Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător Guzun Corneliu)
Dosarul nr. 3a-2242/25
2-23029600-02-3a-03072025

D E C I Z I E

30 septembrie 2025 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Vascan Diana

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de Cucu Serghei împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Cucu Serghei către Administrația Națională a Penitenciarelor, privind anularea actelor administrative individuale,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 24 februarie 2023, Cucu Serghei a depus acțiune în contencios administrativ, *pe parcurs concretizând-o*, împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, într-un final solicitând:

1) anularea ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 51 ef din 16 ianuarie 2023 „Cu privire la revocarea liniuței a cincea din pct.1 al Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 cu privire la punerea în dispoziție”;

2) anularea ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 53 ef din 17 ianuarie 2023 „Cu privire la confirmarea în funcție”;

3) obligarea pârâtului să emită Ordinul privind încetarea raporturile de serviciu în legătură cu reducerea statelor de personal de funcții în temeiul art. 80 alin. (1) lit. b) al Legii nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că prin Ordinul nr. 17 din 9 ianuarie 2018 reclamantul Cucu Serghei a fost numit, cu termen de probă 6 luni, în funcția de

specialist (din contul funcției de specialist principal, temporar, pe perioada suspendării contractului privind îndeplinirea serviciului în cadrul sistemului penitenciar al domnului Liviu Duca), al secției construcții, reparații și exploatarea imobilelor a Direcției logistică a Departamentului Instituțiilor Penitenciare, acordându-i număr personal.

Reclamantul a menționat că prin Hotărârea Guvernului nr. 872/2022 a fost modificată Hotărârea Guvernului nr. 437/2018 cu privire la organizarea şi funcționarea Administrației Naționale a Penitenciarelor, a fost modificată structura şi aprobate statele de personal ale Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Reclamantul a relevat că la 22 decembrie 2022, a fost emis Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 cu privire la măsurile organizatorice privind reducerea funcțiilor în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor şi preavizarea personalului.

Reclamantul a explicat că potrivit pct. 3 al Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 - odată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, se va propune în scris salariatului preavizat o altă funcție în cadrul Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor sau instituţiilor subordonate, dacă salariatul preavizat întruneşte cerinţele necesare pentru suplinirea acesteia.

Reclamantul a afirmat că, de către Direcţia resurse umane a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor, la 29 decembrie 2022, reclamantul a fost preavizat contra semnătură referitor la reducerea funcţiei pe care o deţinea – Ofiţer Principal al Direcţiei logistică a Direcţiei generale logistică şi administrare a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor. Totodată, cu funcţia propusă de Ofiţer principal al Direcţiei investiţii capitale şi inginerie a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor Cucu Serghei nu a fost de acord, fapt consemnat în preaviz.

Reclamantul a punctat că, la 30 decembrie 2022, în temeiul preavizului a fost emis Ordinul directorului Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor nr. 2148 ef cu privire la punerea în dispoziţie, începând cu 1 ianuarie 2023, pe un termen de 2 luni, până la luarea deciziei de menţinere în serviciu, de suspendare sau de încetare a raporturilor de serviciu: domnul Serghei Cucu (R-507583) inspector superior de justiţie, ofiţer principal (temporar, pe perioada suspendării contractului al titularului funcţiei) al Direcţiei logistică a Direcţiei generale logistică şi administrare a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor.

Reclamantul a invocat că în perioada de preaviz, în baza Ordinului nr. 637 a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor din 22 decembrie 2022, reclamantului i s-a acordat de la 4 ianuarie 2023 o zi lucrătoare pe săptămână, ziua de vineri cu menţinerea salariului mediu pentru căutarea altui loc de muncă. De asemenea, în baza Ordinului supra menţionat, cu 2 luni înainte de concediere, Administraţia Naţională a Penitenciarelor, a prezentat Agenţiei Naţionale pentru Ocuparea Forţei de Muncă, informaţia privind salariatul Cucu Serghei, ce urmează a fi disponibilizat.

Reclamantul a menționat că la 16 ianuarie 2023, de către directorul Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor, a fost emis Ordinul nr. 51 ef. prin care s-a dispus revocarea liniuţei a cincea din punctul 1 al Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 2148 ef din 30 decembrie 2022 cu privire la punerea în dispoziție, în privinţa domnului Serghei Cucu (R-507583) inspector superior de justiţie, ofiţer principal (temporar, pe perioada suspendării contractului al titularului funcţiei) al Direcţiei logistică a Direcţiei generale logistică şi administrare a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor.

Reclamantul a notat că, prin Ordinul din 17 ianuarie 2023, nr.53 ef cu privire la confirmare în funcţie s-a dispus confirmarea, începând cu data de 17 ianuarie 2023, în funcţia de ofiţer principal al Direcţiei investiţii capitale şi inginerie a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor, domnul Serghei Cucu (R-507583), inspector superior de justiţie, ofiţer principal (temporar, pe perioada suspendării contractului al titularului funcţiei) al Direcţiei logistică a Direcţiei generale logistică şi administrare a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor, cu acest ordin a luat cunoștință la 17 ianuarie 2023 și îl consideră ilegal.

