Dosar nr. 3-836/2023

H O T Ă R Â R E
în numele Legii

05 noiembrie 2024 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani
în componență:
Președintele ședinței, judecătorul Violeta Chisilița
grefier Dorin Marcel Baltag

examinând în ședință publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de Sergiu Ungureanu împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, reîncadrarea în funcție și achitarea plăților salariale,

c o n s t a t ă

Argumentele participanților la proces

Pretențiile reclamantului:

La data de 31 martie 2023, Ungureanu Sergiu, reprezentat de avocatul Vitalie Țurcan, a înaintat o acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii privind anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilire în funcție a reclamantului și achitarea cheltuielilor ce țin de asistența juridică.

În motivarea acțiunii înaintate, reclamantul a menționat că, în temeiul Ordinului Inspectoratului de Stat al Muncii nr.05-a din 19 ianuarie 2023 cu privire la preavizare, Ungureanu Sergiu, inspector principal în Inspecția teritorială de muncă Chișinău, a fost preavizat despre eliberarea din funcție, în legătură cu implementarea Hotărârii Guvernului nr.725/2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr.788/2013 „Cu privire la organizarea funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii", precum aprobarea statului de personal nr.218 din 13 decembrie 2022.

Indică reclamantul că, potrivit Ordinului Inspectoratului de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu, Ungureanu Sergiu a fost eliberat din funcția de inspector principal, Inspecția teritorială de muncă Chișinău, în temeiul prevederilor art.42 alin.(3) alin.(6), art.43 alin.(3) si art.63 alin.(l) lit. c) din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică, în legătură cu lichidarea funcției publice, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal nr.218 din 13 decembrie 2023, din data de 20 februarie 2023. Prevederile ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu i s-au adus la cunoștință titularului Ungureanu Sergiu doar la data de 22 februarie 2023 ora 10.00, fapt confirmat prin înscrierea semnătura pe ordinul dat.

Specifică reclamantul că, examinând criteriul de legalitate a actului administrativ individual defavorabil în speță, ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu, motivele de fapt de drept consemnate la încetarea raporturilor de serviciu raportate la exigentele legislației naționale internaționale în vigoare, constată caracterul vădit ilegal, în fond nulitatea absolută, a acestui act administrativ,

fiind emis de entitatea publică prin abuz de drept la exercitarea competentelor cu privarea ilegală de dreptul constituțional la muncă.

Consideră reclamantul că, contrar prevederilor art.88 alin.(l) lit. b) din Codul Muncii entitatea publică/angajatoare a dispus procedura de preavizare a funcționarilor publici din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii în privința întregului personal, inclusiv cel auxiliar, pe când în caz de reducere a numărului sau a statelor de personal, urmau a fi preavizate numai persoanele ale căror locuri de muncă urmează a fi reduse.

La caz, motivul invocat de entitatea publică/angajatoare, lichidarea funcției publice de inspector principal nu este unul relevant legal autentic, deoarece în statul de personal nr.218 din 13 decembrie 2022 se regăsesc mai multe poziții de inspector principal inclusiv la ITM Chișinău.

În acest sens, contrar prevederilor art.88 alin.(l) lit. c) din Codul Muncii entitatea publică angajatoare o dată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, nu i-a propus în scris un alt loc de muncă în cadrul unității respective, sau după caz avansare care îi permite conform stagiului de muncă și aprecierea performanțelor profesionale cu calificativul bine foarte bine în perioada de activitate. Conform statelor de personal noi aprobate la momentul concedierii existau un șir de funcții vacante care urmau să fie propuse persoanei preavizate.

La fel reclamantul face trimitere la prevederile art. 88 alin.(1) lit. c) din Codul Muncii și art. 42 alin.(6) din Legea nr. 158/2008 și menționează că analizând ambele norme constată că autoritatea publică pe de o parte poate transfera sau promova în funcție funcționarul preavizat iar în alt caz are obligația de utiliza soluția de transfer în cazul existentei locurilor vacante anume pentru a evita eliberarea din funcție plata îndemnizației de eliberare din serviciu.

Reclamantul mai menționează că la data de 20 ianuarie 2023 a purtat o discuție cu directorul Inspectoratului de Stat al Muncii dl Alexandru Iacub si dna Corina Ajder, secretara Ministerului Muncii Protecției Sociale în urma căreia ultimului în mod verbal i s-a propus funcția de inspector principal în secția consultanță, funcție acceptată verbal. Această procedură urma să fie perfectată în formă scrisă reieșind din discuție cu persoanele sus menționate. Însă precizează că în formă scrisă, funcția de inspector principal în secția consultanță nu i s-a propus.

Mai mult ca atât specifică că contrar prevederilor art.88 alin.(2) din Codul Muncii la data expirării perioadei de preaviz, data de 20 februarie 2023 până la ora 17.00, de către entitatea publică /angajatoare nu a fost emis ordinul de concediere a salariatului, urmare această procedură nu poate fi repetată în cadrul unui an calendaristic.

Consemnează faptul, că la expirarea perioadei de preaviz și anume până la 20 februarie 2023 ora 17.00 titularului funcției Ungureanu Sergiu nu i-a fost adus la cunoștință sub semnătura actul administrativ de încetare a raporturilor de serviciu public.

Susține că autoritatea publică era obligată să emită ordinul de concediere la expirarea termenului de preaviz, adică 30 zile din momentul înaintării ordinului de preaviz 19 ianuarie 2023. Deci termenul limită de emitere aducere la cunoștință a ordinului de concediere a fost data de 20.02.2023. Angajatorul era obligat să aducă la cunoștință ordinul dat anume la data de 20.02.2023 or, conform prevederilor art. 63 alin.(l) al Legii nr.158 din 04 iulie 2008 (1) Persoana/organul care are competență legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri: lit. c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau lichidează funcția publică, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv. La fel, în perioada 21 februarie 2023 - 22 februarie 2023, și-a

exercitat atribuțiile de serviciu la locul de muncă, fapt ce se confirmă prin actele emise în perioada indicată.

Mai informează reclamantul că, Inspectoratul de Stat al Muncii nu a prezentat până în prezent informația privind disponibilizarea funcționarului Ungureanu Sergiu în conformitate cu prevederile art. 28, alin. (2) al Legii nr. 105 din 14.06.2018 cu privire la promovarea ocupării forței de muncă și asigurarea de șomaj, inclusiv conform art. 88 alin.(l) lit. g) ale Codului Muncii prin care angajatorul va prezenta, în modul stabilit, cu 2 luni înainte de concediere, agenției pentru ocuparea forței de muncă informațiile privind persoanele ce urmează a fi disponibilizate."

Totodată Inspectoratul de Stat al Muncii contrar prevederilor art. 88 alin.(l) lit.h) din Codului Muncii nu s-a adresat organului (organizatorului) sindical în vederea obținerii opiniei consultative privind concedierea salariatului respectiv.

