrivă. (f.d.6-8, dosar administrativ).

Conform ordinului nr.1629-p din 21 noiembrie 2025 emis de Inspectoratul

Național de Probațiune ,,Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare domnului Sergiu Cernicenco”, s-a ordonat: pentru încălcarea prevederilor art.210, art.355 din Codul muncii, art.22 alin.(1) lit. d), art.23 alin.(1), art.57 lit. e), f), j), art.58 lit.c), art.59 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, și a sarcinilor din fișa postului, lui Cernicenco Serghei, șef adjunct al Biroului de probațiune Drochia , șef al Secției supraveghere și pedepse complementare (sediul Rîșcani), i s-a aplicat sancțiunea disciplinară sub formă de ,,*****”, în conformitate cu art.58 lit. c) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. (f.d.4-5, dosar administrativ).

Analizând ordinul contestat în coraport cu explicațiile depuse și a materialelor cauzei, instanța constată că faptele imputate reclamantului Cernicenco Serghei prin ordinul contestat se rezumă la următoarele:

- nerespectarea programului de muncă, inclusiv absența sau întârzierea nemotivată de la serviciu ori plecarea înainte de termenul stabilit în program, admisă în mod repetat, cu încălcarea prevederilor art.57 lit. a) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- a dat dovadă de neglijență în îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu, art.57 lit. f) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic specificate la art.15 alin.(4), și anume: ,,în timpul exercitării atribuțiilor, funcționarul public se va abține de la exprimarea sau manifestarea publică a preferințelor politice și favorizarea vreunui partid politic sau vreunei organizații social-politice” cu încălcarea prevederilor art.57 lit. i) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, art.57 lit. j) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;

Conduita reclamantului a fost încadrată în ipoteza art.56, art.57 lit. a), lit. i), lit. f), lit. j), art.58 lit. c), art.59 alin.(1), alin.(2), alin.(3), alin.(3^1) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Însă, în dispozitivul ordinului contestat s-au menționat încălcările prevederilor art.210, art.355 din Codul muncii, art.22 alin.(1) lit. d), art.23 alin.(1), art.57 lit. e),lit. f),lit. j), art.58 lit. c), art.59 din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

Instanța de judecată subliniază că, ancheta de serviciu reprezintă o etapă a procedurii administrative soldate cu emiterea ordinului de sancționare disciplinară. Deci din circumstanțele faptice descrise în materialele anchetei de serviciu, reproduse ulterior în ordinul nr.1629-p din 21 noiembrie 2025 s-a conturat o sancțiune disciplinară și anume ,,*****”.

În continuare, instanța se va pronunța asupra sancțiunii implementate față de Cernicenco Serghei.

La individualizarea sancţiunii disciplinare aplicate se ţine cont de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare, împrejurările în care aceasta a fost săvârşită, gradul de vinovăţie şi consecinţele abaterii, comportamentul general în cadrul serviciului al persoanei respective, precum şi de existenţa altor sancţiuni disciplinare.

În speță, conform procesului-verbal nr.2 din 24 octombrie 2025 al ședinței Comisiei de disciplină din cadrul Inspectoratului Național de Probațiune, Comisia a supus votului propunerea formulată de președintele Comisiei cu atribuții în desfășurarea anchetei disciplinare, privind clasarea cauzei pe motiv că nu s-a confirmat săvârșirea unei abateri disciplinare, ulterior s-a propus aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de avertisment, prevăzută de art. 58 lit. a) din Legea nr. 158/2008. Însă, conform ordinului nr.1629-p din 21 noiembrie 2025, directorul Inspectoratului Național de Probațiune, a aplicat „*****”.

Conform pct. 64 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009, dacă persoana/organul competent aplică o altă sancțiune decât cea propusă de comisie, este obligat să-și motiveze decizia.

Conform, pct.65 din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009, în actul administrativ de sancţionare se indică în mod obligatoriu:

1) temeiurile de fapt şi de drept ale aplicării sancţiunii;

2) termenul în care sancţiunea poate fi contestată;

3) organul în care sancţiunea poate fi contestată;

4) motivul pentru care a fost aplicată o altă sancţiune decît cea propusă de comisia de disciplină, în situaţia specificată la punctul 64 al prezentului Regulament.

Instanța notează că cercetarea ordinului nr. 1629-p din 21 noiembrie 2025, raportului de anchetă, procesului-verbal al ședinței Comisiei de disciplină, degajă suficiente dovezi asupra faptului că autoritatea publică pârâtă nu a abordat criteriile de individualizare a sancțiunii disciplinare, nu a arătat motivele care au determinat-o să aplice sancțiunea de „*****” și nu alte sancțiuni din cele prevăzute expres și exhaustiv la art. 58 din Legea cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. Or, aplicarea sancțiunii disciplinare nu reprezintă o chestiune de oportunitate (art. 225 alin. (1) din Codul administrativ) ci derivă din dreptul discreționar consacrat la art. 137 din Codul administrativ, care dirijează comportamentul autorității publice pe această dimensiune.

