Dosar nr. 3-1302/2024

H O T Ă R Î R E
Î N N U M E L E L E G I I
Dispozitivul hotărârii publicat la 20 ianuarie 2026 în mun. Chişinău
Hotărârea integrală întocmită la 06 martie 2026

Judecătoria Chişinău (sediul Rîşcani)
Instanţa compusă din:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Gheorghe MÎŢU
Grefier Olga SUŞCHEVICI

Cu participarea:
Reclamantei ***** şi reprezentantului său – avocatul ***** Reprezentantului pîrîtului Agenția Națională a Arhivelor – avocatul *****

Examinînd în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea actelor administrative individuale defavorabile și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior,

A C O N S T A T A T:

Aspecte procedurale.

La data de 15 februarie 2024, ***** a depus acțiune în contencios administrativ către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea Ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 cu privire la modificarea statutului de personal și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior emiterii lui. (f.d. 3-18 vol. I)

Cauza nominalizată mai sus a fost repartizată în mod automat-aleatoriu în procedura de examinare a judecătorului Judecătoriei Chișinău, Mîțu Gheorghe, la data de 15 februarie 2024 (Vol. I, f.d. 1).

La data de 26 februarie 2024, ***** a depus acțiune în contencios administrativ către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcția publică și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior (Vol. II, f.d. 4-23).

Cauza nominalizată fiind repartizată în mod automat-aleatoriu în procedura de examinare a judecătorului Judecătoriei Chișinău, Veronica Jomiru-Niculiță, la data de 26 februarie 2024 (Vol. II, f.d. 1).

Prin Încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), Veronica Jomiru-Niculiță din 20 septembrie 2024, acțiunea în contencios administrativ înaintată de Irina Spiridonov către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcția publică și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior a fost transmisă pentru examinarea posibilității conexării cu acțiunea de contencios administrativ formulată de ***** către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 cu privire la modificarea statutului de personal și restabilirea într-

o funcție echivalentă funcției deținute anterior emiterii lui (Vol. II, f.d. 67).

Prin Încheierea protocolară a Judecătoriei Chișinău din 18 martie 2025, s-a dispus conexarea cauzei de contencios administrativ nr. 3-998/2024 la cererea de chemare în judecată depusă de ***** către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea actului administrativ individual defavorabil la cauza de contencios administrativ nr. 3-750/2024 la cererea de chemare în judecată depusă de ***** către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea actului administrativ individual defavorabil, atribuindu-se numărul unic de examinare în PIGD - nr.3-750/2024. (Vol. I, f.d. 118-119)

Argumentele participanților la proces.

La 15 februarie 2024 ***** a depus la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani o cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale a Arhivelor, solicitând:

1. anularea Ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 02 din 02.01.2024 „Cu privire la modificarea Statului de personal”;
2. restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior;
3. plata daunei morale cauzate în legătură cu acțiunile ilegale ale administrației Inspectoratului Național de Probațiune în mărime de 300 000 lei;
4. încasarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă (Vol. I, f.d. 3-7).

Ulterior, la data de 26 februarie 2024, ***** a depus acțiune în contencios administrativ către Agenția Națională a Arhivelor, solicitând:

1. anularea ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcția publică și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior;
2. plata daunei morale cauzate în legătură cu acțiunile ilegale ale administrației Inspectoratului Național de Probațiune în mărime de 300 000 lei;
3. încasarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă (Vol. I, f.d. 4-9).

La data de 07 aprilie 2025 ***** a depus cerere de concretizare a cerințelor expuse în acțiunile inițiale, prin care a solicitat:

1. Obligarea pârâtului Agenția Națională a Arhivelor privind prezentarea în ședința de judecată a dosarelor administrative privitor la examinarea cererii sale din 17.01.2024 privind transferul în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic înregistrat în cancelaria ANA cu nr. 21 din 17.01.2024, a cererii prealabile depuse la data de 09.02.2024 cu nr. de înregistrare 63 și a cererii prealabile înregistrate cu nr. 80 din 23.02.2024;
2. Admiterea acțiunii, pronunțarea unei hotărâri prin care să fie anulat actul administrativ defavorabil - ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcție a dnei Irina Spiridonov și restabilirea sa într-o funcție echivalentă funcției deținute 2 anterior;
3. Plata daunei morale cauzate în legătură cu acțiunile ilegale ale administrației Agenției Naționale a Arhivelor în mărime de 600 000 (șase sute mii) lei și încasarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă, calcul în conformitate cu valoarea de referință stabilite prin art. 10 din Legea bugetului de stat pentru anul 2025 nr. 310/2024 (Vol. I, f.d. 108-112).

Ulterior, la data de 17 noiembrie 2025 reclamanta a depus o nouă cerere concretizată a acțiunii, prin care a solicitat:

1. Obligarea pârâtului Agenția Națională a Arhivelor privind prezentarea în ședința de judecată a dosarelor administrative privitor la examinarea cererii sale din 17.01.2024 privind transferul în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic înregistrat în cancelaria ANA cu nr. 21 din 17.01.2024, a cererii prealabile depuse de reclamantă la data de

09.02.2024 cu nr. de înregistrare 63 și a cererii prealabile înregistrate cu nr. 80 din 23.02.2024;

2. Admiterea acțiunii, emiterea unei hotărâri prin care să fie anulate ca ilegale actele administrative defavorabile: Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 cu privire la modificarea statului de personal și Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcția publică a dnei Irina Spiridonov și restabilirea sa într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior;

3. Plata daunei morale cauzate în legătură cu acțiunile ilegale ale administrației Agenției Naționale a Arhivelor în mărime de 600 000 (șase sute mii) lei și încasarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă, calcul în conformitate cu valoarea de referință stabilite prin art. 10 din Legea bugetului de stat pentru anul 2025 nr. 310/2024 (Vol. I, f.d. 179-184).

Deși pe parcursul examinării cauzei au fost depuse mai multe cereri de concretizare, instanța reține că, în esență, circumstanțele de fapt și de drept invocate au rămas aceleași.

Astfel, reclamanta Irina Spiridonov a menționat că, începând cu 15.07.2019, a fost numită prin transfer în funcția de șef al Direcției dezvoltare și evidență a fondului arhivistic din cadrul Agenției Naționale a Arhivelor, anterior exercitând funcții de conducere în cadrul Serviciului de Stat de Arhivă.

La 16.01.2024, după revenirea din concediul anual, a fost informată despre aprobarea noii structuri și a noului stat de personal, iar funcția sa nu se mai regăsea în organigramă, fiind considerată imposibilă continuarea raporturilor de serviciu. În acest context, i s-a propus transferul în funcția de șef al Serviciului protecția secretului de stat, propunere pe care a refuzat-o.