La fel consideră că în raport cu reclamantul, entitatea publică nu a respectat prevederile art. 183 din Codul Muncii privind asigurarea respectării dreptului preferențial la menținerea la lucru în cazul reducerii numărului sau a statelor de personal.

Contrar prevederilor art. 14 lit. f) din Legea nr,158/2008 cu privire la funcția publică, entitatea publică nici întru-un fel nu a asigurat stabilitatea funcției publice deținută de reclamant.

Suplimentar comunică că în perioada de realizare a procedurii de preaviz și încetare a raporturilor de serviciu, nu a avut o comunicare cu titularul funcției Ungureanu Sergiu, în partea ce vine de respectarea dreptului constituțional la muncă și altor drepturi conexe garantate de legislația națională și internațională în vigoare.

La fel reclamantul susține că conducerea Inspectoratului de Stat al Muncii a aplicat în mod inechitabil principiul discreționar în cadrul punerii în aplicare a noilor state de personal, proces care a stat la baza emiterii ordinului de eliberare din funcție a reclamantului nr.57-p din 20 februarie 2023, inclusiv i-a motivat discreția prin prisma normei juridice ce îi oferă posibilitatea de a putea sau nu putea propune funcțiile vacante existente spre transfer sau angajare în cazul angajaților preavizați de reducere.

Prin urmare în acord cu scopul propus al autorității publice anume punerea în aplicare a noilor state de personal ISM ca instituție subordonată executorie urma să identifice cele mai eficiente soluții care sub nici o formă nu v-a afecta drepturile interesele legitime ale angajaților.

Comunică reclamantul că la data de 28.02.2023, în procedură prealabilă a depus cererea prin care a solicitat Inspectoratului de Stat al Muncii anularea integrală în regim de urgență a actului administrativ individual defavorabil, a ordinului emis de Inspectoratul de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023, cu privire la încetarea raportului de serviciu cu Ungureanu Sergiu, ca fiind vădit ilegal în fond lovit de nulitate absolută, fiind emis de entitatea publică prin abuz de drept în exercitarea competentelor.În acest sens, Inspectoratul de Stat al Muncii prin răspunsul Nr.337 din 15.03.2023 a refuzat anularea actului administrativ menționat. Consideră că argumentele aduse sunt neîntemeiate, poartă un caracter formal interpretativ.

Inclusiv reclamantul menționează că la cererile depuse cu privire la prezentarea informației cu privire la existenta funcțiilor vacante în perioada ianuarie-februarie 2023 eliberarea unor acte (înscrisuri) suplimentare, ISM nu a reacționat și nu a prezentat nici un răspuns.

În drept, reclamantul face trimitere la prevederile art. 189, 206 alin.(1) lit. a), 211, 212 Cod administrativ.

Cere reclamantul Ungureanu Sergiu:

- anularea ordinului nr. 57-p din 20 februarie 2023 al Inspectoratului de Stat al Muncii, cu privire la încetarea raportului de serviciu din funcția de inspector principal din cadrul Inspecției Teritoriale de muncă Chișinău;
- restabilirea în funcție și a drepturilor salariale, inclusiv pentru perioada absenței forțate;
- achitarea de către pârât a cheltuielilor legate de acordarea asistenței juridice acordate în mărime de 15 000 lei.

În ședința de judecată reprezentantul reclamantului Ungureanu Sergiu, avocatul Vitalie Țurcanu a solicitat admiterea acțiunii pentru motivele de fapt și de drept enunțate.

Obiecțiile pârâtului:

În ședința de judecată, reprezentantul pârâtului, Inspectoratul de Stat al Muncii, Olga Bersan, a solicitat respingerea acțiunii

În susținerea poziției sale, autoritatea publică pârâtă a specificat că, la 26 octombrie 2022 a fost adoptată Hotărârea Guvernului nr. 725 pentru modificarea HG nr. 788/2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii. Astfel, prin HG nr. 725/2022 a fost modificat efectivul-limită al Inspectoratului de Stat al Muncii de la 104 unități la 84. În consecință au fost lichidate mai multe funcție din cadrul pârâtului.

Ulterior menționează că la 13 decembrie 2022 Cancelaria de Stat a avizat favorabil statul de personal nr. 218 în care sunt prevăzute doar 84 de unități.

Așadar la 19 ianuarie 2023 autoritatea pârâtă a emis Ordinul nr. 05-a cu privire la preavizarea salariaților despre eliberarea din funcțiile deținute, printre care se află reclamantul Sergiu Ungureanu.

Astfel la 20 februarie 2023 a fost emis Ordinul nr. 57-p prin care au fost încetate raporturile de serviciu ale reclamantului.

Prin urmare la 28 februarie 2023 reclamantul a depus cerere prealabilă în adresa pârâtului prin care a solicitat anularea ordinului nr. 57-p restabilirea în funcție. Iar la 15 martie 2023 pârâtul a emis Decizia nr. 337 prin care respins solicitarea reclamantului de a anula ordinul nr. 57-p restabilirea în funcție.

În acest context la 31 martie 2023 reclamantul a depus cerere de chemare în judecată împotriva pârâtului.

Consideră că, acțiunea depusă de reclamant urmează a fi respinsă din motiv că în conformitate cu prevederile art. 42 al Legii cu privire la funcția publică statutul funcționarului public nr. 158 din 4 iulie 2008 menționează că „(6) în cazul lichidării autorității publice, al reducerii efectivului de personal sau al lichidării funcției publice, funcționarii publici care nu pot fi transferați și/sau angajați sunt eliberați din funcție, beneficiind de plata unei indemnizații de șomer în mărime de un salariu mediu lunar a unei indemnizații de eliberare din serviciu calculate în corespundere cu vechimea în serviciul public după cum urmează:

a) în mărime de 2 salarii medii lunare — pentru o vechime de la 2 la 7 ani;
b) în mărime de 4 salarii medii lunare — pentru o vechime de la 7 la 15 ani;
c) în mărime de 6 salarii medii lunare — pentru o vechime mai mare de 15 ani.”

În contextul dat, pârâtul face trimitere la prevederile art. 61 al Legii nr. 158/2008, care menționează că raporturile de serviciu încetează în următoarele cazuri: b) eliberare din funcție.

Iar potrivit prevederilor art. 63 al aceleiași legi enunțate de către pârât se stipulează că în cazul eliberării din funcția publică în condițiile alin.(l) lit. a)-c), autoritatea publică este obligată

să acorde funcționarilor publici un preaviz cu o durată de 30 de zile calendaristice, iar în restul cazurilor, de 15 zile calendaristice, cu excepția situațiilor prevăzute la alin.(l) lit. j) k), pentru care nu se acordă preaviz. Termenul de preavizare nu include perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma.

Mai indică că în perioada de preaviz, persoana/organul care are competenta legală de numire în funcție acordă funcționarului public în cauză reducerea programului de muncă, cu până la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului cuvenit. În cazurile prevăzute la alin.(l) lit. c) d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă sau temporar vacantă, funcționarul public care îndeplinește cerințele specifice prevăzute în fișa postului aferentă funcției publice respective poate fi transferat sau promovat în această funcție."