Aserțiunea pârâtului precum că abaterea disciplinară este una *a priori* gravă nu poate fi reținută atât timp cât opțiunea respectivă nu a fost justificată, iar marja de discreție impunea o abordare minuțioasă, inclusiv în lumina circumstanțelor

atenuante și agravante ale speței.

În segmentul dat, instanța va evidenția că, legalitatea, oportunitatea, discreția reprezintă dimensiuni juridice distincte ale actelor administrative care nu urmează a fi confundate. O asemenea concluzie nu rezidă direct din Codul administrativ, care nu definește în general noțiunea de oportunitate sau dreptul discreționar, însă se deduce dintr-o analiză multiaspectuală a legislației conexe și doctrinei juridice.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele condiții generale: conformitatea cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament şi cu toate actele normative cu forță juridică superioară; competența emitentului; forma şi procedura prevăzută de lege. Principiul legalității evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea lato sensu, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât și din punct de vedere al prescripțiilor legii în ceea ce privește forma, fondul și limitele competenței organului care emite actul administrativ.

Prin oportunitate înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiența cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Oportunitatea vizează: momentul în care se adoptă actul administrativ (actualitatea), locul şi condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieţii şi interesul public.

Dreptul de apreciere sau puterea discreţionară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acţiona cu exces de putere ce poate fi cenzurat în instanţa de judecată.

Chestiunea oportunităţii actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreţionară) al organelor administraţiei de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecţi de drept în alegerea soluţiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Legislatorul național prin dispoziția art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, a exceptat expres de la controlul judecătoresc, segmentul de oportunitate a actului administrativ, totodată a limitat competențele instanței în verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar la următoarele elemente: luarea în considerare a tuturor faptelor relevante; respectarea limitelor legale ale dreptului discreţionar; exercitarea dreptului discreţionar conform scopului acordat prin lege.

Instanța subliniază că, dacă autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale.

Dreptul discreționar derivă din cadrul normativ aplicabil, legislatorul operând cu noțiuni: ”poate”, ”are dreptul”, ”fie/sau” etc, care per ansamblu conturează posibilitatea autorității publice de a opta între mai multe conduite de urmat. Dacă legislatorul utilizează noțiunile: ”trebuie”, ”urmează”, ”este obligat” etc, atunci în aceste cazuri nu devine incident dreptul discreționar. Dreptul de a admite dezideratele solicitantului sau a le respinge, în mod formal, configurează o putere discreționară, însă în acest caz, legislatorul nu conferă expres consecințe/soluții alternative.

În speță, Inspectoratul Național de Probațiune a imputat reclamantului Cernicenco Serghei, nerespectarea programului de muncă, neglijență în îndeplinirea sarcinilor și atribuțiilor de serviciu, desfășurarea în timpul programului de muncă a unor activități cu caracter politic, încălcarea prevederilor referitoare la obligații și restricții stabilite prin lege, art.57 lit. j) din Legea nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

În acest sens, instanța menționează că autoritatea publică nu și-a motivat soluția privind aplicarea sancțiunii disciplinare „*****”, în contextul în care, conform raportului anchetei de serviciu și tabelului de pontaj s-a confirmat prezența la serviciu a reclamantului, nu a fost identificată nici o dispoziție, nici o sarcină neglijată produsă în acea zi. Același raport a constatat că nu sunt probe sau declarații care să ateste participarea reclamantului la activități electorale în timpul orelor de muncă.

De asemenea, este de menționat că pârâtul nu a motivat aplicarea sancțiunii conform testului de proporționalitate, ori, măsura luată trebuie să fie adecvată – să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului, şi proporțională - să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

La acest aspect, se impune a învedera că conform art. 29 din Codul administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile şi libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională, dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; este necesară pentru atingerea scopului; este rezonabilă, iar măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Se va sublinia că contracararea abuzurilor şi a exceselor de putere se realizează prin evaluarea de către instanța de judecată a puterii discreţionare a autorităţii publice pârâte, raportând-o la situaţia de caz concretă, pentru a stabili dacă limitele acesteia sunt depăşite, iar autoritatea publică a intrat în zona excesului de putere. Acest fapt nu trebuie interpretat ca fiind o imixtiune în activitatea autorităţilor, deoarece actul administrativ este anulat doar în cazul în

care este ilegal şi nu inoportun.