Aceasta a invocat că transferul în interes de serviciu se poate realiza doar cu acordul scris al funcționarului public și într-o funcție echivalentă, susținând că funcția propusă nu era echivalentă și că i-a fost afectat statutul de funcționar public de conducere. Totodată, reclamanta a menționat că a solicitat transferul într-o altă funcție vacantă, fără a primi răspuns, invocând dispozițiile legale privind prioritatea funcționarilor cu rezultate mai bune la evaluarea performanțelor profesionale.

Reclamanta a invocat că, prin emiterea ordinului nr. 2 din 02.01.2024 privind modificarea statului de personal și a ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 privind eliberarea sa din funcția publică începând cu 26.02.2024, i-au fost încălcate dreptul la muncă și garanțiile prevăzute de legislația muncii și de contractul colectiv de muncă.

De asemenea, reclamanta a menționat că prin acțiunile autorității pârâte i-au fost cauzate prejudicii materiale și morale, fiindu-i afectate sănătatea și imaginea profesională, pentru care a solicitat repararea prejudiciului moral, inițial în cuantum de 300 000 lei, ulterior majorat la 600 000 lei, precum și plata salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă.

În concluzie, reclamanta a solicitat anularea ca ilegale a actelor administrative contestate, restabilirea sa într-o funcție echivalentă celei deținute anterior, obligarea pârâtului la prezentarea actelor administrative relevante, precum și încasarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă și a prejudiciului moral solicitat.

În drept, în susținerea acțiunii formulate, reclamanta a invocat prevederile art. 60 alin. (2^1) din Codul de procedură civilă, coroborat cu art. 195 din Codul administrativ, precum și dispozițiile art. 89 și art. 90 alin. (1) și (2) din Codul muncii.

De asemenea, reclamanta a făcut trimitere la art. 68 din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, precum și la prevederile art. 17, 189, 191 alin. (1), 196, 211, 212 și 224 alin. (1) din Codul administrativ, apreciind că actele administrative contestate au fost emise cu încălcarea normelor legale incidente.

Obiecțiile autorității publice pîrîte.

Prin referințele depuse la 14 mai 2024 și 14 februarie 2025, autoritatea pârâtă Agenția Națională a Arhivelor, a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată ca inadmisibilă și neîntemeiată (f.d. 83-95 vol. I; 28-37 vol. II).

Pârâta a menționat că reclamanta a fost angajată în cadrul instituției la 01.11.2000, ocupând succesiv mai multe funcții de conducere, iar la 15.07.2019 a fost numită prin transfer în funcția de șef al Direcției dezvoltare și evidență a fondului arhivistic. Autoritatea pârâtă a invocat că, în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 677/2023, au fost aprobate noi state de personal și o nouă organigramă, avizate la 19.12.2023 de Cancelaria de Stat, iar funcția ocupată de reclamantă nu s-a mai regăsit în noua structură.

Prin ordinul nr. 2 din 02.01.2024, reclamanta a fost preavizată cu privire la modificarea statelor de personal și la excluderea funcției sale, iar prin ordinul nr. 162-p din 20.02.2024 a fost eliberată din funcție, cu respectarea termenului legal de preaviz. Autoritatea pârâtă a susținut că au fost respectate toate etapele prevăzute de art. 63 din Legea nr. 158/2008, inclusiv reducerea programului de muncă în perioada de preaviz, propunerea unei funcții publice vacante – șef al Serviciului protecția secretului de stat – precum și informarea subdiviziunii teritoriale pentru ocuparea forței de muncă. Pârâta a menționat că funcția propusă era echivalentă cu cea deținută anterior, însă reclamanta a refuzat transferul.

Referitor la cererea reclamantei de transfer în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic, autoritatea pârâtă a precizat că aceasta nu putea fi admisă, întrucât funcția era deja ocupată la data solicitării.

Sub aspectul admisibilității, pârâta a invocat că reclamanta nu a respectat procedura prealabilă pentru toate capetele de cerere – contestare, realizare și obligare – în sensul art. 207 și 208 din Codul administrativ, motiv pentru care acțiunea ar urma să fie declarată inadmisibilă, cel puțin parțial. Autoritatea pârâtă a susținut că procedura prealabilă a fost respectată doar în privința contestării ordinelor, nu și în ceea ce privește restabilirea în funcție, plata salariului pentru lipsa forțată de la muncă și acordarea prejudiciului moral.

Pe fond, pârâta a invocat că ordinele nr. 2 din 02.01.2024 și nr. 162-p din 20.02.2024 au fost emise cu respectarea strictă a cadrului legal aplicabil funcționarilor publici, fiind incidente exclusiv prevederile Legii nr. 158/2008, și nu dispozițiile Codului muncii. Autoritatea pârâtă a precizat că normele din Codul muncii referitoare la dreptul preferențial de menținere în funcție, termenele de preaviz și indemnizațiile nu sunt aplicabile, iar reclamantei i-au fost achitate indemnizațiile prevăzute de legea specială.

Cu privire la capătul de cerere privind restabilirea într-o funcție echivalentă, pârâta a menționat că acesta este inadmisibil pentru nerespectarea procedurii prealabile și, în orice caz, neîntemeiat, întrucât nu există temei legal pentru restabilirea într-o altă funcție decât cea deținută anterior eliberării.

Referitor la solicitarea de încasare a salariului pentru absența forțată și a prejudiciului moral în cuantum de 300 000 lei, autoritatea pârâtă a invocat că aceste pretenții, având natura unei acțiuni în obligare, nu au fost precedate de o cerere prealabilă distinctă și, prin urmare, sunt inadmisibile. În subsidiar, pârâta a menționat că prejudiciul moral pretins nu a fost dovedit prin probe concludente și că, în condițiile legalității actelor emise, nu există temei pentru acordarea salariului pentru lipsa forțată de la muncă.

În concluzie, autoritatea pârâtă a solicitat respingerea acțiunii ca inadmisibilă în partea ce ține de capetele de cerere privind restabilirea în funcție, plata prejudiciului moral și încasarea salariului, iar în rest, respingerea acțiunii ca neîntemeiată, susținând legalitatea ordinelor

contestate.

Poziția participanților la proces expusă în ședința de judecată.

În ședința de judecată reclamanta Irina Spiridonov și reprezentantul său - avocatul Sergiu Coptu au susținut acțiunea în contencios administrativ, solicitând admiterea acesteia.

În ședința de judecată reprezentantul pârâtului Agenția Națională a Arhivelor - avocatul Tatiana Macovei nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea acesteia ca neîntemeiată.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

În privinţa admisibilității acţiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă următoarele.

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.

Potrivit 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.

Conform art. 207, alin. (2) Cod administrativ, 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.

Lista temeiurilor de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ prevăzută de art. 207, alin. (2) din Codul administrativ nu este una exhaustivă, ci enunțiativă, fapt care poate fi dedus din interpretarea literală a cuvintelor ”în special cînd” din cuprinsul acestui text de lege.