Reclamantul a specificat că unul dintre temeiurile de drept aplicate de către Administraţia Naţională a Penitenciarelor la baza ordinelor nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 şi nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023, sunt prevederile Legii nr. 300/2017 cu privire la sistemul administraţiei penitenciare. Însă, art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300 din 21.12.2017 cu privire la sistemul administraţiei penitenciare stabileşte că, funcţionarul public cu statut special este eliberat din funcţie prin ordinul angajatorului, care i se comunică în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, dar înaintea datei eliberării din funcţie, în cazul: b) reducerii statelor de personal ale subdiviziunii sistemului administraţiei penitenciare prin desfiinţarea unor funcţii echivalente celei deţinute de funcţionarul public cu statut special, ca urmare a reorganizării, dacă acesta refuză trecerea/transferul în altă funcţie echivalentă.

Reclamantul a precizat că ordinul nr. 637 din 22 decembrie 2022, pct. 8, care nu a fost anulat sau modificat, stabileşte că funcţionarii publici cu statut special care refuză acceptarea unei funcţii vacante echivalente sau inferioare din cadrul sistemului administraţiei penitenciare, precum şi cei încadraţi pe durată determinată, dacă nu li s-a propus o altă funcţie vacantă la data expirării preavizării, urmează a fi încetate raporturile de serviciu în legătură cu reducerea statelor de personal de funcţii în temeiul art. 80 alin. (1) lit. b) al Legii nr. 300 din 21.12.2017 cu privire la sistemul administraţiei penitenciare. În baza Ordinului nr. 637 a Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor din 22 decembrie 2022, pct. 10 i s-a acordat de la 4 ianuarie 2023 o zi lucrătoare pe săptămână, ziua de vineri cu menţinerea salariului mediu pentru căutarea altui loc de muncă. În baza Ordinului nr. 637 din 22 decembrie 2022, pct. 5. Administraţia Naţională a Penitenciarelor a prezentat cu 2 luni înainte de concediere, Agenţiei Naţionale pentru Ocuparea Forţei de Muncă, informaţia privind salariatul Cucu Serghei, ce urmează a fi disponibilizat.

Reclamantul a indicat că, măsura luată prin ordinul nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 şi ordinul nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023 este disproporțională. Or, din conţinutul acestora, nu este cert în ce constă scopul legitim, caracterul potrivit, necesar şi rezonabil al măsurii adoptate.

Reclamantul a subliniat că la 17 ianuarie 2023 s-a adresat cu cerere prealabilă prin care a solicitat anularea Ordinilor nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 şi nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023. Prin răspunsul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023, a fost respinsă în tot cererea prealabilă, dosarul administrativ fiind transmis Ministerului Justiției în calitate de organ ierarhic superior, iar prin decizia Ministerului Justiției a fost menținut răspunsul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023, prin care a fost respinsă cererea prealabilă.

La 25 aprilie 2025, Cucu Serghei a depus cerere de concretizare a acțiunii și argumente suplimentare.

În motivarea cererii reclamantul a indicat că prin referința depusă la data de 29 martie 2023 Administrația Națională a Penitenciarelor a menționat că: „temei privind emiterea Ordinului directorului ANP nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023, a servit elaborarea şi aprobarea, la 12 ianuarie 2023, a fișei de post a ofițerului principal al Direcției investiții capitale şi inginerie a Administrației Naționale a Penitenciarelor. În urma analizei sarcinilor de bază şi a celor specifice incluse în fișa de post nou-elaborată, s-a constatat că atribuțiile ofițerului principal al Direcției investiții capitale şi inginerie coincid cu atribuții stabilite anterior în fișa postului specialistului principal al Direcției logistică a Direcției generale logistică şi administrare a Administrației Naționale a Penitenciarelor. Prin urmare a menționat pârâtul în referință: „este cert stabilit că funcția reclamantului nu s-a redus, dar s-a modificat sub o altă denumire, cu menținerea atribuțiilor avute anterior”. Cu referire la acest argument a pârâtului, reclamantul a menționat că, cu fișa postului anexate la materialele cauzei de către pârât a luat cunoștință la data de 14 aprilie 2023 când a luat cunoștință cu materialele cauzei.

Reclamantul a remarcat că i s-a adus la cunoștință, intenționat, doar Ordinul nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023 şi nu i s-a adus la cunoștință fișa de post elaborată şi aprobată la 12 ianuarie 2023, ce se confirmă prin lipsa semnăturii a reclamantului, obligându-l forțat să muncească. Astfel, suplimentar la temeiurile invocate în cererea de chemare în judecată, a invocat că de către pârât nu a fost respectată procedura de emitere şi de aducere la cunoștință reclamantului ordinului nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 şi nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023.

Cu referire la argumentul pârâtului precum că funcția reclamantului nu a fost redusă, dar s-a modificat sub o altă denumire, reclamantul a reținu că, prin Hotărârea Guvernului nr. 872/2022 a fost modificată Hotărârea Guvernului nr. 437/2018 cu privire la organizarea şi funcționarea Administrației Naționale a Penitenciarelor, a fost modificată structura şi aprobate statele de personal ale Administrației Naționale

a Penitenciarelor. La 22 decembrie 2022 a fost emis Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 cu privire la măsurile organizatorice privind reducerea funcțiilor în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor și preavizarea personalului, ordin care nu este anulat până în prezent.