La fel reprezentantul pârâtului face trimitere la prevederile art. 76 al Legii nr. 158/2008: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației speciale care reglementează activitatea funcționarilor publici."

Mai menționează că în acțiunea înaintată de către reclamant, acesta a invocat faptul că ordinul de eliberare din funcție nu a fost motivat din punct de vedere juridic sau economic.

Consideră neîntemeiat acest argument din motiv că, în dosarul administrativ este inclusă Nota informativă la proiectul HG „Cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 788/2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii". Această Notă informativă prezintă detaliat necesitatea micșorării numărului de unități de personal lichidarea unor funcții în scopul eficientizării activității Inspectoratului optimizării resurselor din cadrul acestuia. Or, dacă unitățile de personal vor fi micșorate, salariile funcționarilor rămași să activeze va fi mărit, iar ca rezultat va crește productivitatea muncii a motivației inspectorilor a specialiștilor.

Respectiv susține pârâtul că procedura de preavizare a fost efectuată conform prevederilor legale.

Consideră neîntemeiat argumentul reclamantului cu privire la faptul că pârâtul era obligat să-i propună o altă funcție. Or, art. 63 alin. (4) al Legii nr. 158/2008 prevede expres că propunerea unei alte funcții salariatului este lăsat la discreția autorității publice nu este o obligație impusă de lege.

Comunică că în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere și trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Emiterea unui act administrativ individual discreționar este descrisă în plan de tehnică legislativă prin verbul „poate" sau „este autorizat", care este utilizat de legiuitor în expunerea textului normativ ce autorizează măsura oficială întreprinsă de autoritatea publică.

În contextul dat menționează că interpretarea art. 63 alin. (4) art. 42 alin. (6) al Legii nr. 158/2008 de către reclamant nu poate fi luată în considerare din motiv că, potrivit art. 76 al Legii nr. 158/2008 dispozițiile Codului Muncii se aplică în privința funcționarilor publici în măsura în care nu contravin prevederilor Legii nr. 158/2008, care este o lege specială.

Prin urmare susține că art. 63 alin. (4) art. 42 alin. (6) al Legii nr. 158/2008 aceste articole prevăd clar faptul că, în cazul lichidării funcției publice, autoritatea publică poate propune funcționarului public o altă funcție, ori în consecință să-i achite indemnizația de șomer în mărime de un salariu mediu indemnizația de eliberare din funcție conform vechimii în muncă.

Prin urmare, pârâtul nu este obligat să propună salariaților eliberați din funcție transferul sau promovarea într-o altă funcție. Acest fapt este lăsat la discreția pârâtului.

Invocă că la 14 aprilie 2023 autoritatea pârâtă a expediat în adresa Ministerului Muncii Protecției Sociale a Ministerului Finanțelor o cerere prin care a solicitat alocarea de urgență de către Ministerul Finanțelor a surselor financiare suplimentare pentru achitarea tuturor indemnizațiilor necesare. Respectiv, în prezent pârâtul este în așteptarea alocării sumelor de către Minister.

Își întemeiază poziția în baza art. 42, art. 61, art. 63, art. 76 al Legii cu privire la funcția publică statutul funcționarului public nr. 158 din 4 iulie 2008, art. 16 al Codului Administrativ, respectiv solicită admiterea prezentei referințe și respingerea cererii de chemare în judecată depusă de către Bobeica Adrian ca neîntemeiată.

Aprecierea instanței:

Audiind participanții la proces și studiind înscrisurile anexate la actele cauzei, instanța de judecată apreciază cererea de chemare în judecată admisibilă și pasibilă admiterii din următoarele considerente.

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

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

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I.prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;

II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ

IV. respectarea procedurii prealabile;

V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Din actele cauzei, înscrisurile dosarului administrativ și explicațiile participanților la proces s-a constatat că, la 19 ianuarie 2023 autoritatea pârâtă a emis Ordinul nr. 05-a cu privire la preavizarea salariaților despre eliberarea din funcțiile deținute, printre care se află reclamantul Sergiu Ungureanu.(f.d. 55-56 dosar administrativ)

La 20 februarie 2023, a fost emis Ordinul nr. 57-p prin care au fost încetate raporturile de serviciu ale reclamantului, acesta fiind eliberat din funcția deținută. (f.d. 57 dosar administrativ)

La 28 februarie 2023 reclamantul a expediat cerere prealabilă în adresa Inspectoratului de Stat al Muncii, prin care a solicitat anularea ordinului nr. 57-p din 20 februarie 2023 și restabilirea în funcție. Iar la 15 martie 2023 pârâtul a emis Decizia nr. 337 prin care respins solicitarea reclamantului. (f.d. 61-80 dosar administrativ)

Nefiind de acord cu actul administrativ individual defavorabil, la 31 martie 2023 reclamantul a depus prezenta acțiune în instanța de judecată. (f.d. 5 – 10)

Prin acțiunea formulată, Ungureanu Sergiu a solicitat:

- anularea ordinului nr. 57 - p din 20 februarie 2023 al Inspectoratului de Stat al Muncii, cu privire la încetarea raportului de serviciu din funcția de inspector principal din cadrul Inspecției teritoriale de muncă Chișinău;
- restabilirea în funcție;
- achitarea de către pârât în favoarea reclamantului a cheltuielilor legate de acordarea asistenței juridice.

Astfel, Sergiu Ungureanu, a formulat o acțiune în contestare.

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

Conform art. 11 alin. (1) Cod administrativ, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Prin prisma normelor de drept citate, ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu prin demisie, este act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual ce vizează raporturile de serviciu dintre Inspectoratului de Stat al Muncii ca angajator și Ungureanu Sergiu ca angajat. Totodată, în sensul art.10 și 11 Cod administrativ, ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr.57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu reprezintă un act administrativ individual defavorabil reclamantului, or, prin acest act, Ungureanu Sergiu pretinde că i-a fost îngrădit dreptul de munci.

Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

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, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege..

În conformitate cu 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.

Alin. (3) al articolului citat statuează că cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;

b) emiterea unui act administrativ individual.

Conform art. 163 Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:

a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei;

b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială;

c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Instanța de judecată constată că actul administrativ contestat de reclamantă a fost emis în temeiul Legii nr. 158 din 04.07.2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public.

Conform art. 68 al Legii 158/2008, cauzele care au ca obiect raporturile de serviciu sunt examinate de către instanța de judecată în conformitate cu prevederile Codului administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege o altă procedură.

Instanța de judecată constată că, prin cererea prealabilă nr. 337 din 28 februarie 2023 reclamantul a solicitat revocarea ordinului nr. 57-p din 20 februarie 2023, privind încetarea raporturilor de serviciu prin demisie, astfel, ultimul s-a conformat exigenței de respectare a procedurii prealabile.

Totodată, cu referire la prevederile art. 209 alin.(1) Cod administrativ, instanța de judecată constată că răspunsul la cererea prealabilă, Decizia, a fost emis la 15.03.2023 (f.d. 81 dosar administrativ), acțiunea a fost înaintată de reclamantă la 31.03.2023, corespunzător fiind depusă cu respectarea termenului de adresare în instanța de contencios administrativ.