Prin urmare, prin raportare la prevederile art. 207, alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ sau a unor capete de cerere din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ, nefiind legată exclusiv de temeiurile de inadmisinbilitate menționate la art. 207, alin. (2) din Codul administrativ.

Dispozițiile legale citate mai sus enunță temeiurile de bază de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative, după cum urmează:

a) 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;
b) competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;
c) respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;
d) respectarea procedurii prealabile;
e) respectarea termenului de înaintare a acțiunii;
f) prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Respectiv, instanța de judecată va analiza fiecare temei de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative în baza criteriilor enunțate.

a) Referitor la prima condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează 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, în procesul examinării cauzei, s-a constatat că reieșind din conținutul acțiunii formulate de reclamantă și esența revendicărilor sale, Irina Spiridonov contestă Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 cu privire la modificarea statului de personal și Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 162-p din 20.02.2024 cu privire la eliberarea din funcția publică a dnei Irina Spiridonov.

Astfel, pornind de la solicitările invocate, instanța constată că acțiunea depusă de reclamantă conține elemente ale acțiunii în contestare, or în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) din Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ ce este depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual se numește acțiune în contestare.

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, la 02 ianuarie 2024 Agenția Națională a Arhivelor" a emis Ordinul nr. 52 „Cu privire la modificarea Statului de personal", prin care s-a ordonat preavizarea, sub semnătură, cu 30 de zile calendaristice înainte de eliberarea din funcție, ca urmare a modificării statului de personal, funcționarii publici indicați în anexă (Vol. I, f.d. 8).

Reclamanta ***** figurează în Anexa nominalizată sub nr. 20, ordinul fiindu-i adus la cunoștință contra semnătură la 17 ianuarie 2024 (Vol. I, f.d. 9).

Prin scrisoarea nr. 06/03 02-27 din 4 ianuarie 2024, în temeiul art. 63 alin. (4) și art. 48 din Legea nr. 158/2008, reclamantei i s-a comunicat că, prin Hotărârea Guvernului nr. 677/2023, a fost aprobată noua structură a Agenției Naționale a Arhivelor, iar la 19 decembrie 2023, Cancelaria de Stat a avizat, cu nr. 270, Statul de personal al instituției. Întrucât funcția deținută de reclamantă nu se regăsește în noul Stat de personal, continuarea raporturilor de serviciu este imposibilă. În consecință, i s-a propus numirea prin transfer în funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat (Vol. II, f.d. 13).

La data de 17 ianuarie 2024, reclamanta, prin scrisoarea înregistrată cu nr. 21 la aceeași dată, și-a exprimat dezacordul cu propunerea și a solicitat să fie transferată în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic (Vol. II, f.d. 14).

La 9 februarie 2024, ***** a depus la Agenția Națională a Arhivelor o cerere prealabilă, înregistrată cu nr. 64, prin care a solicitat anularea Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 (Vol. I, f.d. 12-13).

La 15 februarie 2024, reclamanta a înaintat Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, o cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale a Arhivelor, solicitând: anularea Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 „Cu privire la modificarea Statului de personal"; restabilirea într-o funcție

echivalentă funcției deținute anterior; plata daunei morale în cuantum de 300.000 lei; încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă (Vol. I, f.d. 3-7).

La 20 februarie 2024, Agenția Națională a Arhivelor a emis Ordinul nr. 162-p cu privire la eliberarea reclamantei din funcția publică, ordinul fiindu-i adus la cunoștință contra semnătură în aceeași zi (Vol. I, f.d. 10).

La 23 februarie 2024, ***** a depus la Agenția Națională a Arhivelor o cerere prealabilă, înregistrată cu nr. 80, prin care a solicitat anularea Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 privind eliberarea sa din funcția publică (Vol. II, f.d. 21-22).

La data de 26 februarie 2024, reclamanta a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale a Arhivelor, solicitând anularea Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 și restabilirea într-o funcție echivalentă celei deținute anterior (Vol. II, f.d. 4-9).

În ceea ce privește prima condiție de admisibilitate, instanța reține că atât Ordinul nr. 2 din 02.01.2024, cât și Ordinul nr. 162-p din 20.02.2024 întrunesc elementele unui act administrativ în sensul art. 10 și 11 din Codul administrativ, fiind emise de o autoritate publică și având scopul de a reglementa o situație individuală. Ordinele nominalizate reprezintă acte administrative individuale defavorabile pentru reclamantă, pentru reclamantă, întrucât, potrivit susținerilor acesteia, prin emiterea lor i-au fost încălcate dreptul la muncă, garantat de legislația națională, de Constituția Republicii Moldova și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, afectând totodată imaginea și reputația profesională a reclamantei.

b) Referitor la cea de-a doua condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ, se apreciază că la caz, 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.

c) Referitor la cea de-a treia condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă că cererea de chemare în judecată înaintată de reclamant corespunde în totalitate exigențelor privind forma și conținutul, iar careva inadvertențe în acest sens nu au fost constatate și nici invocate de către pîrît.

d) Referitor la cea de-a patra și a cincea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea procedurii prealabile și a termenului de înaintare a acțiunii, instanța de judecată reține următoarele.

Instanța reține că, prin încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău din 21 februarie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de ***** din motivul nerespectării procedurii prealabile (Vol. I, f.d. 19).

La 18 martie 2024 ***** a depus recurs împotriva Încheierii judecătorului Judecătoriei Chișinău din 21 februarie 2024, solicitând casarea încheierii primei instanțe, cu remiterea cauzei pentru judecare în fond (Vol. II, f.d. 29-32).

Prin Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău din 30 mai 2024 s-a dispus: a admite recursul depus de *****, se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău din 21 februarie 2024, cu remiterea cauzei spre rejudecare, în 2 aceiași instanța și același complet de judecată. În motivarea acestei soluții instanța de recurs a invocat anumite motive de fapt și de drept indicate în conținutul deciziei emise. (Vol. I, f.d. 68-71).

Prin urmare, în ceea ce privește a patra și a cincea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, instanța reține că acțiunea înaintată de Irina Spiridonov a fost supusă

controlului de admisibilitate, fără a fi identificate circumstanțe care să justifice declararea acesteia ca inadmisibilă. În aceste condiții, instanța constată că nu este necesar un control suplimentar al admisibilității acțiunii.

e) Referitor la cea de-a șasea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează revendicarea de către reclamant a unui drept vătămat propriu căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă, instanța de judecată reține următoarele.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Art. 43 alin. (1) din Constituție, stabilește că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiţii echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecţia împotriva şomajului.

Din prevederile art. 53, alin. (1) din Constituție, rezultă că persoana *vătămată într-un drept **al său*** (s.i.) 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.

Din prevederile art. 20 din Codul administrativ rezultă: 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.