În segmentul dat, sunt elocvente concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului care a menționat că, obiectul și scopul art. 18 din Convenție îl constituie interzicerea abuzului de putere [Merabishvili împotriva Georgiei (MC), 2017, pct. 303 și 306; Ilgar Mammadov împotriva Azerbaidjanului (procedură privind neîndeplinirea obligațiilor) (MC), 2019, pct. 189]. În conformitate cu Travaux préparatoires [Lucrările pregătitoare] ale Convenției, aceasta prezintă o „aplicare a teoriei aplicării greșite a puterii" [CDH (75) 11, pag. 8]. Acesta protejează împotriva reprimării de către stat a drepturilor și libertăților enunțate în Convenție „prin măsuri minore care, deși sunt aplicate sub pretextul organizării exercitării acestor libertăți pe teritoriul său, sau al protejării literei legii, au efectul opus" (ibidem, pag. 3). Susținerile privind existența unor motive necorespunzătoare sau scopuri ascunse aflate la baza restrângerilor aplicate drepturilor enunțate în Convenție sunt formulate uneori și examinate în temeiul normelor materiale ale Convenției. Cu titlu exemplificativ cauzele, Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei (nr. 2), Jordan împotriva Regatului Unit, Bączkowski și alții împotriva Poloniei, Merabishvili împotriva Georgiei.

În rezultat, analizând deficiențele admise pe parcursul procedurii administrative, instanța conchide că unica modalitate de remediere a drepturilor reclamantului în situația dedusă spre examinare, este anularea Ordinul Inspectoratului Național de Probațiune nr. 1629-p din 21 noiembrie 2025 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare d-lui Sergiu Cernicenco" - *****, cu restabilirea în drepturi a reclamantului, conform legii.

Cu privire la pretenția privind încasarea cheltuielilor de asistență juridică, instanța de judecată menționează următoarele.

În concordanță cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169-171.

În conformitate art. 96 Cod procedură civilă, instanţa judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părţii care a avut câştig de cauză cheltuielile ei de asistenţă juridică, în măsura în care acestea au fost reale, necesare şi rezonabile. (1^1) Cheltuielile menţionate la alin. (1) se compensează părţii care a avut câştig de cauză dacă aceasta a fost reprezentată în judecată de un avocat.

În context, conform practicii CtEDO, cheltuielile pentru asistența juridică trebuie să fie necesare, realmente angajate și rezonabile ca mărime. Cuantumul cheltuielilor pentru asistența juridică trebuie astfel stabilit, încât acesta să fie rezonabil și să nu constituie sume excesive. Astfel, reclamantul are dreptul la rambursarea costurilor și cheltuielilor, având în vedere că s-a dovedit faptul că ele au fost realmente angajate, necesare și rezonabile ca mărime (Nilsen și Johnsen v.

Norvegia din 25.11.1999, § 62).

În această ordine de idei, se reține că avocatul Sergiu Musteață a prezentat bonul de plată seria DAAnr.68284029 din 12.12.2025 și contractul de asistență juridică nr.ME/2025/12/05 din 12.12.2025. Prin urmare, reclamantul, fiind reprezentată de către avocat, a suportat cheltuieli de asistență juridică în mărime de 10 000 (zece mii) lei.

Astfel, ținând cont de numărul de ședințe care au avut loc, de complexitatea cauzei și de soluția pronunțată pe marginea litigiului, instanța conchide că suma de 7 000 lei, reprezintă un cuantum real, necesar și rezonabil pentru asistența juridică acordată pe marginea cauzei deduse judecății.

Corespunzător, pretențiile reclamantului privind încasarea de la pârât a cheltuielilor de judecată compuse din cheltuieli de asistență juridică în sumă de 10 000 lei urmează a fi admise parțial, cu încasarea din contul Inspectoratul Național de Probațiune în beneficiul lui Sergiu Cernicenco, a sumei de 7 000 (șapte mii) de lei cu titlu de cheltuieli pentru asistență juridică.

Din considerentele enunțate, instanța de judecată ajunge la concluzia de a admite parțial acțiunea în contencios administrativ înaintată de Sergiu Cernicenco împotriva Inspectoratului Național de Probațiune cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și încasarea cheltuielilor de judecată.

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul Administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ş t e:

Se admite parțial acțiunea.

Se anulează Ordinul Inspectoratului Național de Probațiune nr. 1629-p din 21 noiembrie 2025 „Cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare d-lui Sergiu Cernicenco” - *****.

Se încasează de la Inspectoratul Național de Probațiune în beneficiul lui Sergiu Cernicenco cheltuieli de asistență juridică în sumă de 7 000 (șapte mii) de lei.

În rest, pretențiile se resping ca neîntemeiate.

Hotărârea cu drept de apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (mun. Chișinău, str. Kiev 3).

Președintele ședinței,
Judecător Rodica Nicula