Drept consecință a celor 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 reclamantei.

Astfel, acțiunea este admisibilă.

Totodată, instanța de judecată va concluziona în privința temeiniciei acțiunii, reținând următoarele argumente.

Conform art. 224 alin. (1) lit. a) al Codului administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum

și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

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

În conformitate cu prevederile art. 20 alin. (1) din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Din actele cauzei și explicațiile participanților la proces, se reține că Ungureanu Sergiu deținea funcția de inspector principal din cadrul Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 725 din 26 octombrie 2022, pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr.788/2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii, Hotărârea Guvernului nr.788/2013 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr.222-227, art.892), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1) la punctul 2 din hotărâre, cifrele „104” se substituie cu cifrele „84”, cifrele „25” – cu cifrele „26”, iar cifrele „79” – cu cifrele „58”.

La 12 decembrie 2022, Inspectoratul de Stat al Muncii a aprobat Statutul de personal al inspectoratului, iar la 13 decembrie 2022 Cancelaria de Stat a avizat favorabil statul de personal nr. 218 în care sunt prevăzute doar 84 de unități. (f.d. 22dosar administrativ)

La 19 ianuarie 2023, autoritatea publică pârâtă a emis Ordinul nr. 05-a cu privire la preavizarea salariaților despre eliberarea din funcțiile deținute, printre care se află reclamantul Sergiu Ungureanu.(f.d. 55-56 dosar administrativ)

Potrivit punctului 4 din anexă la ordinul menționat, Ungureanu Sergiu, inspector principal ITM Chișinău, a fost preavizat despre eliberarea din funcție, la 19 ianuarie 2023. (f.d. 56 dosar administrativ)

Ulterior, la 20 februarie 2023 a fost emis Ordinul nr. 57-p prin care au fost încetate raporturile de serviciu ale reclamantului Ungureanu Sergiu, din funcția deținută de inspector principal în cadrul Inspecției teritoriale de muncă Chișinău. (f.d. 57 dosar administrativ)

În motivarea actului administrativ emis, Inspectoratul de Stat al Muncii a invocat prevederile art. 42 alin. (3) și alin. (6), art. 43 alin. (3) și art. 63 alin. (1), lit. c) din Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public și punctului 8 al Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului de Stat al Muncii, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 788/2013, indicând drept temei „cererea scrisă a salariatului”.

În dezacord cu ordinul emis, Sergiu Ungureanu a înaintat prezenta acțiune în instanța de judecată, invocând ilegalitatea acestuia, din motivul încălcării normelor de drept material și procedural.

În vederea exercitării atribuției de verificare a legalității actului administrativ contestat, instanța de judecată, în temeiul principiului cercetării stării de fapt din oficiu, urmează să supună

verificării aspectele legalității formale și materiale ale actului administrativ individual defavorabil.

Potrivit art. 61 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), raporturile de serviciu încetează în următoarele cazuri:

a) în circumstanțe ce nu depind de voința părților;

b) eliberare din funcție;

c) destituire;

d) demisie.

Conform art. 63 alin. (1) lit. c), alin. (2)-(5) al aceleiași Lege, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri: c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau lichidează funcția publică, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv.

(2) În cazul eliberării din funcția publică în condițiile alin. (1) lit. a)-c), autoritatea publică este obligată să acorde funcționarilor publici un preaviz cu o durată de 30 de zile calendaristice, iar în restul cazurilor – de 15 zile calendaristice, cu excepția situațiilor prevăzute la alin. (1) lit. j) și k), pentru care nu se acordă preaviz. Termenul de preavizare nu include perioada aflării funcționarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum și perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma.

(3) În perioada de preaviz, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție acordă funcționarului public în cauză reducerea programului de muncă, cu până la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului cuvenit.

(3^1) În perioada de preaviz nu se admite acordarea concediului de odihnă anual sau a concediului neplătit. Concediul de odihnă anual se acordă doar în cazul în care a fost planificat în graficul anual al concediilor de odihnă.

(4) În cazurile prevăzute la alin.(1) lit.c) și d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcție publică vacantă sau temporar vacantă corespunzătoare, funcționarul public poate fi transferat sau promovat în această funcție.

(4^1) În cazul eliberării funcționarilor publici în temeiul alin.(1) lit.a) și c), autoritatea publică este obligată să prezinte, în modul stabilit, cu 30 de zile calendaristice înainte de eliberare, subdiviziunii teritoriale a autorității administrative responsabile de implementarea politicii în domeniul promovării ocupării forței de muncă informațiile privind funcționarii publici care urmează a fi disponibilizați.

(4^2) Nu se admite eliberarea funcționarului public în perioada aflării lui în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, pe perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma, în perioada concediului de maternitate, concediului parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani, concediului suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 4 ani, precum și în perioada detașării, cu excepția cazului de lichidare a autorității publice.

(4^3) În cazul în care, la data stabilită în actul administrativ de eliberare din funcția publică, raporturile de serviciu cu funcționarul public sunt suspendate în legătură cu boala sau trauma acestuia, ziua eliberării va fi considerată prima zi lucrătoare de reîncadrare în funcția publică.

(5) În cazul reducerii efectivului de personal sau lichidării de funcții, autoritatea publică nu poate înființa posturi similare celor lichidate timp de un an de la data schimbărilor efectuate.

Conform art. 88 alin. (1) Codul muncii angajatorul este în drept să concedieze salariații de la unitate în legătură cu lichidarea acesteia ori în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal (art. 86 alin. (1) lit. b) și c)) doar cu condiția că:

a) va emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre), motivat din punct de vedere juridic sau economic, cu privire la lichidarea unității ori reducerea numărului sau a statelor de personal;

b) va emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) cu privire la preavizarea, sub semnătură sau prin altă modalitate care permite confirmarea recepționării/înștiințării fiecărui salariat vizat, a salariaților cu 2 luni înainte de lichidarea unității ori de reducerea numărului sau a statelor de personal. În caz de reducere a numărului sau a statelor de personal, vor fi preavizate numai persoanele ale căror locuri de muncă urmează a fi reduse;

c) o dată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, va propune în scris salariatului preavizat un alt loc de muncă (funcție) în cadrul unității respective (cu condiția că astfel de loc de muncă (funcție) există la unitate, iar salariatul preavizat întrunește cerințele necesare pentru suplinirea acestuia);

d) va reduce, în primul rând, locurile de muncă vacante;

e) va desface contractul individual de muncă în primul rând cu salariații angajați prin cumul;

f) va acorda salariatului ce urmează a fi concediat o zi lucrătoare pe săptămână cu menținerea salariului mediu pentru căutarea unui alt loc de muncă;

g) va prezenta, în modul stabilit, cu 2 luni înainte de concediere, agenției pentru ocuparea forței de muncă informațiile privind persoanele ce urmează a fi disponibilizate;

h) se va adresa organului (organizatorului) sindical în vederea obținerii opiniei consultative privind concedierea salariatului respectiv.