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

Conform art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

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

Prin urmare, reclamantul are dreptul de a sesiza instanța ori de câte ori, dintr-o analiză sumară a circumstanțelor – inclusiv a conținutului cererii, a actelor administrative contestate și a documentelor din dosar – reiese o posibilă atingere adusă unui drept subiectiv. Această probabilitate este prezumată atunci când persoana este destinatarul unui act administrativ individual cu caracter defavorabil sau are calitatea de terț afectat.

Așadar, noțiunea de „revendicare a încălcării” nu se confundă cu cea de „vătămare a dreptului”: prima fundamentează dreptul procesual de a acționa în instanță, iar a doua trebuie dovedită în cadrul fondului cauzei. Stabilirea vătămării este, așadar, o chestiune de fond și nu o condiție preliminară pentru accesul la justiție, în acord cu prevederile art. 6 din CEDO, art. 20 din Constituția Republicii Moldova și art. 39 din Codul administrativ.

În acest context, instanța conchide că reclamanta Irina Spiridonov, în calitate de destinatar al ordinelor contestate, revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim este întrunită.

Alte motive de inadmisibilitate a acțiunii în baza art.207 Cod administrativ, la caz lipsesc.

În astfel de circumstanțe, instanța constată că cererea de chemare depusă de Irina Spiridonov trece testul admisibilității, instanța de judecată urmând să examineze cauza în fond.

Temeinicia acțiunii.

Examinînd acțiunea depusă, audiind explicațiile participanților la proces și analizînd probele administrate, în contextul corelării acestora și în raport cu prevederile legale aplicabile, instanța de judecată, ajunge la concluzia că acțiunea formulată este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele motive.

În acest context, instanța constată că, prin Încheierea Judecătoriei Chișinău din 9 ianuarie 2026, emisă în temeiul art. 207 alin. (2) și art. 60 alin. (3) coroborat cu art. 167 alin. (4) Cod administrativ, capetele de cerere ale reclamantei ***** privind încasarea salariului pentru absență forțată de la serviciu și încasarea prejudiciului moral din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ înaintate către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea în funcția deținută anterior, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la serviciu și a prejudiciului moral, au fost declarate inadmisibile (Vol. I, f.d. 223-225).

Prin urmare, instanța va examina exclusiv legalitatea și temeinicia Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 și a Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024, precum și cererea de restabilire într-o funcție echivalentă celei deținute anterior emiterii ordinelor.

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.

În conformitate cu prevederile art. 219, alin. (1) Cod administrativ, instanţa 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.

Din prevederile art. 224, alin. (1) Cod administrativ rezultă că examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) 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 sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată;

d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul;

e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul;

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)-e).

Obiectul controlului judecătoresc în prezenta cauză îl constituie actele administrative individuale cu caracter defavorabil, respectiv Ordinele nr. 2 din 02.01.2024 și nr. 162-p din 20.02.2024, precum și cerința subsecventă de restabilire într-o funcție echivalentă celei deținute anterior.

Din materialele dosarului rezultă că reclamanta a desfășurat activitate în cadrul Agenției Naționale a Arhivelor începând cu anul 2000, fiind angajată prin Ordinul nr. 4-C din 1 noiembrie 2000 în funcția de specialist coordonator al Secției Dezvoltare a arhivisticii și evidență de stat a documentelor (f.d. 1 din dosarul administrativ).

Începând cu 02.04.2014, reclamanta ***** a ocupat funcția de șef interimar al Direcției Dezvoltare a arhivisticii, evidența de stat a documentelor și e-Transformare a Serviciului de Stat de Arhivă (Vol. I, f.d. 15).

Prin Ordinul nr. 70-P din 11.11.2014, a fost promovată în funcția de șef de direcție Dezvoltare a arhivisticii, evidență de stat a documentelor și e-Transformare (Vol. I, f.d. 16).

Ulterior, prin Ordinul nr. 52-P din 15.07.2019, *****, în calitate de șef al Direcției Dezvoltare a arhivisticii, evidență de stat a documentelor și e-Transformare, a fost numită prin transfer în funcția de șef al Direcției Dezvoltare și evidență a fondului arhivistic din cadrul Agenției Naționale a Arhivelor (Vol. I, f.d. 17).

La 02.01.2024, Agenția Națională a Arhivelor a emis Ordinul nr. 2 „Cu privire la modificarea Statului de personal”, prin care s-a dispus preavizarea funcționarilor publici nominalizați în anexă, cu 30 de zile calendaristice înainte de eliberarea din funcție, ca urmare a modificării statului de personal (Vol. I, f.d. 8).

Reclamanta ***** figurează în Anexa nominalizată sub nr. 20, ordinul fiind comunicat acesteia contra semnătură la 17.01.2024 (Vol. I, f.d. 9).

Prin scrisoarea nr. 06/03 02-27 din 04.01.2024, în temeiul art. 63 alin. (4) și art. 48 din Legea nr. 158/2008, reclamantei i s-a comunicat că, în baza Hotărârii Guvernului nr. 677/2023, a fost aprobată noua structură a Agenției Naționale a Arhivelor, iar la 19.12.2023 Cancelaria de Stat a avizat Statul de personal al instituției. Întrucât funcția deținută de reclamantă nu se regăsește în noul Stat de personal, continuarea raporturilor de serviciu este imposibilă, fiind propusă numirea prin transfer în funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat (Vol. II, f.d. 13).

La 17.01.2024, reclamanta, prin scrisoarea înregistrată cu nr. 21 la aceeași dată, și-a exprimat dezacordul față de propunere și a solicitat transferul în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic (Vol. II, f.d. 14).

La 09.02.2024, ***** a depus la Agenția Națională a Arhivelor o cerere prealabilă, înregistrată cu nr. 64, prin care a solicitat anularea Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 (Vol. I, f.d. 12-13).

La 15.02.2024, reclamanta a înaintat Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, o cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale a Arhivelor, solicitând: anularea Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 „Cu privire la modificarea Statului de personal”; restabilirea într-o funcție echivalentă celei deținute anterior; plata daunei morale în cuantum de 300.000 lei; încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă (Vol. I, f.d. 3-7).

La 20.02.2024, Agenția Națională a Arhivelor a emis Ordinul nr. 162-p privind eliberarea reclamantei din funcția publică, comunicat acesteia contra semnătură în aceeași zi (Vol. II, f.d. 10).

La 23.02.2024, ***** a depus la Agenția Națională a Arhivelor o cerere prealabilă, înregistrată cu nr. 80, solicitând anularea Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 (Vol. II, f.d. 21-22).

La 26.02.2024, reclamanta a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale a Arhivelor, vizând anularea Ordinului nr. 162-p și restabilirea într-o funcție echivalentă celei deținute anterior (Vol. II, f.d. 4-9).

Instanța de judecată relevă că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituţie, stă *principiul legalităţii* **și** *supremației dreptului*.

Legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normelor juridice cuprinse în diverse acte normative cu normele juridice superioare ca forță juridică, iar toate acestea, cu normele constituționale (art. 7 din Constituție), precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (art. 4, alin. (2) și art. 8 din Constituție).