Reclamantul a notat că potrivit pct. 3 al Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 - odată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, se va propune în scris salariatului preavizat o altă funcție în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor sau instituțiilor subordonate, dacă salariatul preavizat întrunește cerințele necesare pentru suplinirea acesteia. Astfel, la 29 decembrie 2022, Cucu Serghei a fost preavizat contra semnătură referitor la reducerea funcției pe care o deținea - Ofiţer Principal al Direcției logistică a Direcției generale logistică şi administrare a Administrației Naționale a Penitenciarelor. Tot la 29 decembrie 2022, reclamantul în preaviz a menționat că nu este de acord funcția propusă de ofițer principal al Direcției investiții capitale şi inginerie a Administrației Naționale a Penitenciarelor. La 30 decembrie 2022, în temeiul preavizului a fost emis Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 2148 ef. cu privire la punerea în dispoziție, începând cu 1 ianuarie 2023, pe un termen de 2 luni, până la luarea deciziei de menținere în serviciu, de suspendare sau de încetare a raporturilor de serviciu: - domnul Serghei Cucu (R-507583) inspector superior de justiție, ofițer principal (temporar, pe perioada suspendării contractului al titularului funcției) al Direcției logistică a Direcției generale logistică şi administrare a Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Reclamantul a indicat că în perioada de preaviz, în baza Ordinului nr. 637 a Administrației Naționale a Penitenciarelor din 22 decembrie 2022, i s-a acordat de la 4 ianuarie 2023 o zi lucrătoare pe săptămână, ziua de vineri, cu menținerea salariului mediu, pentru căutarea altui loc de muncă.

Reclamantul a precizat că argumentul pârâtului precum că funcția reclamantului nu s-a redus este una declarativă şi contravine Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637, care nu a fost anulat sau modificat în temeiul căruia reclamantului i s-a propus o altă funcție în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor, cu care ultimul nu a fost de acord și i s-a acordat o zi lucrătoare pe săptămână, cu menținerea salariului mediu, pentru căutarea altui loc de muncă, prezentat cu 2 luni înainte de concediere, Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, informația privind salariatul Cucu Serghei, ce urmează a fi disponibilizat.

Mai mult, reclamantul a subliniat că a deținut anterior funcția de Ofițer Principal al Direcției logistică a Direcției generale logistică şi administrare a Administrației Naționale a Penitenciarelor. Iar prin Ordinul nr. 53 ef. a fost numit, fără acordul său în funcția de ofițer principal al Direcției investiții capitale şi inginerie a Administrației Naționale a Penitenciarelor - direcții diferite. Astfel, până

la emiterea de către pârât a Ordinului nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023, în privința reclamantului a fost respectată procedura reducerii statelor de personal, fiind aplicabile prevederile art. 80 alin. (1) lit. b) Legii nr 300/2017, precum şi art. 55 alin. (3) din Legea menționată.

La 21 iunie 2023, Cucu Serghei a depus o cerere de concretizare a acțiunii, prin care a reiterat argumentele de fapt și de drept expuse anterior și, în consecință, și-a precizat în mod expres capetele de cerere, solicitând instanței:

1) anularea ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 51 ef din 16 ianuarie 2023 „Cu privire la revocarea liniuței a cincea din pct.1 al Ordinului directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 cu privire la punerea în dispoziție";

2) anularea ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 53 ef din 17 ianuarie 2023 „Cu privire la confirmarea în funcție".

3) obligarea pârâtului să emită Ordinul privind încetarea raporturile de serviciu în legătură cu reducerea statelor de personal de funcții în temeiul art. 80 alin. (1) lit. b) al Legii nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare;

4) încasarea în beneficiul reclamantului Cucu Serghei din contul pârâtului cheltuielile de acordare a asistenței juridice în mărime de 7575 lei;

În materie de drept, reclamantul Cucu Serghei și-a întemeiat acțiunea în baza prevederilor art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017 privind cu privire la sistemul administrației penitenciare, art. 6 din Codul muncii și art. 3, 5, 10, 11 alin. (1) lit. b), 16 alin. (1), 17, 20, 21 alin. (1) și (2), 30-32, 94 alin. (1), 118 alin. (1) – (3), 137 alin. (1), 162 alin. (1) – (3), 166, 189 alin. (1), 206 alin. (1) lit. a), 208 alin. (1), 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Poziția pârâtului expusă în instanța de fond:

La 29 martie 2023, pârâtul Administraţia Naţională a Penitenciarelor a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de Cucu Serghei și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 47-49).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Cucu Serghei către Administrația Națională a Penitenciarelor, privind anularea actelor administrative individuale.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 5 martie 2025, avocatul Hriplivaia Valentina, în interesele apelantului Cucu Serghei a declarat apel.

La 10 iulie 2025, avocatul Hriplivaia Valentina, în interesele apelantului Cucu Serghei a prezentat motivarea apelului.

În motivarea apelului, apelantul a reiterat, în esență, argumentele expuse în acțiune.

Suplimentar, apelantul a indicat că instanţa de fond la emiterea hotărârii a ajuns la concluzii care sunt în contradicţie cu circumstanţele pricinii, nu a constatat şi elucidat pe deplin circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea pricinii, a aplicat eronat normele de drept material, ceea ce constituie potrivit art. 386, 387 ale Codului de procedură civilă temeiuri pentru casarea hotărârii de către instanţa de apel, a interpretat eronat legea și a admis încălcarea dreptului reclamantului la un proces echitabil, consfinţit de art. 6 al Convenţiei Europene pentru Protecţia Dreprurilor şi Libertăţilor Fundamentale ale Omului, precum şi dreptul la un recurs efectiv, garantat prin art. 13 Convenţiei, cât şi art. 53 al Constituţiei.

În materie de drept, apelantul și-a întemeiat cererea de apel în baza prevederilor art. 357, 358, 360, 385 alin.(l) lit. c), 386 alin.(l) lit. b) și d) din Codul de procedură civilă și art. art. 231- 234, 240 alin.(l) lit. c) din Codul administrativ.