Potrivit art. 183 alin. (1)-(3) Codul muncii, în caz de reducere a numărului sau a statelor de personal, de dreptul preferențial de a fi lăsați la lucru beneficiază salariații cu o calificare și productivitate a muncii mai înaltă.

(2) În cazul unei egale calificări și productivități a muncii, de dreptul preferențial de a fi lăsați la lucru au:

a) salariații cu obligații familiale, care întrețin două sau mai multe persoane și/sau o persoană cu dizabilități;

b) salariații în a căror familie nu sînt alte persoane cu venit de sine stătător;

c) salariații care au o mai mare vechime în muncă în unitatea respectivă;

d) salariații care au suferit în unitatea respectivă un accident de muncă sau au contractat o boală profesională;

e) salariații care își ridică calificarea în instituțiile de învățămînt superior și profesional tehnic, fără scoatere din activitate;

f) persoanele cu dizabilități de pe urma războiului și membrii familiilor militarilor căzuți sau dispăruți fără urmă;

g) participanții la acțiunile de luptă pentru apărarea integrității teritoriale și independenței Republicii Moldova;

h) inventatorii;

i) persoanele care s-au îmbolnăvit sau au suferit de boală actinică și de alte boli provocate de radiație în urma avariei de la Cernobîl;

j) persoanele cu dizabilități în privința cărora este stabilit raportul de cauzalitate dintre survenirea dizabilității și avaria de la C.A.E. Cernobîl, participanții la lichidarea consecințelor avariei de la C.A.E. Cernobîl în zona de înstrăinare în anii 1986-1990;

k) salariații care au mai multe stimulări pentru succese în muncă și nu au sancțiuni disciplinare (art.211);

l) salariații cărora le-au rămas cel mult 5 ani pînă la stabilirea pensiei pentru limită de vîrstă.

(3) În cazul cînd unele persoane indicate la alin. (2) corespund cîtorva criterii prevăzute la acest alineat, dreptul preferențial de a fi lăsate la lucru aparține persoanelor care corespund mai multor criterii în comparație cu celelalte persoane. În caz de egalitate a numărului de criterii, dreptul preferențial aparține persoanei care are o vechime în muncă mai mare la unitatea respectivă.

Instanța de judecată constată, că reclamantul, Ungureanu Sergiu, a fost eliberat din funcție, în urma reorganizărilor survenite și a reducerii numărului de personal, care rezultă din Hotărârea Guvernului nr. 788/2013 modificată prin Hotărârea Guvernului nr. 725 din 26 octombrie 2022.

Totodată, actele cauzei atestă că, deși efectivul Inspectoratului de Stat al Muncii a fost redus de la 104 unități la 84, preavizarea despre reducerea numărului sau a statului de personal a fost realizată față de toți angajații și nu doar în privința celora a căror funcții nu se regăseau în noua structură. Acest fapt reiese și din „Nota" care a fost prezentat instanței, unde expres se menționează că au fost preavizați tot personalul Inspecției Teritoriale a Muncii Chișinău (f.d. 58) și anexa la ordinul nr. 05-a din 19 ianuarie 2022 (f.d. 55 dosar administrativ).

Prin urmare, instanța constată că ordinul de preavizare a fost emis contrar art. 88 alin.(1) lit. b) Codul Muncii, citat supra, care statuează expres că angajatorul este în drept să concedieze salariații de la unitate în legătură cu lichidarea acesteia ori în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, situație în care *vor fi preavizate numai persoanele ale căror locuri de muncă urmează a fi reduse*.

Totodată, actele cauzei atestă că, ordinul de preavizare nr. 05-a, a fost emis în privința lui Ungureanu Sergiu la data de 19 ianuarie 2023, ordinul de concediere nr. 57-p a fost emis la data de 20 februarie 2023 și adus la cunoștința reclamantului contra semnătură la 22 februarie 2023.

În conformitate cu prevederile art. 63 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 158/2008, persoana/organul care are competența legală de numire în funcție va dispune eliberarea din funcția publică printr-un act administrativ, care se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcția publică, în următoarele cazuri: c) autoritatea publică își reduce efectivul de personal sau lichidează funcția publică, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respective.

În acest sens Inspectoratul de Stat al Muncii avea obligația să aducă la cunoștință ordinul dat până în data emiterii, 18 februarie 2023, termenul fiind încălcat cu peste 3 zile.

Suplimentar, instanța de judecată constată că potrivit aceleiași note, din structura noului stat de personal al Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău, au fost reduse 6 unități.

Potrivit informației prezentate de Inspectoratul de Stat al Muncii, la începutul anului 2023 în cadrul Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău erau vacante 4 funcții, iar în alte structuri 17 funcții. Totodată, potrivit răspunsului nr. 751 din 17 mai 2023, *la momentul inițierii procedurii de eliberare a personalului în urma reformei erau 24 de funcții vacante*. Au fost eliberați din funcție 24 de salariați, *iar în urma reformei au apărut 29 de funcții vacante*. (f.d. 56-57)

Astfel, instanța de judecată reține că, potrivit cadrului normativ citat supra, angajatorul, urma să reducă prioritar funcțiile vacante din cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii, iar ulterior să reducă locurile de muncă ocupate. Or, potrivit art. 88 alin.(1) lit. d) din Codul muncii se menționează că angajatorul este în drept să concedieze salariații de la unitate în legătură cu lichidarea acesteia ori în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal (art.86 alin.(1) lit.b) și c)) *doar cu condiția că: va reduce, în primul rând, locurile de muncă vacante*.

Mai mult ca atât, instanța constată că pe perioada 20 februarie 2022-11 martie 2024 în cadrul ITM Chișinău a fost angajat, la data de 13 iunie 2023, în calitatea de inspector principal cet. Ciorba Svetlana. Astfel se atestă existența funcției vacante de inspector principal în cadrul subdiviziunii în care activase anterior reclamantul Ungureanu Sergiu. (f.d. 55)

Tot în acest context instanța remarcă faptul că autoritatea publică pârâtă nu și respectat obligația de a propune reclamantului, Sergiu Ungureanu, un alt loc de muncă similar cu cel pe care îl avuse anterior sau unul inferior, sau după caz avansare în funcție, în cadrul unității, deși potrivit informației, în cadrul Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău erau vacante mai multe funcții de inspector, inclusiv inspector principal, iar la lucrările dosarului administrativ nu a fost anexat nici un înscris care ar demonstra contrariul. De asemenea, contrar afirmației expuse în ordinul de concediere, la actele cauzei nu se regăsești nici un înscris care să ateste refuzul lui Sergiu Ungureanu de a ocupa o eventuală funcție oferită de angajator.

Instanța remarcă că lichidarea unei funcții publice, chiar dacă este determinată de o reorganizare sau restructurare a autorității, nu trebuie să fie utilizată ca un pretext pentru a ignora drepturile constituționale ale funcționarului public, astfel înainte de a proceda la eliberarea din funcție a unui funcționar public, autoritatea publică trebuie să ia în considerare posibilitatea transferului acestuia într-o altă funcție publică vacantă.