În domeniul dreptului administrativ, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea actului administrativ cu normele superioare, care stabilesc condiţii privind adoptarea sau emiterea lor cuprinse în actele legislative. Importanţa principiului legalităţii presupune ca legea să fie respectată, această exigenţă existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal şi pentru autorităţile publice şi private.

În măsura în care legalitatea vizează actele administrative emise de către autoritățile publice, exigenţa este ca acestea să acţioneze în strictă conformitate cu actele legislative, în limita competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii reglementate de lege.

Art. 21 din Codul administrativ, intitulat ”Legalitatea” consacră principiul legalității ca fiind un principiu comun atît procedurii administrative, cît și procedurii contenciosului administrativ, statuînd că:

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

(2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

(3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Instanța de judecată relevă că principiul legalității poate fi analizat în două sensuri:

- *formal*, și
- *material*.

Legalitatea activității administrative se referă deopotrivă atît la *aspectul formal* (acționarea autorităților publice în limitele competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege), cît și *aspectul material* (acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior).

Prin urmare, instanța de judecată va analiza în partea motivantă a prezentei hotărîri dacă autoritatea publică pîrîtă a respectat atît aspectul formal, cît și material al principiului legalității în activitatea administrativă pe care a desfășurat-o în raport cu reclamantul.

I. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *formal* a principiului legalității, instanța de judecată relevă că legalitatea formală sau procedurală asigură desfășurarea unei proceduri administrative echitabile pentru cetățeni, iar Codul administrativ

reglementează anumite garanții procedurale care au menirea de a garanta dreptul la o bună administrare prin desfășurarea unei proceduri administrative echitabile de către autoritățile publice.

Implicit, desfășurarea unei proceduri administrative de către autoritățile publice cu desconsiderarea garanțiilor procedurale reglementate de Codul administrativ în Cartea a doua, are ca efect nu doar încălcarea drepturilor procedurale ale participanților la procedura administrativă, ci afactează însăși substanța dreptului subiecților de drept la o procedură administrativă echitabilă, aceasta devenind una inechitabilă.

Din prevederile art. 11, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă că 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.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

Ordinele nr. 2 din 02.01.2024 și nr. 162-p din 20.02.2024 constituie acte administrative individuale defavorabile pentru reclamantă, conform prevederilor art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Deși Ordinul nr. 2 din 02.01.2024 privind modificarea statului de personal vizează și alți angajați ai Agenției Naționale a Arhivelor, controlul judecătoresc se limitează exclusiv la aspectele care o privesc pe reclamanta *****, astfel, nefiind necesară implicarea terților în proces.

În ceea ce privește Ordinul nr. 162-p din 20.02.2024, cu privire la eliberarea din funcția publică, emis în privința reclamantei Irina Spiridonov nu afectează drepturile unor terțe persoane.

Din prevederile art. 44, alin. (1) Cod administrativ rezultă că sînt participanți la procedura administrativă: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Totodată, art. 44, alin. (3) Cod administrativ stabilește în mod imperativ faptul că autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative.

În speța de față, având în vedere natura procedurii administrative, nu se constată vreo încălcare sau posibilitate de afectare a drepturilor terțelor persoane prin procedura administrativă desfășurată de Agenția Națională a Arhivelor, ca autoritate emitentă a actului administrativ.

Din prevederile art. 70, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă:

(1) Dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

(2) Dacă inițiază o procedură administrativă la cerere și la procedură participă și alte persoane, autoritatea publică îi informează în scris, în decursul unui termen rezonabil, despre procedura inițiată.

În prezenta cauză, procedura administrativă a fost inițiată de Agenția Națională a Arhivelor ca urmare a modificării Hotărârii Guvernului nr. 143/2019 privind organizarea și funcționarea instituției, prin Hotărârea Guvernului nr. 677 din 13.09.2023 (f.d. 3-21 din dosarul administrativ), în scopul efectuării preavizării și modificării statului de personal.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 677/2023 au fost aprobate noile state de personal ale Agenției, inclusiv o nouă organigramă (anexa nr. 3 din dosarul administrativ). La data de 19 decembrie 2023, Cancelaria de Stat a avizat Statutul de personal al Agenției cu nr. 270 (anexa nr. 4 din dosarul administrativ).

La 02.01.2024, în urma aprobării noii structuri și avizării Statului de personal, a fost emis Ordinul nr. 2 de preaviz, prin care angajații au fost informați despre modificarea statelor de personal, în conformitate cu art. 88 alin. (1) lit. a) și b) și art. 184 alin. (1) din Codul muncii (f.d. 22-23 din dosarul administrativ).

Conform Ordinului nr. 308-C din 19 decembrie 2023, reclamantei ***** i s-a acordat concediu anual de odihnă în perioada 20 decembrie 2023 – 15 ianuarie 2024 (f.d. 24 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 06/03 02-27 din 04.01.2024, în temeiul art. 63 alin. (4) și art. 48 din Legea nr. 158/2008, reclamantei i s-a comunicat că, în baza Hotărârii Guvernului nr. 677/2023 și a avizării Statului de personal de către Cancelaria de Stat, continuarea raporturilor de serviciu în funcția deținută anterior nu este posibilă, propunându-i-se numirea prin transfer în funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat. Reclamantei i s-a adus la cunoștință această propunere contra semnătură la 16 ianuarie 2024, exprimându-și dezacordul (f.d. 29 din dosarul administrativ).

La 17.01.2024, prin scrisoarea înregistrată cu nr. 21, reclamanta și-a reafirmat dezacordul și a solicitat transferul în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic (f.d. 30 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 01-20/75 din 14 februarie 2024, reclamantei i s-a comunicat că funcția solicitată fusese ocupată de Olga Terzi începând cu 04.01.2024 (f.d. 31-35 din dosarul administrativ).

La 09.02.2024, ***** a depus cerere prealabilă, înregistrată cu nr. 64, prin care a solicitat anularea Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 (f.d. 37 din dosarul administrativ). Prin răspunsul nr. 01-20/100 din 29 februarie 2024, cererea a fost respinsă ca neîntemeiată (f.d. 38 din dosarul administrativ).

La 20.02.2024, Agenția a emis Ordinul nr. 162-p privind eliberarea reclamantei din funcția publică, comunicat acesteia contra semnătură în aceeași zi (f.d. 26 din dosarul administrativ).

La 23.02.2024, reclamanta a depus cerere prealabilă înregistrată cu nr. 80, solicitând anularea Ordinului nr. 162-p (f.d. 39 din dosarul administrativ), cerere respinsă ca neîntemeiată prin răspunsul nr. 01-20/148 din 21 martie 2024 (f.d. 40 din dosarul administrativ).

În consecință, se constată că, cel puțin din punct de vedere formal, obligația Agenției de a informa reclamanta despre inițierea și desfășurarea procedurii administrative a fost îndeplinită.