În final, prin prezenta cerere de apel, apelantul Cucu Serghei a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, Centru din 3 martie 2025 cu emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă acțiunea în contencios administrativ depusă de Cucu Serghei și obligarea Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor să emită Ordinul privind încetarea raporturile de serviciu în legătură cu reducerea statelor de personal de funcţii în temeiul art. 80 alin.(l) lit. b) al Legii nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administraţiei penitenciare.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

La 22 august 2025, Administraţia Naţională a Penitenciarelor a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025.

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 3 iulie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Mîra Ghenadie.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*”.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*”.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, a fost pronunțat public la data de 3 martie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 5 martie 2025. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal, întrucât acesta a fost formulat în a doua zi de la pronunțarea hotărârii instanței de fond.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*”.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată apelantului la data de 12 iunie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 10 iulie 2025, respectiv motivarea apelului a fost depusă cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar reține că cererea de apel și motivarea cererii de apel au fost depuse de avocatul Hriplivaia Valentina, care acționează în interesele apelantului Cucu Serghei, în baza mandatului seria/nr. 1818288 din 3 februarie 2023 (f.d. 4).

Totodată, se constată că apelantul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul prevederilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel, motiv pentru care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în fața instanței de apel, apelantul Cucu Serghei și reprezentantul acestuia avocatul Hriplivaia Valentina, au pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată, reprezentantul intimatului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Crutco Sergiu, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, „*examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul*”.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a*

probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces".

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*".

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, prin ordinul Ministerului Justiției nr. 17 din 9 ianuarie 2018, reclamantul Cucu Serghei a fost numit, cu termen de probă 6 luni, în funcția de specialist (din contul funcției de specialist principal, temporar pe perioada suspendării contractului privind îndeplinirea serviciului în cadrul sistemului penitenciar al titularului funcției) al Secției construcții, reparații și exploatarea imobilelor a Direcției logistică a Departamentului Instituțiilor Penitenciare. (f.d. 12)

Prin Hotărârea Guvernului nr. 872 din 14 decembrie 2022 a fost modificată Hotărârea Guvernului nr. 437 din 15 mai 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Administrației Naționale a Penitenciarelor, în legătură cu modificările structurii și statelor de personal al Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Prin Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 „Cu privire la măsurile organizatorice privind reducerea funcțiilor în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor și preavizarea personalului", s-a ordonat reducerea, începând cu 1 ianuarie 2023, a funcțiilor publice cu statut special și personalul contractual, în legătură cu modificările structurii și statelor de personal ale Administrației Naționale a Penitenciarelor. Totodată, s-a ordonat preavizarea, sub semnătură sau prin altă modalitate care permite confirmarea recepționării/înștiințării, începând cu 1 ianuarie 2023, funcționarii publici cu statut special și personalul contractual al Administrației Naționale a Penitenciarelor.

În același timp, se atestă că, potrivit pct. 3 al Ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022, odată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal, se va propune în scris salariatului preavizat o altă funcție în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor sau instituțiilor subordonate, dacă salariatul preavizat întrunește cerințele necesare pentru suplinirea acesteia. Iar conform pct. 7, s-a pus în dispoziția Administrației Naționale a Penitenciarelor, începând cu data preavizării efective, funcționarii publici cu statut special care au rămas ne încadrați în funcție din cauze neimputabile până la luarea deciziei de menținere în serviciu sau, după caz, încetarea raporturilor de serviciu, pe un termen de 2 luni de la data punerii în dispoziție (f.d. 13).

La 29 decembrie 2022, reclamantul Cucu Serghei a fost preavizat contra semnătură referitor la reducerea funcției, indicând că cu funcția propusă de ofițer principal al Direcției investiții capitale și inginerie nu este de acord (f.d. 14).

La 30 decembrie 2022, a fost aprobat Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 2148 ef. „Cu privire la punerea în dispoziție" unde potrivit pct. 1, reclamantul Cucu Serghei, inspector superior de justiție, ofițer principal (temporar, pe perioada suspendării contractului al titularului funcției) al Direcției logistică a Direcției generale logistică și administrare a ANP, inclusiv și alți angajați, au fost puși la dispoziția Administrației Naționale a Penitenciarelor, începând cu 1 ianuarie 2023 pe un termen de 2 luni, după care se va lua decizia de menținere în serviciu, de suspendare sau de încetare a raporturilor de serviciu (f.d. 16).

Ulterior, prin Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023, a fost revocată liniuța a cincea din pct. 1 al Ordinului directorului ANP nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 cu privire la punerea în dispoziție, în privința reclamantului Cucu Serghei (f.d. 18).

Prin Ordinul directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023, reclamantul Cucu Serghei a fost confirmat în funcția de ofițer principal al Direcției investiții capitale și inginerie a Administrației Naționale a Penitenciarelor, începând cu 17 ianuarie 2023 (f.d. 19).

La 17 ianuarie 2023, reclamantul Serghei Cucu a depus pe numele directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor, raportul înregistrat cu nr. C-121 prin care a solicitat menținerea prevederilor ordinelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 și nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 și aplicarea în continuare a prevederilor art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea 300/2017 (f.d. 20).