Or, conform art. 14 al Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcționarul public are următoarele drepturi generale: f) să beneficieze de stabilitate în funcția publică deținută, precum și de dreptul de a fi promovat într-o funcție publică superioară.

Instanța de judecată mai reține, că ordinul contestat nu reflectă nici argumente pentru care angajatorul a optat pentru concedierea reclamantului și menținerea unor alți angajați din cadrul aceleiași structuri, în condițiile prevăzute de art. 183 alin.(1) Codul muncii, citat supra.

Lucrările dosarului atestă că Sergiu Ungureanu ocupa funcția de inspector principal în cadrul Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău. Are o vechime de 15 ani în serviciul public. Fișele de evaluare anexate la dosarul administrativ reflectă că reclamantului i s-a acordat calificativul de evaluare ***„bine”*** și ***„foarte bine”***, pentru anii 2021 – 2022. (f.d. 83-92 dosar administrativ)

Un înscris care ar demonstra contrariul performanței reclamantului Ungureanu Sergiu sau necorespunderea cu funcția deținută, instanței nu i s-a prezentat.

În ședința de judecată s-a stabilit că reclamantul, Ungureanu Sergiu, are la întreținere doi copii minor, circumstanță care atestă suplimentar dreptul preferențial de a fi lăsat la lucru, iar nerespectarea acestui drept ar putea constitui o încălcare a principiului protecției familiei și drepturilor copilului. În contextul unei reduceri de personal, autoritatea publică trebuie să analizeze alternativele existente, cum ar fi redistribuirea angajaților, și să aplice măsuri care să minimizeze impactul asupra celor care beneficiază de protecție suplimentară, cum ar fi persoanele cu copii minori.

Astfel, angajatorul urma să justifice dreptul preferențial al altor angajați față de reclamant de a ocupa funcțiile publice după reorganizare, raportat la vechimea în muncă, calificare, situația familială și productivitate a muncii.

Totodată, instanța atestă lipsa la materialele cauzei a unor probe ce ar dovedi inexistență la data emiterii ordinului pârâtului cu privire la preavizare a nr. 05-a din 19 ianuarie 2023 a unor funcții vacante în care a fi fost posibil de transferat reclamantul în vederea preîntâmpinării încetării raporturilor de muncă cu acesta.

Nu poate fi reținut argumentul autorității publice pârâte că funcția de inspector principal, deși a păstrat denumirea presupune exercitarea unor atribuții distincte.

Instanța de judecată constată că, reformularea unor atribuții din fișa postului, care în esență corespund cadrului legal ce reglementează sarcinile și atribuțiile inspectorului de muncă, nu pot fi apreciate drept modificare esențială, care ar determina necorespunderea reclamantului cu funcția dată.

În acest context instanța de judecată remarcă faptul că ordinul nr. 57-p din 19 februarie 2023 a fost emis fără a fi motivat suficient.

Art. 118 alin. (1) Codul administrativ statuează că, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

Alin. (2) al aceluiași articol prevede că, 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.

Din alin. (3) al articolului menționat rezultă că motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Instanța de judecată va respinge argumentul invocat de autoritatea publică pârâtă că dispune de dreptul discreționar de a menține sau nu raporturile de muncă cu angajații după reorganizare și de a selecta nemijlocit funcționarii a căror raporturi de muncă urmează a fi prelungite, reieșind din dispozițiile art. 63 alin. (4) al Legii 158/2008, care operează cu noțiunea de „poate fi transferat sau promovat”.

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

În acest context instanța va menționa că dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu exces de putere (*ultra vires*) ce poate fi cenzurat în instanța de judecată. Dreptul discreționar îi revine autorității publice numai atunci, când i-a fost acordat de către legislator.

Însă acest drept nu este determinat exclusiv în prezența sintagmelor tipice de semnalizare a dreptului discreționar ”*poate*”, ”*are dreptul*”, ”*este împuternicită*” sau ”*este în drept*”. Unele

reglementări nu întotdeauna sunt foarte clare și certe, de aceia pentru clarificarea întrebării, dacă legislatorul a acordat autorității publice discreție, legea trebuie interpretată. La interpretare trebuie să se țină cont prioritar de principiile generale care reglementează raportul juridic și de contextul de sens al legii.

Astfel, instanța va reține că o interpretare limitativă a dispozițiilor art. 63 alin. (4) din Legea 158/2008, contravine principiului general statuat de art. 43 din Constituție (dreptul la muncă și la protecția muncii), art. 88 și art. 183 Codul muncii și art. 42 alin. (6) al Legii 158/2008, care expune într-o formă certă că, concedierea funcționarilor public în cazul reducerii efectivului de personal și plata indemnizațiilor are loc doar dacă funcționarul nu poate fi transferat sau angajat.

Corespunzător, analizând dispozițiile art. 63 alin. (4) din Legea 158/2008 în coraport cu normele de drept citate supra, se constată că legiuitorul nu a oferit autorităților competente o discreție și o posibilitate de a alege în acordarea sau nu a unui loc de muncă în situația în care acesta există. Dimpotrivă, din textul legii rezultă caracterul imperativ și obligația angajatorului de a oferi această garanție, dacă sunt întrunite toate condițiile impuse de lege.

Prin urmare, activitatea administrativă a autorității publice pârâte urma să se rezume la verificarea întrunirii condițiilor de acordare a unui loc de muncă reclamantului, și respectând limitele legale stabilite și a scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul, să aleagă unica soluție juridică legală.

Astfel înainte de a lua măsura eliberării unui funcționar public din funcția deținută, autoritatea publică are obligația de a verifica posibilitatea de a-l transfera într-o altă funcție vacantă, care să corespundă calificării și experienței sale. Aceasta reprezintă o măsură de protecție a dreptului la muncă, stabilitatea locului de muncă și continuitatea activității profesionale a funcționarului. În acest context, în cazul reducerii efectivului de personal, instituția avea obligația de a identifica, pe baza criteriilor obiective și transparente, alte posturi vacante care să fie compatibile cu profilul profesional al reclamantului. O astfel de verificare nu ar fi trebuit să fie doar o formalitate, ci o acțiune substanțială, care să garanteze drepturile reclamantului de a fi redistribuit într-o funcție echivalentă, atunci când este posibil, și să evite astfel afectarea stabilității sale profesionale fără o justificare adecvată.

Or, așa cum a fost statuat supra, din prevederile art. 183 alin. (1) Codul muncii rezultă că, în caz de reducere a numărului de salariați sau de posturi, angajatorul are obligația de a respecta criteriile de prioritate, iar salariații care au o calificare și productivitate mai înaltă beneficiază de un drept preferențial de a fi menținuți în activitate. În această privință, legislația muncii garantează protecția persoanelor cu performanțe ridicate, de la care se așteaptă un comportament echitabil din partea angajatorilor. Astfel, instituția era obligată să aplice aceste criterii de prioritate și să evalueze obiectiv vechimea în muncă, calificarea și productivitatea reclamantului, având în vedere că acesta a obținut evaluarea „bine” și „foarte bine” în fișele de evaluare. Într-o astfel de situație, reducerea postului unui angajat cu performanțe excelente ar trebui să fie o decizie excepțională, motivată temeinic și însoțită de propunerea unor alternative de ocupare a unui alt loc de muncă în cadrul aceleași instituții.