Din prevederile art. 94, alin. (1) și (2) Cod administrativ, rezultă:

(1) Înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

(2) Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

În prezenta cauză, instanța constată că, potrivit circumstanțelor anterior expuse, reclamantei i-au fost comunicate propunerile relevante și ordinele emise, oferindu-i totodată posibilitatea de a-și exprima poziția în formă scrisă.

Prin urmare, procedura administrativă a fost finalizată doar după parcurgerea etapelor obligatorii prevăzute de art. 42, 48 și 63 din Legea nr. 158/2008, precum și de art. 94 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

Astfel, autoritatea publică pârâtă a respectat cerințele legale, asigurând reclamantei posibilitatea efectivă de a fi audiată și de a-și prezenta punctul de vedere cu privire la aspectele relevante care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat.

În aceste condiții, instanța apreciază că procedura administrativă s-a desfășurat conform cadrului legal, iar drepturile și garanțiile procedurale ale reclamantei au fost pe deplin respectate.

Prin urmare, autoritatea publică pârâtă a acționat în conformitate cu principiul legalității și dispozițiile Codului administrativ în exercitarea atribuțiilor ce îi revin.

II. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului material a principiului legalității, instanța de judecată relevă că pentru a stabili dacă actele contestate de către reclamantă sunt legale și întemeiate, instanța de judecată le va raporta la prevederile relevante ale legislației.

Conform art. 220, alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93, iar potrivit art.221 alin.(1) al aceluiași act normativ, autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații.

Art. 93 Cod administrativ stabileşte sarcina probaţiunii, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenţia. Prin derogare de la prevederile alin. (1), *fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale*. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Potrivit art. 219 alin. (4) Cod administrativ, instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

În cadrul examinării cauzei, instanța constată că litigiul dedus judecății are la bază încetarea raportului de serviciu al reclamantei.

Reclamanta a solicitat instanței să analizeze conduita autorității publice la emiterea actului administrativ contestat, sub aspectul respectării legalității și al limitelor exercitării puterii discreționare, invocând, printre altele, adoptarea unor măsuri disproporționate. În opinia reclamantei, la emiterea Ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 privind modificarea statului de personal, angajatorul nu ar fi respectat garanțiile prevăzute pentru salariați în situația încetării contractului individual de muncă, conform art. 183-186 din Codul muncii, precum și prevederile pct. 5.3 din Contractul Colectiv de muncă al Agenției Naționale a Arhivelor pentru perioada 2021-2023.

Referitor la pretenția principală a reclamantei, prin care aceasta solicită anularea Ordinului nr. 162-p din 20 februarie 2024, prin care Irina Spiridonov a fost eliberată din funcția publică de conducere de șef al Direcției Dezvoltare și Evidență a Fondului Arhivistic, în temeiul art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, instanța relevă următoarele.

Prin Hotărârea de Guvern nr. 677 din 13.09.2023, prin care s-a modificat Hotărârea Guvernului nr. 143/2019 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Arhivelor, au fost aprobate noile state de personal ale instituției, inclusiv o nouă organigramă.

Conform pct. 2 al Hotărârii, efectivul-limită al Agenției a fost stabilit la 89 de unități, cu un fond anual de retribuire a muncii conform legislației.

În scopul punerii în aplicare a Hotărârii Guvernului, Agenția Națională a Arhivelor a elaborat un nou Stat de personal, care a fost înaintat spre avizare Cancelariei de Stat a Republicii Moldova. La data de 19 decembrie 2023, Cancelaria de Stat a avizat Statul de personal, cu nr. 270 (f.d. 15-21 din dosarul administrativ).

Conform noilor state de personal, funcția ocupată anterior de reclamantă nu mai figura în structura Agenției.

Instanța de judecată apreciază că modificarea efectivelor de personal se raportează la întreaga autoritate publică și nu la anumite structuri organizatorice interne, cum ar fi direcțiile sau secțiile.

Din prevederile art. 63, alin. (1), lit. c) al Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, persoana/organul care are competenţa legală de numire în funcţie va dispune eliberarea din funcţia publică printr-un act administrativ, care se comunică funcţionarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, însă anterior datei eliberării din funcţia publică, în următoarele cazuri: c) autoritatea publică îşi reduce efectivul de personal sau lichidează funcţia publică, ca urmare a intrării în vigoare a statului de personal în care nu se mai regăseşte funcţia ocupată de funcţionarul public respectiv.

Totodată, din prevederile art. 63, alin. (2) și (3) al Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public rezultă că în cazul eliberării din funcţia publică în condiţiile alin.(1) lit.a)–c), autoritatea publică este obligată să acorde funcţionarilor publici un preaviz cu o durată de 30 de zile calendaristice, iar în restul cazurilor – de 15 zile calendaristice, cu excepţia situaţiilor prevăzute la alin. (1) lit. j) şi k), pentru care nu se acordă preaviz. Termenul de preavizare nu include perioada aflării funcţionarului în concediu de odihnă anual, în concediu de studii, precum şi perioada suspendării raporturilor de serviciu în legătură cu boala sau trauma. În perioada de preaviz, persoana/organul care are competenţa legală de numire în funcţie acordă funcţionarului public în cauză reducerea programului de muncă, cu pînă la 2 ore zilnic, fără reducerea salariului cuvenit.

Din prevederile art. 63, alin. (4) al Legii nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public rezultă că în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. c) și d), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorității publice există funcții publice vacante sau temporar vacante, la decizia conducătorului autorității publice, funcționarul public care îndeplinește cerințele specifice prevăzute în fișa postului aferentă funcției publice respective poate fi transferat sau promovat în această funcție cu acordul funcționarului respectiv.

În acest sens, prin Ordinul nr. 2 din 02 ianuarie 2024 au fost preavizați, sub semnătură, funcționarii publici din cadrul Agenției Naționale a Arhivelor, inclusiv reclamanta *****, cu privire la modificarea structurii și organigramei instituției și la intrarea în vigoare a noului Stat de personal nr. 270 din 19.12.2023, avizat pozitiv de Cancelaria de Stat.

Preavizul a fost acordat pentru o perioadă de 30 de zile calendaristice din momentul aducerii la cunoștință a ordinului, contra semnătură. Totodată, s-a prevăzut reducerea programului de muncă cu până la 2 ore zilnic, fără diminuarea salariului. Pentru funcționarii aflați în concediu, preavizarea urma a fi realizată după expirarea acestuia. De asemenea, Serviciul resurse umane urma să informeze Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

despre persoanele disponibilizate și să asigure comunicarea ordinului persoanelor vizate (f.d. 22-23 din dosarul administrativ).

Reclamanta a luat cunoștință de ordin la data de 17 ianuarie 2024, fapt confirmat prin semnătura sa olografă din anexă.