Prin răspunsul Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023, reclamantul Cucu Serghei a fost informat că, în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 872/2022 privind modificarea Hotărârii Guvernului nr. 437/2018 cu privire la organizarea şi funcţionarea Administrației Naţionale a Penitenciarelor, a fost modificată structura şi aprobate statele de personal ale Administrației Naţionale a Penitenciarelor. Conform procedurilor de rigoare a fost emis Ordinul directorului Administrației Naţionale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 cu privire la măsurile organizatorice privind reducerea funcțiilor în cadrul Administrației Naţionale a Penitenciarelor şi preavizarea personalului. Prin urmare, potrivit pct. 3 al Ordinului directorului Administrației Naţionale a Penitenciarelor nr. 637 din 22 decembrie 2022, i s-a propus funcţia de ofiţer principal al Direcţiei investiţii capitale şi inginerie a Administrației Naţionale a Penitenciarelor, funcţia cu care Cucu Serghei nu a fost de acord, fapt despre care a menţionat în preaviz. Ulterior, la 30 decembrie 2022, în temeiul preavizului a fost emis Ordinul directorului Administrației Naţionale a Penitenciarelor nr. 2148 ef. cu privire la punerea în dispoziție, începând cu 1 ianuarie 2023, pe un termen de 2 luni, până la luarea deciziei de menținere în serviciu, de suspendare sau de încetare a raporturilor de serviciu.

Totodată, a fost informat că, la 12 ianuarie 2023, a fost elaborată şi aprobată fișa de post cadru nou şi la studierea acesteia s-a constatat că atribuțiile ofițerului principal al Direcţiei investiţii capitale şi inginerie a Administrației Naţionale a Penitenciarelor coincid cu sarcinile stabilite anterior.

În același context, Administrația Națională a Penitenciarelor a subliniat că operațiunea administrativă de confirmare în funcţia de ofiţer principal al Direcţiei investiţii capitale şi inginerie a Administrației Naţionale a Penitenciarelor prezintă o decizie favorabilă, deoarece începând cu data numirii în funcţia publică cu statut special din cadrul sistemului administrației penitenciare, Cucu Serghei a fost angajat pe un termen determinat şi anume, specialist (din contul funcției de specialist principal, temporar pe perioada suspendării contractului privind îndeplinirea serviciului în cadrul sistemului penitenciar al titularului funcției) al Secției construcții, reparații și exploatarea imobilelor a Direcţiei logistică a Departamentului Instituțiilor Penitenciare, însă, actualmente a fost confirmat într-o funcţie pe

perioadă nedeterminată. Conform prevederilor act. 167 alin. (2) din Codul administrativ, dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierarhic superioare. Astfel, în temeiul normei indicate, Administraţia Naţională a Penitenciarelor a transmis dosarul administrativ Ministerului Justiţiei în calitate de organ ierarhic superior (f.d. 21-22).

Prin răspunsul Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 09/262 din 2 februarie 2023, emis în adresa reclamantului Cucu Serghei, s-a menționat că, urmare a examinării cererii nr. C-121 din 17 ianuarie 2023 şi răspunsului nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023, înregistrate în cancelaria Administrației Naţionale a Penitenciarelor şi remise, conform competenței, Ministerului Justiţiei, prin scrisoarea nr. 12/278 din 28 ianuarie 2023, pentru adoptarea deciziei definitive cu privire la cererea prealabilă, a comunicat următoarele. În conformitate cu dispoziția art. 168 alin. (1) Cod administrativ, „dacă autoritatea publică emitentă a respins în tot cererea prealabilă, decizia definitivă cu privire la cererea prealabilă este luată de autoritatea publică ierarhic superioară”. Astfel, urmare a analizei circumstanțelor de fapt şi a cadrului normativ aplicabil speței, Ministerului Justiției a conchis că răspunsul Administrației Naţionale a Penitenciarelor, nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023, este unul fondat, iar Ministerul Justiţiei nu a constatat temeiuri de anulare a acestuia, motiv pentru care îl menține cu titlu de decizie definitivă cu privire la cererea prealabilă nr. C-121 din 17 ianuarie 2023 (f.d. 23).

Nefiind de acord, la 24 februarie 2023, Cucu Serghei s-a adresat instanței de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeiniciei acţiunii şi a respins-o integral.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul 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*”.

Conform art. 3 din Codul administrativ, „*legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării*

drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept".

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*".

Potrivit art. 20 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Conform art. 206 alin.(1) lit. a) și b) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare)*; *b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare)*".

Din punct de vedere a felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamantul Cucu Serghei se circumscrie atât elementelor unei acțiuni în contestare cât și în obligare, întrucât acesta solicită: anularea Ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 51-ef din 16 ianuarie 2023 și a Ordinului Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 53-ef din 17 ianuarie 2023 – pretenții ce se circumscriu acțiunii în contestare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ; precum și obligarea pârâtului să emită ordinul privind încetarea raporturilor de serviciu în legătură cu reducerea statelor de personal de funcții, în temeiul art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare – pretenție specifică acțiunii în obligare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. b).

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*".

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, ulterior Judecătoria Chișinău, sediul Centru, or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de Cucu Serghei, cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

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

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și b) și (2) din Codul administrativ, prescrie că „*actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*".

În speță, instanța de apel constată că ordinele Administrației Naționale a Penitenciarelor nr. 51-ef din 16 ianuarie 2023 și nr. 53-ef din 17 ianuarie 2023, contestate de reclamant, constituie acte administrative individuale, iar reclamantul Cucu Serghei este destinatarul acestora, întrucât actele vizează în mod direct situația sa juridică în cadrul raporturilor de serviciu.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, „*persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr- un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*".

În conformitate cu 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*".

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii 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*".

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*".

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea

unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

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 din Codul administrativ) al actului administrativ individual sau este terț.