Totodată, aplicarea criteriilor de prioritate trebuie să fie realizată într-o manieră transparentă și nediscriminatorie, astfel încât să nu se ajungă la situații în care persoane cu performanțe superioare sau cu o experiență relevantă să fie excluse în favoarea altora fără o justificare solidă. În această direcție, Inspectoratul de Stat al Muncii avea obligația de a verifica și de a asigura aplicarea corectă a acestor criterii de prioritate, oferind protecție angajaților aflați într-o situație de vulnerabilitate datorată reducerii efectivului de personal.

Astfel, chiar dacă instituția a implementat o reorganizare a personalului, evaluarea pozitivă a reclamantului ar trebui să fi fost un factor determinant în oferirea unei alternative de muncă, respectând principiul protecției dreptului la muncă. În absența unui astfel de transfer sau a unei soluții echitabile, procesul de restructurare ar putea fi considerat o încălcare a drepturilor constituționale ale funcționarului public, în special a dreptului său de a beneficia de stabilitate în funcția publică și de protecție împotriva concedierii abuzive.

De remarcat este și faptul că dreptul la muncă este un drept fundamental recunoscut și protejat pe plan internațional, dar, nu este un drept absolut și nelimitat. Astfel, art. 23 din Declarația Universală a Drepturilor Omului (DUDO) afirmă că „orice persoană are dreptul la muncă, la liberul său alegerea a locului de muncă și la condiții de muncă echitabile și favorabile", iar în alin. (3) se precizează că „orice persoană are dreptul de a se proteja împotriva șomajului." Acesta este un principiu esențial al drepturilor economice și sociale care recunoaște dreptul fiecărei persoane de a-și exercita o activitate lucrativă și de a beneficia de condiții de muncă decente.

Totodată art. 6 alin. 1 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale (PIDESC) reafirmă acest drept, stipulând că „statele părți se angajează să recunoască dreptul la muncă, inclusiv dreptul de a obține un loc de muncă și dreptul de a beneficia de condiții de muncă echitabile și favorabile."

Aceste două instrumente internaționale subliniază importanța protecției dreptului la muncă și a accesului echitabil la oportunități de muncă.

În context dat, instanța consideră că limitările care au fost aplicate față de Sergiu Ungureanu, nu au fost justificate și obiective.

Suplimentar, instanța de judecată va reține că, principiul proporționalității (art. 29 Cod administrativ), impune ca orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Așadar, relaționând cele expuse supra și coroborându-le și cu prevederile art. 29 din Codul administrativ, se deduce că aprecierea respectării principiului proporționalității constă dintr-un test format din patru elemente. Prin urmare, o măsură oficială întreprinsă de autoritățile publice și instanța de judecată este proporțională dacă: - urmărește un scop legitim; - este potrivită; - necesară și - rezonabilă. Scopul măsurii stabilește criteriul și punctul de referință pentru întrebarea dacă măsura este potrivită, necesară și proporțională pentru atingerea acestui scop. Astfel, dacă scopul în sine nu este legitim, măsura nu este deci proporțională.

La caz, Inspectoratul de Stat al Muncii, a omis să facă o apreciere dacă actul administrativ conține o motivare în privința scopului legitim urmărit prin măsura întreprinsă, dar și în privința celorlalte elemente ale proporționalități și dacă din actul administrativ contestat rezultă motivarea caracterului necesar al acestuia. Astfel, o măsură oficială este necesară dacă nu există un remediu mai ușor, la fel de adecvat, care să genereze același succes cu aceeași certitudine și cu un efort relativ comparabil, adică cu un minim de intervenție. Măsura aleasă este necesară dacă nu există una mai ușoară care să obțină același succes cu aceiași siguranță.

Cu privire la testul de rezonabilitate, instanța de judecată menționează că, măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit. Acest element este criteriul central al oricărui test

de proporționalitate, motiv pentru care ar trebui să fie acordată o atenție deosebită, fapt neapreciat sub nici un aspect de către Inspectoratul de Stat al Muncii. Testul de rezonabilitate trebuie să fie structurat în mod clar și faptic, astfel încât să nu se piardă în argument, pe când la caz, el integral lipsește, fapt ce denotă o derogare de la principiul preeminenței dreptului. Astfel, procedura administrativă realizată în speța dedusă justiției urma să fie verificată și din punct de vedere al îndeplinirii elementelor elementare ale eficienții activității administrative, obiectiv care nu s-a realizat.

În acest context, instanța subliniază că decizia autorității publice față de Ungureanu Sergiu a fost arbitrară și disproporționată, ceea ce sugerează o aplicare incorectă a principiilor legale. În cazul în care reducerea postului reclamantului nu era necesară din punct de vedere al eficienței administrative sau dacă nu există alte soluții mai puțin invazive pentru drepturile sale, atunci decizia nu poate fi apreciată ca potrivită, necesară și rezonabilă.

Autoritatea publică nu a oferit motive obiective și temeinice pentru a dispune concedierea reclamantului, în condițiile în care în subdiviziunea în care era angajat erau posturi vacante și ulterior în aceiași structură au fost angajate alte persoane(f.d. 55), astfel decizia nu a fost luată pe baza unor considerente legale și transparente.

Drept consecință a celor expuse, instanța de judecată reține că actul administrativ individual contestat este ilegal și prin el reclamantul este vătămat în dreptul său la muncă, și reieșind din prevederile art. 224 alin. (1) lit.a) Cod administrativ, instanța de judecată va admite pretențiile reclamantului de anulare a ordinului Inspectoratului de Stat al Muncii nr. 57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu ale domnului Sergiu Ungureanu.

Conform art.195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171.

În conformitate cu prevederile art.228 alin.(1) din Codul administrativ, actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.

În conformitate cu prevederile art.251 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile judecătoriilor sunt executorii după expirarea termenului de apel.

Totodată, conform art.256 alin. (1) din Codul de procedură civilă, urmează a fi executate imediat ordonanța sau hotărârea judecătorească prin care pârâtul este obligat la plata: a) pensiei de întreținere; b) salariului și a altor drepturi ce decurg din raporturi de muncă, precum și a indemnizațiilor prevăzute de statutul șomerilor, în mărimea unui salariu mediu; c) reparației prejudiciilor cauzate prin vătămare a integrității corporale sau prin o altă vătămare a sănătății ori prin deces, dacă reparația s-a efectuat sub formă de prestații bănești periodice; d) unui salariu mediu pentru absență forțată de la lucru, în cazul reintegrării în serviciu.

Alin. (2) al aceluiași articol, hotărârea judecătorească privind reintegrarea în serviciu a salariatului concediat sau transferat nelegitim urmează a fi executată imediat.