Ulterior, în temeiul art. 63 alin. (4) din Legea nr. 158/2008, prin scrisoarea nr. 06/03 02-27 din 04.01.2024, reclamantei i s-a comunicat că, urmare a aprobării noii structuri prin Hotărârea Guvernului nr. 677/2023 și a avizării Statului de personal, funcția ocupată anterior nu se mai regăsește în noua schemă, fiindu-i propus transferul în funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat. Propunerea i-a fost adusă la cunoștință la 16 ianuarie 2024, aceasta exprimându-și dezacordul (f.d. 29 din dosarul administrativ).

La 17.01.2024, prin cererea înregistrată cu nr. 21, reclamanta a reiterat refuzul și a solicitat transferul în funcția de șef al Direcției monitorizare și evaluare a Fondului arhivistic (f.d. 30 din dosarul administrativ). Prin scrisoarea nr. 01-20/75 din 14 februarie 2024 i s-a comunicat că funcția respectivă fusese deja ocupată începând cu 04.01.2024 (f.d. 31-35 din dosarul administrativ).

În continuare, prin Ordinul nr. 162-p din 20 februarie 2024, s-a dispus eliberarea reclamantei din funcție în legătură cu reducerea efectivului de personal și lichidarea funcției anterior deținute (f.d. 26 din dosarul administrativ), ordin comunicat acesteia în aceeași zi, sub semnătură.

Reclamanta a formulat cereri prealabile împotriva Ordinului nr. 2 din 02.01.2024 (f.d. 37-38 din dosarul administrativ) și Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 (f.d. 39-40 din dosarul administrativ), ambele fiind respinse ca neîntemeiate.

În contextul celor expuse, se reține că, în scopul executării Hotărârii Guvernului nr. 677/2023, la 19 decembrie 2023 a intrat în vigoare noul Stat de personal, avizat pozitiv de Cancelaria de Stat, în care nu se mai regăsea funcția ocupată de reclamantă. În consecință, aceasta a fost preavizată în condițiile legii.

Totodată, ***** a fost preavizată cu respectarea termenului de 30 de zile calendaristice, conform Anexei nr. 1 la Ordinul nr. 2 din 02 ianuarie 2024.

Având în vedere că în perioada 20.12.2023–15.01.2024 reclamanta s-a aflat în concediu anual (f.d. 24 din dosarul administrativ), iar în perioada 22.01.2024–02.02.2024 în concediu medical (f.d. 25 din dosarul administrativ), instanța constată că termenul legal privind emiterea și executarea ordinului de eliberare nu a fost încălcat.

Mai mult, angajatorul i-a oferit reclamantei posibilitatea transferului într-o altă funcție, în speță, funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat, însă aceasta a refuzat oferta formulată.

Instanța reține că, deși reclamanta invocă prevederile art. 48 alin. (1) și (5) din Legea nr. 158/2008 pentru a sublinia necesitatea acordului scris și afectarea statutului său, oferta de transfer în funcția de șefă a Serviciului protecția secretului de stat a fost formulată în strictă conformitate cu cadrul legal aplicabil.

În contextul reorganizării, caracterul consensual al transferului implică faptul că oferta formulată de angajator nu produce efecte juridice în lipsa acordului funcționarului public. Totodată, refuzul acestuia nu generează în sarcina angajatorului o obligație corelativă de a identifica și propune o altă funcție care să corespundă preferințelor sau opțiunilor subiective ale angajatului.

Interpretarea literală a art. 63 alin. (4) din Legea nr. 158/2008, prin prisma termenului „poate”, confirmă natura facultativă (și nu de obligație imperativă) a transferului sau

promovării în cazul lichidării postului. Legiuitorul a conferit astfel angajatorului o marjă de discreție în a decide oportunitatea unei oferte, bazată pe necesitățile instituției și competențele profesionale corelate cu fișa postului.

Contrar susținerilor reclamantei, cadrul legal nu instituie un drept de a pretinde o funcție strict echivalentă sau menținerea automată a aceluiași nivel ierarhic. Obligația instituției s-a limitat la încadrarea personalului în noile structuri organizatorice, în limita posturilor disponibile, fără a fi condiționată de garantarea unei poziții identice celei deținute anterior.

Prin propunerea funcției de șefă a Serviciului protecția secretului de stat, angajatorul și-a exercitat legitim dreptul de apreciere, respectând rigorile procedurale și limitele statului de personal nou aprobat.

Instanța apreciază ca neîntemeiate și susținerile reclamantei referitoare la pretinsa încălcare a garanțiilor prevăzute de Codul muncii și de Contractul colectiv de muncă, pentru următoarele considerente.

Statutul funcționarului public este reglementat cu prioritate de Legea nr. 158/2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, aceasta având caracter de lege specială. Dispozițiile Codului muncii, inclusiv art. 183–186, precum și clauzele Contractului colectiv de muncă care derivă din acestea, sunt aplicabile raporturilor de serviciu doar în măsura în care legea specială nu conține reglementări proprii. Or, procedura reorganizării autorității publice și protecția funcționarilor în cazul lichidării funcției sunt reglementate expres de art. 63 din Legea nr. 158/2008, normă care prevalează în speță.

În același sens, invocarea prevederilor art. 48 alin. (8) din Legea nr. 158/2008 este lipsită de temei. Textul legal invocat reglementează situația în care doi sau mai mulți funcționari publici solicită ocuparea aceleiași funcții publice prin transfer la cerere, instituind un criteriu comparativ bazat pe rezultatele evaluării performanțelor profesionale. În cauza dedusă judecății nu ne aflăm în prezența unei asemenea proceduri concurențiale. Nu a existat o competiție între mai mulți solicitanți pentru ocuparea aceleiași funcții vacante, iar funcția indicată de reclamantă era deja ocupată la data examinării solicitării sale. Prin urmare, mecanismul prevăzut de art. 48 alin. (8) nu este incident.

Cât privește invocarea art. 183–186 din Codul muncii și a pct. 5.3 din Contractul colectiv de muncă, instanța constată că aceste dispoziții vizează garanții aplicabile în procedura concedierii în raporturi de muncă reglementate de dreptul comun. În speță, încetarea raportului de serviciu a intervenit ca urmare a reorganizării instituției și a lichidării funcției, în temeiul art. 63 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 158/2008.

Totodată, angajatorul nu a urmărit încetarea imediată a raporturilor de serviciu, ci a formulat o ofertă de transfer în condițiile art. 63 alin. (4), oferind reclamantei posibilitatea continuării activității într-o funcție vacantă. Refuzul acesteia de a accepta funcția propusă nu poate fi interpretat ca o încălcare a garanțiilor legale, ci reprezintă exercitarea unui drept individual, care nu generează obligații suplimentare în sarcina angajatorului.

De asemenea, deși pct. 1.6 din Contractul colectiv de muncă consacră ultraactivitatea clauzelor sale, acestea nu pot contraveni dispozițiilor imperative ale legii și nu pot restrânge competența autorității publice de a-și organiza structura internă în condițiile stabilite prin acte normative. Dreptul la negocieri colective, garantat de art. 43 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, asigură caracterul obligatoriu al convențiilor colective în limitele legii, fără a putea anula sau modifica temeiurile legale de reorganizare și de încetare a raporturilor de serviciu prevăzute de legea specială.

În consecință, instanța reține că situația juridică dedusă judecății a fost soluționată în conformitate cu normele speciale aplicabile, cu respectarea procedurii de preavizare și a dispozițiilor legale incidente, iar alegațiile reclamantei privind încălcarea Codului muncii, a Contractului colectiv de muncă și a art. 48 alin. (8) din Legea nr. 158/2008 sunt neîntemeiate.

Din ansamblul considerentelor expuse, instanța reține că acțiunile autorității publice pârâte la emiterea Ordinului Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 privind modificarea statului de personal și a Ordinului nr. 162-p din 20.02.2024 privind eliberarea din funcția publică a dnei Irina Spiridonov au fost întemeiate și conforme cadrului legal aplicabil. Reclamanta nu a făcut dovada caracterului ilegal al acestor acte administrative.

Raportând circumstanțele de fapt la normele juridice incidente, instanța constată că cerința privind anularea celor două ordine este neîntemeiată. Susținerile invocate în sprijinul acțiunii au un caracter formal și declarativ, nefiind susținute prin probe admisibile, pertinente și concludente.

Totodată, argumentele prezentate de autoritatea publică pârâtă, coroborate cu actele din dosarul administrativ, confirmă respectarea procedurii legale și temeinicia măsurilor dispuse, neexistând temeiuri pentru anularea actelor contestate.

Instanța reține că, în conformitate cu principiul certitudinii juridice, orice persoană față de care se adoptă o măsură defavorabilă trebuie să fie informată în mod clar, complet și precis cu privire la motivele care au stat la baza acesteia. O simplă trimitere generală la un temei legal, lipsită de raportare la circumstanțele concrete ale cauzei, nu este suficientă pentru a satisface exigențele legale de motivare prevăzute de art. 118 din Codul administrativ.

Totodată, motivarea actului administrativ nu constituie o formalitate lipsită de relevanță, ci reprezintă o componentă esențială a exercitării dreptului discreționar al autorității publice, exprimând raționamentul juridic care justifică măsura dispusă. O motivare clară și pertinentă este de natură să excludă orice suspiciune de arbitrariu sau abuz în exercitarea competențelor conferite de lege.

În situațiile în care printr-un act administrativ sunt afectate drepturi fundamentale, motivarea acestuia trebuie să fie completă, explicită și coerentă, astfel încât destinatarul să poată înțelege rațiunile deciziei adoptate. Nu amploarea conținutului actului este determinantă pentru temeinicia motivării, ci calitatea argumentelor invocate și logica internă a acestora, reflectând voința reală a autorității emitente, susținută prin elemente factuale și juridice pertinente. De asemenea, partea motivată a actului trebuie să fie în deplină concordanță cu dispozitivul acestuia.

Instanța subliniază că, deși autoritățile publice au obligația de a examina în mod obiectiv și imparțial toate circumstanțele de fapt și de drept relevante, în situația în care acestea nu reușesc să asigure o analiză completă, instanța de judecată este îndreptățită să intervină din oficiu pentru a clarifica toate elementele esențiale ale cauzei, înlăturând eventualele lacune ale autorității pârâte și garantând efectiv dreptul la un proces echitabil.

Analizând ansamblul probatoriului administrativ și argumentele părților, instanța constată că acțiunile autorității pârâte s-au încadrat în limitele dreptului său discreționar și că nu au fost identificate abateri de la dispozițiile legale incidente, care să conducă la nelegalitatea actului administrativ contestat.

Întrucât, potrivit art.225 alin.(1) Cod administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Or, pentru a fi anulat un act administrativ, reclamantul exercitând dreptul său la acțiune, urmează nu doar la general să-și expună dezacordul cu activitatea administrativă, ci să-și întemeieze pretențiile pe prevederile exprese a legii și anume:

- în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, să indice expres care anume norme legale, în viziunea lui, au fost încălcate;

- în cazul în care consideră că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței, să facă referire la normele juridice care reglementează competența, astfel, încât să dovedească încălcarea acesteia;

- în cazul în care invocă că actul administrativ este ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite, să indice expres normele procedurale care au fost încălcate.

În speță, instanța constată că niciunul dintre temeiurile invocate de reclamantă pentru anularea actelor administrative individuale contestate nu întrunește condițiile minime necesare pentru a fundamenta o concluzie privind nelegalitatea sau nulitatea acestora. Susținerile formulate nu sunt susținute prin argumente juridice pertinente și nici prin probe concludente, în timp ce din materialele dosarului rezultă că ordinele contestate au fost emise de organul competent, în limitele atribuțiilor conferite de lege și cu respectarea procedurii prevăzute de legislație.

Astfel, Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 privind modificarea statului de personal, precum și Ordinul nr. 162-p din 20.02.2024 privind eliberarea reclamantei Irina Spiridonov din funcție, în legătură cu reducerea efectivului de personal și lichidarea funcției, au fost emise în conformitate cu prevederile legale aplicabile, nefiind afectate de vicii de legalitate sau de temeinicie.

Totodată, actele administrative contestate beneficiază de prezumția de legalitate, iar argumentele reclamantei vizează doar oportunitatea emiterii acestora, fără a atinge nivelul necesar pentru a înlătura prezumția de legalitate. Alte susțineri ale reclamantei nu pot fi reținute, întrucât acestea contrazic aspectele deja analizate și se referă la circumstanțe deja stabilite prin probele administrate și evaluate conform normelor de drept procedural și material.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța poate respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată dacă nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la lit. a)–e).

În ceea ce privește cerința reclamantei referitoare la restabilirea în funcția publică echivalentă celei deținute anterior, instanța reține că aceasta are caracter subsidiar, accesoriu față de solicitarea principală de anulare a actului administrativ individual defavorabil – respectiv Ordinul Directorului Agenției Naționale a Arhivelor nr. 2 din 02.01.2024 și Ordinul nr. 162-p din 20.02.2024.

Având în vedere respingerea cererii principale, pretenția subsecventă, accesorie privind restabilirea în funcția publică echivalentă nu poate fi admisă, în conformitate cu principiul juridic „accessorium sequitur principale” – ceea ce este accesoriu urmează soarta a ceea ce este principal.

În consecință, instanța de judecată constată că și această cerință subsecventă este neîntemeiată și, prin urmare, acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantă se respinge în totalitate.

În conformitate cu art. 224 Cod administrativ al Republicii Moldova, instanţa de judecată,

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se respinge acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** către Agenția Națională a Arhivelor privind anularea actelor administrative individuale defavorabile și restabilirea într-o funcție echivalentă funcției deținute anterior.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani).

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Președintele ședinței,
Judecătorul Gheorghe MÎȚU