În speță, prin prisma art. 10 și 11 din Codul administrativ, reclamantul Cucu Serghei este destinatarul actelor administrative contestate.

Conform art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*".

În conformitate cu art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) 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. 164 alin. (1) din Codul administrativ, „*cererea prealabilă se depune în scris la autoritatea publică emitentă*".

Potrivit art. 165 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiţiei. Dacă autoritatea publică nu soluţionează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului*".

În conformitate cu prevederile art. 167 alin. (1) -(3) din Codul administrativ, „*dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă şi întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat. Dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierarhic superioare. Autoritatea publică emitentă soluţionează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art. 60 alin. (2) -(5) se aplică corespunzător*".

Potrivit art. 168 din Codul administrativ, „*(1) Dacă autoritatea publică emitentă a respins în tot cererea prealabilă, decizia definitivă cu privire la cererea prealabilă este luată de autoritatea publică ierarhic superioară. Dacă autoritatea publică emitentă a respins în parte cererea prealabilă, autoritatea publică ierarhic superioară soluţionează doar partea respinsă a cererii prealabile. (2) Dacă este necesară investigarea circumstanţelor, autoritatea publică ierarhic superioară*

poate efectua ea însăşi aceste investigaţii sau poate împuternici autoritatea emitentă să le efectueze. (3) Soluţionând cererea prealabilă, autoritatea publică ierarhic superioară poate decide în sensul agravării situaţiei participantului care a depus cererea prealabilă (reformatio in pejus), dacă legea nu prevede expres altfel".

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, „*(1) până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege*".

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, urmează că, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, reclamantul a respectat procedura prealabilă.

La caz, Completul judiciar reține că, ordinele contestate au fost emise la 16 ianuarie 2023 și respectiv 17 ianuarie 2023.

La 17 ianuarie 2023, reclamantul Cucu Serghei a depus pe numele directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor, raportul înregistrat cu nr. C-121 prin care a solicitat menținerea prevederilor ordinelor nr. 637 din 22 decembrie 2022 și nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 și aplicarea în continuare a prevederilor art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea 300/2017.

Prin răspunsul nr. 12/C-121 din 28 ianuarie 2023 cererea sa a fost respinsă ca neîntemeiată și dosarul administrativ a fost transmis autorității ierarhic superioare.

Ulterior, prin răspunsul Ministerului Justiției nr. 09/262 din 2 februarie 2023, a fost menținut răspunsul Administrației Naționale a Penitenciarelor cu titlu de decizie definitivă cu privire la cererea prealabilă.

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, stipulează că, „*acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia*".

Acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 24 februarie 2023.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamantul Cucu Serghei este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a), b) și f) din Codul administrativ, „*examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în*

parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acţiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă şi obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenţiei reclamantului de emitere a actului este întemeiată; ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit.a)–e)***".

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia*".

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că „*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*".

Cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că, potrivit art. 72 alin. (1) din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, „*(1) Funcţionarii publici cu statut special care au rămas neîncadraţi în funcţie din cauze neimputabile acestora sunt puşi la dispoziţia Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor conform competenţelor. Situaţia funcţionarilor respectivi se soluţionează în termen de 2 luni de la data punerii la dispoziţie, după care se ia decizia de menţinere în serviciu, de suspendare sau de încetare a raporturilor de serviciu.*"

În conformitate cu art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300 din 21 decembrie 2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare, *„(1) Funcţionarul public cu statut special este eliberat din funcţie prin ordinul angajatorului, care i se comunică în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, dar înaintea datei eliberării din funcţie, în cazul: b) reducerii statelor de personal ale subdiviziunii sistemului administraţiei penitenciare prin desfiinţarea unor funcţii echivalente celei deţinute de funcţionarul public cu statut special, ca urmare a reorganizării, dacă acesta refuză trecerea/transferul în altă funcţie echivalentă*".

Alineatele (2) – (5) și (7) ale aceluiași articol prevăd că „*(2) În cazul eliberării din funcţie în condiţiile alin.(1) lit.a) şi b), funcţionarul public cu statut special este preavizat cu 2 luni înaintea eliberării din funcţie, iar în celelalte cazuri – cu 15 zile calendaristice. Termenul de preavizare nu curge în perioada aflării funcţionarului public cu statut special în concediu de odihnă anual plătit, în concediu de studii, precum şi în concediu medical. (3) Funcţionarului public cu statut special preavizat îi poate fi redus programul de muncă cu până la două ore zilnic, fără reducerea drepturilor salariale. (4) În cazurile prevăzute la alin.(1) lit. a) şi b), dacă în cadrul sistemului administraţiei penitenciare există funcţii publice cu statut special vacante*

sau temporar vacante corespunzătoare, funcţionarii publici cu statut special preavizaţi sunt transferaţi, în interes de serviciu sau la cerere, în funcţiile respective. Persoanele care deţin funcţii de conducere au prioritate la ocuparea funcţiilor vacante sau temporar vacante de nivel inferior. (5) În cazul eliberării din funcţie a funcţionarilor publici cu statut special în condiţiile alin.(1) lit. a) şi b), Administraţia Naţională a Penitenciarelor şi instituţiile subordonate au obligaţia de a prezenta, în modul stabilit, cu 2 luni înaintea eliberării din funcţie, agenţiei teritoriale pentru ocuparea forţei de muncă informaţiile privind funcţionarii publici cu statut special care urmează a fi eliberaţi din funcţie. (7) În cazul reducerii statelor de personal sau al lichidării funcţiilor, pe parcursul unui an de la data schimbărilor respective nu pot fi înfiinţate funcţii noi, similare celor lichidate".