Conform art. 89 alin. (1) – (3) din Codul muncii, salariatul transferat nelegitim la o altă muncă sau eliberat nelegitim din serviciu poate fi restabilit la locul de muncă prin negocieri directe cu angajatorul, iar în caz de litigiu - prin hotărâre a instanței de judecată. (2) La examinarea litigiului individual de muncă de către instanța de judecată, angajatorul este obligat să dovedească legalitatea și să indice temeiurile transferării sau eliberării din serviciu a salariatului. În cazul contestării de către salariatul membru de sindicat a ordinului de concediere, instanța de judecată va solicita opinia consultativă a organului (organizatorului) sindical privind concedierea salariatului respectiv. (2) Imediat după pronunțarea hotărârii instanței de judecată

privind restabilirea salariatului la locul de muncă, angajatorul este obligat să emită un ordin de restabilire, pe care îl aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii.

Conform art.90 alin.(1) - (3) Codul muncii, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia. (2) Repararea de către angajator a prejudiciului cauzat salariatului constă în: a) plata obligatorie a unei despăgubiri pentru întreaga perioadă de absență forțată de la muncă într-o mărime nu mai mică decât salariul mediu al salariatului pentru această perioadă; b) compensarea cheltuielilor suplimentare legate de contestarea transferului sau a eliberării din serviciu (consultarea specialiștilor, cheltuielile de judecată etc.); c) compensarea prejudiciului moral cauzat salariatului.

Restabilirea în funcție reprezintă o măsură cu efect imediat aplicată de instanța de judecată, destinată să garanteze corectarea încălcării dreptului la muncă de către angajator, atunci când aceasta s-a făcut într-un mod ilegal. Reintegrarea în muncă intervine automat prin efectul legii și reprezintă consecința directă a cererii fundamentale ce contestă actul de concediere sau revocare nejustificată din funcție.

Având în vedere circumstanțele specifice ale acestui caz și în conformitate cu normele legale menționate anterior, se impune concluzia clară că, *atunci când o instanță anulează actul administrativ de revocare din funcție, aceasta generează, prin efectul legii, executarea hotărârii, ceea ce presupune restabilirea raporturilor de muncă*. Această măsură este esențială pentru a asigura protecția efectivă a drepturilor și libertăților garantate de Constituție. Fără implementarea acestei protecții, procesul de justiție ar deveni unul formal și ineficient, fără a avea un impact real asupra drepturilor persoanei în cauză.

Corespunzător, instanța de judecată va reitera că, datorită caracterului executoriu a hotărârii pronunțate, Sergiu Ungureanu se consideră repus în funcția anterior deținută sau eventual într-o funcție similară a noului stat de personal.

Totodată, în corespundere cu prevederile legale citate, autorității publice pârâte îi revine obligația de a achita salariul pentru absență forțată la lucru, începând cu 20 februarie 2023 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 05 noiembrie 2024, iar mărimea unui salariu mediu pentru absență forțată de la lucru se va achita imediat.

Referitor la pretenția reclamantului ce ține de încasarea cheltuielilor de asistență juridică, instanța notează următoarele.

În conformitate cu art. 96 alin. (1) și (11) din Codul procedură civilă, instanța judecătorească obligă partea care a pierdut procesul să compenseze părții care a avut câștig de cauză cheltuielile ei de asistență juridică, în măsura în care acestea au fost reale, necesare și rezonabile.

Cheltuielile menționate la alin. (1) se compensează părții care a avut câștig de cauză dacă aceasta a fost reprezentată în judecată de un avocat. Astfel, instanța denotă că, reclamantul Ungureanu Sergiu a fost reprezentat pe parcursul examinării cauzei în instanța de judecată de avocatul Țurcan Vitalie, în baza mandatului anexat la dosar (f.d. 4) și drept cheltuieli de asistență juridică avocatul reclamantului a pretins suma de 15 000 lei (f.d. 103-108).

În conformitate cu recomandările privind cuantumul onorariilor avocaților și compensarea cheltuielilor de asistență juridică de către instanțele de judecată, stabilite prin Decizia nr. 2 din 30 martie 2012 a Consiliului Uniunii Avocaților din Republica Moldova, și având în vedere practica CEDO, cheltuielile pentru asistența juridică și onorariul avocatului trebuie să fie justificate, necesare, efectiv angajate și rezonabile în ceea ce privește mărimea.

Acestea trebuie să țină cont de mai multe aspecte, printre care complexitatea cauzei, dificultatea problemelor juridice ridicate, aportul avocatului la soluționarea acesteia, precum și timpul și efortul depus de avocat. De asemenea, trebuie să se ia în considerare aptitudinile speciale necesare pentru acordarea unei asistențe juridice de calitate.

La stabilirea cuantumului privind cheltuielile de asistență juridică instanța de judecată reține că, la materialele cauzei a fost prezentat bonul de plată seria PL 989232 din 24.05.2024, prin care se confirmă achitarea de către Ungureanu Sergiu în beneficiul CA „Vitalie Țurcan", a sumei de 15000 lei, pentru acordarea asistenței juridice și reprezentarea în instanța de judecată. (f.d. 95)

Astfel, instanța va admite integral solicitarea reclamantului și va încasa din contul Inspectoratului de Stat al Muncii în beneficiul lui Ungureanu Sergiu, cheltuielile de judecată pentru asistența juridică în mărime totală de 15 000 lei, ca fiind reale, necesare și rezonabile, în raport cu litigiul dedus judecății.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. a), 232 Cod administrativ, art. 238-241 CPC, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e

Se admite acțiunea în contencios administrativ înaintată de Sergiu Ungureanu împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, reîncadrarea în funcție și achitarea plăților salariale.

Se anulează ordinul Inspectoratului de Stat al Muncii nr. 57-p din 20 februarie 2023 cu privire la încetarea raporturilor de serviciu ale domnului Sergiu Ungureanu.

Ca efect al admiterii acțiunii, având în vedere caracterul executoriu al hotărârii, în conformitate cu art. 228 alin. (1), art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (2) Cod de procedură civilă și art. 356 Codul muncii, Sergiu Ungureanu se consideră repus în funcția anterior deținută sau într-o funcție similară acesteia, cu achitarea plăților salariale pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă, începând cu 20 februarie 2023 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 05 noiembrie 2024.

Se explică pârâtului Inspectoratul de Stat al Muncii că hotărârea, în baza art. 10 alin. (2), art. 228 alin. (1) și art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (1) lit. d) Cod de procedură civilă, constituie temei pentru calcularea și achitarea imediată a unui salariu mediu pentru absența forțată de la lucru reclamantului Sergiu Ungureanu.

Se încasează din contul Inspectoratului de Stat al Muncii în beneficiul lui Sergiu Ungureanu cheltuielile de asistență juridică în sumă de 15000 (cincisprezece mii) lei.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani. Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani.

Președintele ședinței,
Judecătorul /semnătura / Violeta Chisilița

Copia corespunde originalului
Judecător, Violeta Chisilița