După cum rezultă din actele cauzei, Prin Hotărârea Guvernului nr. 872 din 14 decembrie 2022 a fost modificată Hotărârea Guvernului nr. 437 din 15 mai 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Administrației Naționale a Penitenciarelor, în legătură cu modificările structurii și ale statelor de personal. În plus, potrivit pct. 13 alin. (6) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 437 din 15 mai 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Administarției Naționale a Penitenciarelor rezultă competența directorului Administrației Naționale a Penitenciarelor de a „*aproba statele de personal şi schemele de încadrare ale Administraţiei, instituţiilor şi subdiviziunilor subordonate, cu respectarea efectivului-limită aprobat de către Guvern*".

Reieșind din conținutul Hotărârii Guvernului nr. 872 din 14 decembrie 2022, prin care a fost modificată structura organizatorică a Administrației Naționale a Penitenciarelor, instanța de apel reține că reorganizarea a avut ca finalitate optimizarea structurii interne și redistribuirea funcțiilor și atribuțiilor, iar nu desființarea în mod efectiv și definitiv a tuturor funcțiilor existente în cadrul direcțiilor vizate. Or, simpla modificare a structurii sau a denumirii subdiviziunilor nu echivalează, prin ea însăși, cu desființarea unei funcții în sensul art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300/2017, ci impune o analiză concretă asupra continuității atribuțiilor, nivelului funcției și poziției acesteia în ierarhia administrativă.

Sub acest aspect, Completul judiciar observă că, din fișa de post aprobată la 12 ianuarie 2023 pentru funcția de ofițer principal al Direcției investiții capitale și inginerie, coroborată cu fișa de post aprobată la 15 iulie 2019 aferentă funcției de specialist principal din cadrul Direcției logistică a Direcției generale logistică și administrare, rezultă că atribuțiile de bază și sarcinile specifice sunt, în esență, identice, fiind păstrată continuitatea funcțională a postului, sub o altă denumire și în cadrul unei structuri reorganizate, fără modificări substanțiale ale conținutului său profesional.

Prin urmare, instanța de apel reține că, în speță, nu a fost demonstrată desființarea efectivă a unei funcții echivalente celei deținute de reclamant, ci doar integrarea acesteia într-o structură reorganizată, sub o altă denumire, cu menținerea

esenței atribuțiilor și a poziției funcționale în cadrul sistemului administrației penitenciare. În aceste condiții, nu este întrunită condiția cumulativă prevăzută de art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300/2017, și anume existența unei reduceri reale a statelor de personal prin desființarea unor funcții echivalente, care să genereze obligația legală a angajatorului de a emite un ordin de eliberare din funcție.

Totodată, Completul judiciar constată că măsura punerii în dispoziție a reclamantului, dispusă prin Ordinul nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022, are un caracter provizoriu și instrumental, în sensul art. 72 din Legea nr. 300/2017, fiind destinată soluționării situației funcționarului pe durata termenului de 2 luni, interval în care autoritatea publică este chemată să decidă, în mod motivat, fie menținerea în serviciu, fie suspendarea, fie încetarea raporturilor de serviciu. Or, din materialele dosarului rezultă că, în cadrul acestui termen, autoritatea publică a procedat la evaluarea noii structuri organizatorice și a atribuțiilor funcției, concluzionând asupra posibilității legale de menținere a reclamantului în serviciu, prin confirmarea într-o funcție corespunzătoare.

În acest sens, emiterea Ordinului nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023, prin care s-a revocat poziția reclamantului din lista persoanelor puse în dispoziție, apare ca o consecință directă a constatării continuității funcției sub o altă denumire, iar nu ca o măsură arbitrară sau lipsită de temei legal. Revocarea actului administrativ cu caracter provizoriu este permisă în măsura în care autoritatea publică constată că premisa factuală sau juridică ce a determinat adoptarea acestuia nu mai subzistă, iar o asemenea conduită se circumscrie principiului legalității și bunei administrări a activității administrative.

De asemenea, prin Ordinul nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023, autoritatea publică a dispus confirmarea reclamantului într-o funcție pe durată nedeterminată, măsură care, a stabilizat raportul de serviciu al acestuia în cadrul sistemului administrației penitenciare, în raport cu situația anterioară de încadrare temporară, fără a-i fi afectate drepturile sau interesele legitime.

Sub acest aspect, Completul judiciar menționează că argumentul reclamantului referitor la pretinsa „muncă forțată” nu poate fi reținut. Or, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici cu statut special sunt guvernate de un regim juridic de drept public, în cadrul căruia transferul, menținerea sau confirmarea într-o funcție corespunzătoare reorganizării instituției se realizează în temeiul legii și al competenței autorității publice.

În continuare, Completul judiciar reține că simplul refuz al reclamantului de a accepta funcția propusă nu poate genera, prin sine, obligația legală a angajatorului de a dispune încetarea raporturilor de serviciu în temeiul art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300/2017, în lipsa constatării prealabile a reducerii efective a funcției sau a inexistenței unei funcții corespunzătoare în cadrul sistemului administrației penitenciare. Or, în speță, din analiza fișelor de post și a actelor administrative relevante rezultă că reorganizarea a determinat exclusiv o modificare a denumirii și a

încadrării structurale a postului, cu păstrarea conținutului esențial al atribuțiilor și a poziției funcționale a reclamantului. A admite o asemenea interpretare ar echivala cu recunoașterea unui drept subiectiv al funcționarului de a impune autorității publice propria sa eliberare din funcție, contrar finalității normei legale, care urmărește protecția funcționarului în situații obiective de reorganizare, și nu transformarea acesteia într-un instrument de opțiune unilaterală.

Cu referire la susținerea apelantului privind pretinsa încălcare a procedurii de aducere la cunoștință a fișei de post, instanța de apel reține că relevanța acestui aspect este limitată la măsura în care ar demonstra o modificare substanțială a conținutului funcției sau a poziției funcționale a reclamantului, or, din materialele cauzei rezultă continuitatea atribuțiilor și a statutului acestuia, astfel încât pretinsa neregularitate procedurală nu poate, prin ea însăși, fundamenta anularea ordinelor contestate.

În acest context, Completul judiciar apreciază că prima instanță a reținut în mod corect că reorganizarea autorității publice pârâte a determinat o ajustare a structurii interne și a denumirilor funcțiilor, iar nu o reducere efectivă a funcției deținute de reclamant în sensul art. 80 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 300/2017. Prin urmare, concluzia instanței de fond privind legalitatea Ordinelor nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 și nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023 este una temeinică și se întemeiază pe o apreciere corectă a probelor și a cadrului normativ aplicabil.

În lumina considerentelor expuse, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru constată că apelantul nu a prezentat argumente sau probe noi care să răstoarne concluziile instanței de fond și nici nu a demonstrat existența unor vicii de legalitate sau de procedură de natură să atragă anularea actelor administrative contestate.

În ceea ce privește argumentele reclamantului referitoare la lipsa motivării ordinelor contestate, Completul judiciar subliniază că, potrivit articolului 31 din Codul administrativ, „*actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate în mod corespunzător*”.

În conformitate cu prevederile 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 discreţionare trebuie să poată fi recunoscute şi punctele de vedere din care autoritatea publică a reieşit la exercitarea dreptului discreţionar. 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 discreţionar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigaţii, probe, audieri, opinii*

ale participanţilor contrare conţinutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia. Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiţie în totalitate fără ca prin decizia de soluţionare 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 acelaşi fel într-un număr mai mare sau automatizat şi, conform circumstanţelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare".

Reieșind din norma legală menționată *supra* în raport cu materialele cauzei, Completul de judecată constată că ordinele contestate cuprind temeiurile esențiale de fapt și de drept care au stat la baza emiterii acestora, fiind indicată atât succesiunea actelor administrative anterioare, cât și cadrul normativ aplicabil reorganizării structurii și statelor de personal ale Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Astfel, din conținutul Ordinului nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 rezultă, în mod clar, legătura cu Ordinul nr. 2148 ef. din 30 decembrie 2022 și cu elaborarea fișei de post aprobată la 12 ianuarie 2023, elemente care fundamentează măsura de revocare a liniuței a cincea din pct. 1 al acestuia în privința reclamantului. În același sens, Ordinul nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023 face trimitere la cadrul normativ și procedural care a determinat confirmarea reclamantului în funcția de ofițer principal al Direcției investiții capitale și inginerie.

Prin urmare, instanța de apel apreciază că ordinele contestate îndeplinesc cerința motivării în sensul art. 31 și art. 118 din Codul administrativ, iar susținerile reclamantului privind lipsa acesteia nu pot fi reținute ca întemeiate, iar în speță, nu sunt întrunite elementele necesare pentru a dispune anularea Ordinului nr. 51 ef. din 16 ianuarie 2023 și Ordinul nr. 53 ef. din 17 ianuarie 2023. Din analiza conținutului actelor administrative contestate rezultă că acestea au fost emise cu respectarea cerințelor legale de fond și de formă, fără a se constata vreo încălcare a normelor imperative de procedură administrativă sau a drepturilor subiective ale reclamantului. În consecință, instanța de apel conchide că actele contestate se bucură de prezumția de legalitate și temeinicie și nu se impune anularea acestora.

Cât privește argumentele părții apelante, precum instanța de fond nu și-a motivat hotărârea și a ignorat argumentele sale, Completul de judecată menționează că, este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de apel (*Hirvisaari împotriva Finlandei*, pct. 30). Întinderea obligației privind motivarea poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie analizată în lumina circumstanțelor speței: trebuie să se țină seama în special de diversitatea motivelor pe care un justițiabil le poate ridica în instanță și de diferențele din statele contractante în materie de dispoziții legale, cutume, concepții doctrinare, prezentarea și redactarea hotărârilor și deciziilor (*Ruiz Torija împotriva Spaniei*, pct. 29; *Hiro Balani împotriva Spaniei*, pct. 27).

Astfel, analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamantului în acțiune, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor reclamantului Cucu Serghei.

În consecință, Completul judiciar apreciază cu certitudine caracterul formal al alegațiilor apelantului Cucu Serghei, care nu generează opozabilitate instanței atât timp cât aceste alegații nu au fost confirmate prin probe relevante și admisibile, astfel în viziunea Completului judiciar, toate argumentele și afirmațiile invocate de către partea apelantă, citate *supra*, sunt vădit lipsite de suport juridic, instanța de apel apreciindu-le ca fiind inconsistente și fără raționament valabil circumstanțelor speţei.

Finalmente, Completul judiciar învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanţa de fond, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii în contencios administrativ formulată de Cucu Serghei împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

Sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelului declarat de Cucu Serghei și menținerii fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge apelul declarat de Cucu Serghei.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 3 martie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae