Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Centru (Judecător Ciumac Vitalii)
Dosarul nr. 3a-983/24
2-23042395-02-3a-05092024

D E C I Z I E

06 mai 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 Dașchevici Grigore
Grefier Vascan Diana

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de Cozma Sergiu împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, prin care s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Cozma Sergiu împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, terț Ministerul Afacerilor Interne, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea la locul de muncă, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și compensarea cheltuielilor de judecată,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 21 martie 2023, Cozma Sergiu a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, terț Ministerul Afacerilor Interne, solicitând:

1) anularea ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu”;

2) anularea deciziei Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023;

3) a obliga Inspectoratul General al Poliției de Frontieră să emită un act administrativ individual favorabil de restabilire a reclamantului Cozma Sergiu în funcția deținută până la încetarea ilegală a raportului de serviciu, respectiv în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cu achitarea drepturilor salariale pentru întreaga perioadă de absență

forțată de la serviciu, de la data eliberării ilegale din funcție până la data restabilirii efective în funcție;

4) a dispune executarea imediată a hotărârii care va fi pronunțată, în partea obligării angajatorului de a emite actul administrativ individual favorabil privind restabilirea lui Cozma Sergiu în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și în partea obligării la achitarea către beneficiarul Cozma Sergiu a unui salariu mediu lunar;

5) a dispune încasarea de la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în beneficiul lui Cozma Sergiu, a cheltuielilor de judecată suportate în acest proces.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că, prin ordinul contrasemnat de șeful interimar al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, a fost numit, începând cu data de 19 mai 2021, prin promovare, în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF. În prezent, Cozma Sergiu are o vechime în muncă în serviciul public de 21 ani, 5 luni și 22 zile. Prin ordinul nr. 742/ps din 7 decembrie 2022, s-a dispus subdiviziunilor regionale ale IGPF să preavizeze angajații despre faptul că anumite funcții deținute au fost reduse. La data de 14 decembrie 2022, Cozma Sergiu a fost preavizat despre reducerea funcției deținute. Urmare a reducerii funcției deținute, lui Cozma Sergiu i s-a propus funcția de șef de schimb al Unității Control de Frontieră a Sectorului Poliției de Frontieră „Troițcoie” al Direcției Regionale Vest a IGPF. Potrivit raportului din 10 ianuarie 2023, Cozma Sergiu și-a exprimat dezacordul față de propunerea de a fi numit în calitate de șef de schimb al UCT al SPF „Troițcoe”, întrucât din partea angajatorului nu au fost prezentate acte confirmative că funcția sa de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF a fost efectiv redusă. La 12 ianuarie 2023, în temeiul ordinului nr. 54/ps, s-a dispus încetarea raportului de serviciu al lui Sergiu Cozma, șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF, începând cu 13 ianuarie 2023, actul emis constituind un act administrativ individual. Cu conținutul ordinului nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, Sergiu Cozma a luat cunoștință la data de 16 ianuarie 2023.

Reclamantul a menționat că, obiect al prezentei cereri îl constituie verificarea legalității actului administrativ individual defavorabil: ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, emis de către IGPF „Cu privire la încetarea raportului de serviciu”, și decizia IGPF nr. 35/18-1-1251 din 15 februarie 2023.

Reclamantul a notat că, după cum rezultă din Ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, raporturile de serviciu ale cet. Sergiu Cozma, șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF, au încetat, invocându-se art. 38 alin. (1) lit. f) și art. 49 alin. (5) din Legea nr. 288/2016 privind activitatea funcționarului public cu statut special din cadrul MAI, precum și art. 4 alin. (2) și art. 42 alin. (6) din Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Astfel, angajatorul a indicat ca motiv al încetării raporturilor de serviciu prevederile legale menționate, care dispun că raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special poate înceta în cazul lichidării entității din care acesta face parte sau al

reducerii postului său din statele de personal, dacă funcționarul nu poate fi încadrat în altă funcție publică cu statut special ori refuză transferul său într-o altă funcție.

Reclamantul a susținut că ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, prin care au încetat raporturile sale de serviciu, este ilegal.

În această ordine de idei, reclamantul a invocat că, reducerea funcției deținute de Sergiu Cozma, și anume cea de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF, nu a avut loc. Potrivit pct. 18 lit. c) al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 9 din 22.12.2014: „...drept temei general pentru desfacerea contractului individual de muncă pe motivul reducerii numărului sau a statelor de personal din unitate este valabilă doar dacă motivul reducerii numărului sau a statelor de personal a avut loc real". În speță, reclamantului nu i-a fost adus la cunoștință ordinul cu privire la reducerea numărului de personal sau măcar extrasul din actul emis, deși acesta a fost solicitat prin scrisoarea remisă către MAI și IGPF. Mai mult, nu doar că un astfel de ordin nu a fost adus la cunoștința reclamantului, dar, în raport cu funcția deținută de acesta anterior, nici nu poate exista un asemenea ordin, întrucât funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest nu a fost redusă ca urmare a reorganizării. Funcția există și în prezent, iar după încetarea raporturilor de muncă cu reclamantul, o nouă persoană deține interimatul acesteia.

Reclamantul a relevat că, potrivit conținutului Hotărârii Guvernului nr. 520/2022 din 22.07.2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, prin care ar fi fost aprobată structura nouă a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, au fost publicate în mod oficial doar organigrama Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. Cu referire la subdiviziunile Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, se regăsește mențiune doar la pct. 21, din care rezultă că subdiviziunile regionale ale Poliției de Frontieră și Centrul de Excelență în Securitatea Frontierei, indicate în anexa nr. 4 la prezenta hotărâre, sunt subordonate Inspectoratului și constituie organe cu statut de persoane juridice de drept public. Referitor la ordinul MAI nr. 599 din 05.12.2022, prin care a fost pus în aplicare Statul de personal al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, acesta nu a fost adus la cunoștința reclamantului în mod oficial. Respectiv, reclamantului urmau să i se respecte garanțiile procedurii administrative, prevăzute de Codul administrativ.

Reclamantul a afirmat că, contrar prevederilor art. 94 și 118 din Codul administrativ, nu a fost audiat până la emiterea actului defavorabil, iar decizia emisă în privința acestuia nu este motivată, deoarece din conținutul acesteia nu sunt identificabile temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a avut în vedere autoritatea publică la emiterea acestei decizii. În textul deciziei emise a fost reprodus conținutul unor norme legale considerate relevante, însă acest lucru nu este suficient, deoarece, din motivarea respectivului act, reclamantul nu a regăsit actele confirmative care au stat la baza reducerii funcției deținute.

Reclamantul a subliniat că, potrivit art. 88 din Codul muncii, angajatorul, înainte de a emite ordinul de concediere pe motivul reducerii numărului sau a statelor de personal, este obligat să emită un ordin motivat din punct de vedere juridic sau economic, cu privire la reducerea numărului sau a statelor de personal, inclusiv cu anexarea actelor primare care atestă acest fapt. În speță, conținutul ordinului MAI nr. 599 din 05.12.2022 face referire la reducerea funcției de comisar, șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

De asemenea, reclamantul a evidențiat că, potrivit art. 38 alin. (5) din Legea nr. 288/16.12.2016, în cazul încetării raportului de serviciu în condițiile alin. (1), angajatorul este obligat să acorde funcționarului public cu statut special un preaviz de 30 de zile calendaristice, cu reducerea programului de muncă cu până la 2 ore zilnic, menținând în același timp plățile salariale cuvenite. Termenul de preavizare nu include perioada în care funcționarul public cu statut special se află în concediu de odihnă, în concediu de studii sau în perioada suspendării din funcție din motive de boală sau traumă. Ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 a fost adus la cunoștința reclamantului la data de 14 decembrie 2022, astfel încât acesta a fost preavizat despre reducerea funcției deținute la aceeași dată, de la care începe să curgă termenul de 30 de zile. În temeiul ordinului nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, s-a dispus încetarea raportului de serviciu al cet. Sergiu Cozma, șef adjunct al Direcției Regionale Vest a IGPF, începând cu 13 ianuarie 2023.

Ca urmare, reclamantul a conchis că termenul de preavizare stabilit expres de legislația în vigoare, de cel puțin 30 de zile calendaristice, nu a fost respectat, fapt ce constituie unul dintre temeiurile pentru anularea actului administrativ defavorabil. Dat fiind că eliberarea lui Cozma Sergiu din funcție a avut loc cu încălcarea prevederilor legale, și anume prin nerespectarea termenului de preavizare și lipsa actelor confirmative privind reducerea funcției deținute, acesta urmează a fi restabilit în funcția deținută anterior.

În acest sens, reclamantul a reiterat prevederile art. 90 și art. 330 alin. (1) din Codul muncii, potrivit cărora, în cazul restabilirii la locul de muncă a salariatului transferat sau eliberat nelegitim din serviciu, angajatorul este obligat să repare prejudiciul cauzat acestuia. Astfel, reclamantul a enunțat că, normele enumerate mai sus nu admit abateri și prevăd conduita obligatorie de urmat, iar încălcarea acestora atrage nulitatea actului.

În materie de drept, reclamantul Cozma Sergiu și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 47 și 53 din Constituție, art. 17 - 20, 162 - 168, 189, 196, 209, 211 - 212 din Codul administrativ, precum și pe dispozițiile Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Poziția pârâtului și terțului expusă în instanța de fond:

La 26 iunie 2023, terțul Ministerul Afacerilor Interne a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de Cozma Sergiu și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 37-38).

Pe 5 septembrie 2023, pârâtul Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus referință, prin care și-a exprimat dezacordul cu acțiunea înaintată de Cozma Sergiu și a solicitat respingerea acesteia ca fiind neîntemeiată (f.d. 69-73).

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, s-a respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Cozma Sergiu împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, terț Ministerul Afacerilor Interne, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, restabilirea la locul de muncă, încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă și compensarea cheltuielilor de judecată.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la data de 4 martie 2024, avocatul Ojog Olga, acționând în interesele apelantului Cozma Sergiu, a declarat apel, iar la 29 august 2024 a depus motivarea acestuia.

În motivarea cererii de apel, apelantul a reiterat, în esență, motivele de fapt și temeiurile de drept invocate anterior în acțiunea de contencios administrativ. Totodată, suplimentar, a indicat că, analizând textul hotărârii, se constată că pentru reclamantul/apelant este dificil de înțeles ce probe a examinat instanța de judecată pentru a ajunge la concluzia că funcția deținută anterior de reclamant - șef adjunct al Direcției Regionale Vest, nu ar fi fost transferată, cu toate atribuțiile acesteia, în cadrul noii structuri. Această afirmație a fost invocată de către pârât fără nicio bază probantă, nefiind prezentată fișa postului noului șef adjunct al Direcției Regionale Vest, comparativ cu cea anterioară, sau vreun alt înscris care să confirme cele declarate. Cu toate acestea, instanța de judecată, în lipsa unui suport probatoriu obiectiv, a reținut această afirmație și a fundamentat pe ea hotărârea pronunțată.

Apelantul a precizat că este cel puțin dificil de înțeles care este, în mod concret, poziția instanței: funcția respectivă există, dar nu în întregime, sau funcția nu mai există deloc în prezent? Afirmațiile reținute de instanță par contradictorii, întrucât acestea au fost preluate din textul referinței fără a fi verificate și analizate în mod real, fiind apoi inserate ca atare în cuprinsul hotărârii.

Apelantul a susținut că instanța de fond a ignorat o abatere procedurală gravă, și anume faptul că ordinul de preavizare și ulterior ordinul de încetare a raporturilor de serviciu i-au fost aduse la cunoștință lui Cozma Sergiu în perioada când acesta se afla în deplasare în interes de serviciu. Astfel, la data de 31 martie 2022, prin ordinul șefului adjunct al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, s-a dispus ca, în temeiul Legii nr. 288 privind funcționarul public cu statut special și punctului 16 al Dispoziției nr. 1 din 24 februarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, comisarul Cozma Sergiu să fie trimis în deplasare în interes de

serviciu la Sectorul Poliției de Frontieră „Copceac”, pentru îndeplinirea obligațiunilor funcționale, începând cu data de 02.04.2022. Respectiv, comisarul Cozma Sergiu a fost trimis în deplasare în interes de serviciu începând cu 01.04.2022 și nu a mai fost rechemat la locul de muncă de bază. În timpul aflării sale în deplasare de serviciu, i-au fost aduse la cunoștință atât ordinul de preavizare, cât și ulterior ordinul de încetare a raporturilor de serviciu. Respectiv, în cazul lui Cozma Sergiu, relațiile de serviciu au fost întrerupte în mod ilegal.

Apelantul a relatat că, potrivit art. 38 alin. (5) din Legea nr. 288/16.12.2016 privind activitatea funcționarului public cu statut special, se stipulează că: „În cazul încetării raportului de serviciu în condițiile alin. (1) lit. f), angajatorul este obligat să-i acorde funcționarului public cu statut special un preaviz de 30 de zile calendaristice, cu reducerea programului de muncă cu până la 2 ore zilnic, cu menținerea plăților salariale cuvenite. Termenul de preavizare nu include perioada în care funcționarul public cu statut special se află în concediu de odihnă, în concediu de studii și nici perioada suspendării sale din funcție din motive de boală sau traumă”. Ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 a fost adus la cunoștința cet. Cozma Sergiu la data de 14 decembrie 2022. Respectiv, Cozma Sergiu a fost preavizat despre reducerea funcției deținute la data de 14 decembrie 2022, dată de la care a început să curgă termenul de 30 de zile.

Apelantul a notat că, în temeiul ordinului nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023, s-a dispus încetarea raportului de serviciu al cet. Cozma Sergiu, șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, începând cu 13 ianuarie 2023. Ca urmare, ajunge la concluzia că termenul de preavizare stabilit expres de legislația în vigoare, de cel puțin 30 de zile calendaristice, nu a fost respectat, fapt ce constituie unul dintre temeiurile pentru anularea actului administrativ defavorabil.

Apelantul a relevat că, dat fiind că se atestă cu certitudine că eliberarea lui Cozma Sergiu din funcție a avut loc cu încălcarea prevederilor legale, și anume prin nerespectarea termenului de preavizare și lipsa actelor confirmative privind reducerea funcției deținute, acesta urmează a fi restabilit în funcția deținută anterior. În acest sens, sunt de reținut prevederile art. 90 și art. 330 alin. (1) din Codul muncii. Totodată, în temeiul prevederilor art. 195 din Codul administrativ și art. 256 alin. (2) din Codul de procedură civilă, instanța urma să dispună executarea imediată a hotărârii care va fi pronunțată, în partea obligării angajatorului de a emite actul administrativ individual favorabil privind restabilirea lui Cozma Sergiu în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și în partea obligării la achitarea unui salariu mediu lunar.

Apelantul a punctat că, conform prevederilor art. 75 alin. (1), art. 80 și art. 81 din Codul de procedură civilă și în acord cu Recomandarea nr. 22 a CSJ, a acordat avocatului Olga Ojog dreptul de a exercita, în numele său, toate actele procedurale expres menționate pe partea verso a mandatului, iar cheltuielile suportate de către

reclamant solicită să fie încasate de la pârât. Pentru reprezentarea intereselor acestuia în instanța de judecată, acțiune la care a fost nevoit să recurgă ca urmare a acțiunilor ilegale ale pârâtului, a achitat suma de 615 euro, echivalentul a 11 975 (unsprezece mii nouă sute șaptezeci și cinci) lei. Pentru a face dovada efortului depus, avocatul a anexat raportul de activitate, precum și ordinele de plată în original.

În materie de drept, apelantul și-a întemeiat cererea de apel pe prevederile art. 47 și 53 din Constituție, art. 17 - 20, 231-233 și 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, precum și pe dispozițiile Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

În final, prin prezenta cerere de apel, apelantul Cozma Sergiu a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie admisă în întregime acțiunea formulată, după cum urmează:

1) anularea ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu”;

2) anularea deciziei Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023;

3) a obliga Inspectoratul General al Poliției de Frontieră să emită un act administrativ individual favorabil de restabilire a reclamantului Cozma Sergiu în funcția deținută până la încetarea ilegală a raportului de serviciu, respectiv în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cu achitarea drepturilor salariale pentru întreaga perioadă de absență forțată de la serviciu, de la data eliberării ilegale din funcție până la data restabilirii efective în funcție;

4) a dispune executarea imediată a hotărârii care va fi pronunțată, în partea obligării angajatorului de a emite actul administrativ individual favorabil privind restabilirea lui Cozma Sergiu în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și în partea obligării la achitarea către beneficiarul Cozma Sergiu a unui salariu mediu lunar;

5) a dispune încasarea de la Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în beneficiul lui Cozma Sergiu, a cheltuielilor de judecată suportate în acest proces.

Poziția intimatului și terțului pe marginea apelului:

La 11 octombrie 2024, intimatul Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024 (f.d. 155-160).

Pe 4 noiembrie 2024, terțul Ministerul Afacerilor Interne a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024 (f.d. 165-166).

Admisibilitatea apelului:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 5 septembrie 2024, 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 23 februarie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 5 martie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal, întrucât acesta a fost formulat în a 11-a 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 1 august 2024, iar motivarea apelului a fost depusă la 29 august 2024, respectiv în a 28-a zi de la notificarea hotărârii motivate, 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 semnate de către avocatul Ojog Olga, ce acționează în interesele apelantului Cozma Sergiu, în baza mandatului seria/nr. MA 1474115 din 3 februarie 2023, anexat la materialele cauzei (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 Cozma Sergiu și reprezentanții acestuia, avocații Ojog Olga și Bondarenco Oleg, au pledat pentru admiterea cererii de apel în sensul formulat.

În cadrul ședinței de judecată, reprezentantul intimatului, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Dragoi Alexandru, a pledat pentru respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024.

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul terțului, Ministerul Afacerilor Interne, deși a fost legal citat, nu s-a prezentat, însă a solicitat examinarea cauzei în ordine de apel în lipsa sa. În aceste condiții, Completul judiciar, în temeiul art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia.

Aprecierea instanței de apel:

Audiind participanții prezenți în cadrul ședinței de judecată și studiind materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că apelul urmează a fi admis, cu casarea parțială a hotărârii primei instanțe, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*(1) Examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: b) casează parţial hotărârea primei instanţe şi emite o altă decizie în partea casată*”.

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.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, la 19 mai 2021, Cozma Sergiu a fost numit, prin promovare, în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 520/2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1145/2018 cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, a fost aprobată structura nouă a Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

În scopul executării Hotărârii Guvernului menționate *supra*, prin Ordinul MAI nr. 540 din 31 octombrie 2022, a fost pus în aplicare Statul de personal al Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, precum şi a fost aprobat Statul de organizare al Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

La 7 decembrie 2022 a fost emis Ordinul IGPF nr. 742/ps cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

Pe 14 decembrie 2022, Cozma Sergiu a fost preavizat despre reducerea funcției deținute de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. Totodată, a fost informat despre faptul că, în cazul în care nu va accepta oferta înaintată de către angajator privind continuarea activității într-una dintre funcțiile cu statut special disponibile, raportul de serviciu urmează a fi încetat.

Corespunzător, drept urmare a reducerii funcţiei deţinute, la 10 ianuarie 2023, reclamantului Cozma Sergiu i s-a propus funcția de șef de schimb al Unității control al frontierei a SPF „Troiţcoe” al Direcției Regionale Est a IGPF, pe care a refuzat-o.

În consecință, a fost emis Ordinul IGPF nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 cu privire la încetarea raportului de serviciu.

Nefiind de acord cu Ordinul menționat *supra*, la 8 februarie 2023, Cozma Sergiu a depus cerere prealabilă, solicitând anularea Ordinului IGPF nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023.

Prin răspunsul nr. 35/18-1-1480 din 22 februarie 2023, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a respins în tot cererea prealabilă ca fiind neîntemeiată și a transmis dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierarhic superioare.

La 21 martie 2023, Cozma Sergiu a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

Prin răspunsul nr. 44/10-1329 din 22 martie 2023, Ministerul Afacerilor Interne a respins cererea prealabilă depusă de către reclamant.

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 și art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi casată parțial în partea respingerii ca neîntemeiate a pretențiilor privind restabilirea la locul de muncă și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, iar în partea pretențiilor privind anularea ordinului nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 și a deciziei nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023, precum și compensarea cheltuielilor de judecată, urmează a fi menținută, întrucât, în această parte, instanţa de fond a elucidat și constatat corect circumstanţele cauzei, a verificat și apreciat obiectiv probele aflate la dosar, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând în mod corespunzător legislația relevantă 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 și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept*”.

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile 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) din Codul administrativ, „*(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ)*”.

Reieșind din dispozițiile art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel reține că legiuitorul a prevăzut în mod limitativ tipurile de acțiuni ce pot fi formulate în procedura de contencios administrativ, respectiv: acțiunea în contestare, acțiunea în obligare, acțiunea în realizare, acțiunea în constatare și acțiunea de control normativ. Aceste categorii sunt enumerate în mod exhaustiv, ceea ce înseamnă că instanța de judecată nu are posibilitatea de a depăși cadrul legal și de a crea noi tipuri de acțiuni sau de a admite pretenții care nu se circumscriu celor prevăzute expres de Codul administrativ.

În mod corelativ, art. 224 din Codul administrativ stabilește și soluțiile pe care instanța le poate pronunța după examinarea în fond a acțiunii, acestea fiind strict determinate: anularea actului administrativ individual sau normativ, obligarea autorității să emită un act administrativ individual, obligarea la acțiune/tolerare/inacțiune, constatarea existenței ori inexistenței unui raport juridic sau nulității unui administrativ individual sau a unui contract administrativ, ori respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Prin urmare, instanța este ținută de litera legii să se pronunțe numai în limitele prevăzute de art. 224 și nu poate depăși cadrul normativ expres prevăzut și să substituie autoritatea publică în exercitarea prerogativelor sale de angajator, statuând direct asupra restabilirii în funcție sau a drepturilor salariale, ci poate doar să creeze premisele juridice necesare pentru ca aceste efecte să se producă de drept, ca urmare a anulării actului administrativ ilegal. Altfel spus, instanța poate anula actul ilegal (ordinul de încetare a raportului de serviciu), iar efectele acestei anulări vor impune autorității repunerea părților în situația anterioară.

În acest context, odată anulat actul de încetare a raportului de serviciu, autoritatea publică este obligată, ***prin efectul legii***, să restabilească persoana în funcția deținută anterior și să acorde toate drepturile salariale aferente perioadei de absență forțată. Prin urmare, aceste consecințe sunt rezultatul direct al anulării actului administrativ și nu al unei dispoziții a instanței de judecată. Totodată, în ipoteza în

care autoritatea publică refuză sau tergiversează executarea obligațiilor ce decurg de drept din anularea actului, reclamantul are la dispoziție instrumentele procesuale prevăzute de lege.

Conform art. 207 alin. (2) din Codul 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. Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit. a) – e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune*”.

Din analiza acestor prevederi legale, rezultă că admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Astfel, sintagma din textul legal enunţat „*în special*” denotă caracterul neexhaustiv a temeiurilor de inadmisibilitate prevăzute de art. 207 alin.(2) din Codul administrativ, fapt care obligă, în redacția art. 207 alin.(1) din Codul administrativ, ca instanța de judecată în procedurile de contencios administrativ să releve orice alt temei de inadmisibilitate reglementat expres sau implicit de legislaţia în vigoare.

Prin urmare, în speță, Completul judiciar constată că, pretențiile reclamantului privind „*obligarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră să emită un act administrativ individual favorabil de restabilire a reclamantului Cozma Sergiu în funcția deținută până la încetarea ilegală a raportului de serviciu, respectiv în funcția de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cu achitarea drepturilor salariale pentru întreaga perioadă de absență forțată de la serviciu, de la data eliberării ilegale din funcție până la data restabilirii efective în funcție*”, ***sunt inadmisibile, întrucât contravin limitelor stabilite de art. 206 și art. 224 din Codul administrativ.***

În continuare, din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele reclamantului privind anularea ordinului nr. 54/ps din 12

ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu” și a deciziei nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamantul Cozma Sergiu reprezintă o acțiune în contestare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea, în tot sau în parte, a unui act administrativ individual.

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 Cozma Sergiu, 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 (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. 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 reține că ordinul nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu” și decizia nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023 întrunesc condițiile legale ale unor acte administrative individuale, întrucât vizează direct situația juridică a unei persoane determinate - reclamantul Cozma Sergiu și, respectiv, produc efecte juridice nemijlocite asupra raportului său de serviciu. Aceste acte au caracter defavorabil, deoarece prin intermediul lor s-a dispus încetarea raportului de serviciu al reclamantului și, implicit, privarea acestuia de drepturile și garanțiile aferente funcției publice cu statut special pe care o deținea.

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 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*”.

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 defavorabil sau este terț.

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

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamantul Cozma Sergiu a revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, și anume, dreptul la exercitarea în condiții legale a funcției publice cu statut special pe care o deținea. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim, în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

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 cerearea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierahic 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*".

La caz, Completul judiciar reține că, ordinul IGPF nr. 54/ps cu privire la încetarea raportului de serviciu, a fost emis la 12 ianuarie 2023.

La 8 februarie 2023, Cozma Sergiu a depus cerere prealabilă, solicitând anularea Ordinului IGPF nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023.

Prin răspunsul nr. 35/18-1-1480 din 22 februarie 2023, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a respins în tot cererea prealabilă ca fiind neîntemeiată și a transmis dosarul administrativ autorităţii publice ierarhic superioare.

Prin răspunsul nr. 44/10-1329 din 22 martie 2023, Ministerul Afacerilor Interne a respins cererea prealabilă depusă de către reclamant.

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 21 martie 2023.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamantul Cozma Sergiu este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ. Totodată, acesta a respectat atât procedura prealabilă obligatorie, cât și termenul legal de depunere a acțiunii în instanța de judecată. În aceste condiții, acțiunea formulată de reclamant nu este exceptată de la controlul judecătoresc și nu există impedimente de inadmisibilitate în ceea ce privește pretențiile vizând anularea actelor administrative individuale cu caracter defavorabil. Din aceste motive, instanța de fond a concluzionat în mod corect că sunt întrunite condițiile de admisibilitate a acțiunii în această parte.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) 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;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri 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*".

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că apelantul Cozma Sergiu înaintând prezenta acțiune contestă ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu" și decizia Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023 adoptată în procedura prealabilă.

Astfel, în contextul pretențiilor deduse judecății, Completul judiciar reține că, potrivit art. 1 din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcţionarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (în vigoare la data emiterii actelor administrative contestate), „*(1) Prezenta lege stabileşte cadrul juridic al raportului de serviciu al funcţionarului public cu statut special din aparatul central al Ministerului Afacerilor Interne, din cadrul autorităţilor administrative şi instituţiilor din subordinea acestuia, în care sînt prevăzute posturi pentru această categorie de personal, de asemenea drepturile, obligaţiile, restrîngerile, interdicţiile şi incompatibilităţile specifice, reglementările privind disciplina muncii, privind protecţia sa juridică şi socială*”.

Conform art. 38 alin. (1) lit. f), alin. (2) și (5) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016, „*(1) Raportul de serviciu al funcţionarului public cu statut special poate să înceteze în următoarele situaţii: f) în cazul lichidării entităţii din care face parte sau al reducerii postului său din statele de personal, dacă funcţionarul nu poate fi încadrat în altă funcţie publică cu statut special sau refuză transferul său într-o altă funcţie. (2) Încetarea raportului de serviciu al funcţionarului public cu statut special în cazurile prevăzute la alin. (1) lit. f)–l), t) şi u) are loc prin concedierea funcţionarului public cu statut special la iniţiativa angajatorului sau a persoanei împuternicite de către acesta. (5) În cazul încetării raportului de serviciu în condiţiile alin. (1) lit. f), angajatorul este obligat să-i acorde funcţionarului public cu statut special un preaviz de 30 de zile calendaristice, cu reducerea programului de muncă cu pînă la 2 ore zilnic, cu menţinerea plăţilor salariale cuvenite. Termenul de preavizare nu include perioada în care funcţionarul public cu statut special se află în concediu de odihnă, în concediu de studii, nici perioada suspendării sale din funcţie din motive de boală sau traumă*”.

În temeiul art. 7 lit. b) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern, al art. 15 alin. (1) din Legea nr. 98/2012 privind administraţia publică centrală de specialitate, precum şi al art. 5 alin. (2) din Legea nr. 283/2011 cu privire la Poliţia de Frontieră, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 520 din 22 iulie 2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Astfel, în temeiul Hotărârii de Guvern nr. 520 din 22 iulie 2022 a fost aprobată noua structură a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

În scopul executării Hotărârii Guvernului menționate *supra*, prin Ordinul MAI nr. 540 din 31 octombrie 2022, a fost pus în aplicare Statul de personal al Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, precum şi a fost aprobat Statul de organizare al Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

La 7 decembrie 2022 a fost emis Ordinul IGPF nr. 742/ps cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

Pe 14 decembrie 2022, Cozma Sergiu a fost preavizat despre reducerea funcţiei deţinute de șef adjunct al Direcției Regionale Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. Totodată, a fost informat despre faptul că, în cazul în care nu va accepta oferta înaintată de către angajator privind continuarea activității într-una dintre funcțiile cu statut special disponibile, raportul de serviciu urmează a fi încetat.

Deci, în speță, se constată că apelantul Cozma Sergiu a fost preavizat la data de 14 decembrie 2022, iar raportul de serviciu a fost încetat la 13 ianuarie 2023. Respectiv, rezultă astfel că angajatorul a respectat termenul minim de preavizare de 30 de zile, imperativ prevăzut de art. 38 alin. (5) din Legea nr. 288/2016. În aceste condiții, susținerile apelantului referitoare la nerespectarea termenului legal de preavizare sunt nefondate, or, din actele cauzei rezultă că angajatorul a respectat exigențele art. 38 alin. (5) din Legea nr. 288/2016, atât sub aspectul duratei termenului de 30 de zile, cât și al condițiilor în care acesta a fost acordat. Prin urmare, critica apelantului nu poate fi acceptată.

Completul judiciar notează că, la 10 ianuarie 2023, reclamantului Cozma Sergiu i s-a propus funcția de șef de schimb al Unității control de frontieră a Sectorului Poliției de Frontieră „Troiţcoe” al Direcției Regionale Vest a IGPF.

În acest sens, Completul de judecată reține că, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a respectat obligația legală de preavizare a apelantului, în conformitate cu termenul și condițiile prevăzute de lege. Totodată, oferirea unei funcții alternative s-a realizat cu respectarea cerințelor legale, fiind avută în vedere specialitatea, experiența și calificarea profesională a apelantului.

Potrivit raportului din 10 ianuarie 2023, Cozma Sergiu și-a manifestat dezacordul cu propunerea de a fi numit în calitate de șef de schimb al UCT al SPF „Troiţcoe”.

Completul judiciar menționează că, refuzul de a accepta funcția propusă de către angajator determină, în mod direct, aplicarea dispozițiilor art. 38 alin. (1) lit. f), coroborate cu alin. (2) din Legea nr. 288/2016. Astfel, refuzul explicit exprimat de funcționar constituie temei legal suficient pentru emiterea actului administrativ individual de încetare a raportului de serviciu.

În consecință, Completul judiciar reține că autoritatea publică pârâtă a emis în mod justificat Ordinul IGPF nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu”, întrucât actul contestat a fost emis ca urmare a refuzului reclamantului de a accepta funcția alternativă oferită.

Raportând cadrul legal precitat la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul judiciar reține că instanța de fond, în mod întemeiat, a conchis asupra legalității Ordinului IGPF nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu”. Or, ordinul a fost emis în conformitate cu prevederile Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016, care, la art. 38 alin. (1) lit. f), prevede că raportul de serviciu al funcţionarului public cu statut special poate înceta în cazul lichidării entităţii din care face parte sau al reducerii postului său din statele de personal, dacă funcţionarul

nu poate fi încadrat în altă funcţie publică cu statut special sau refuză transferul său într-o altă funcţie.

Cu referire la susținerile apelantului privind neaducerea la cunoștință a prevederilor Ordinului MAI nr. 599 din 5 decembrie 2022, Completul judiciar reține că, la data de 5 decembrie 2022, a fost emis Ordinul MAI nr. 599 „Cu privire la punerea în aplicare a statelor de personal ale subdiviziunilor regionale ale IGPF”. Deși apelantul califică acest act drept un act administrativ individual, analiza juridică a naturii juridice a actului relevă contrariul. Astfel, Ordinul MAI nr. 599/2022 are natura unei operațiuni administrative interne, prin care se aprobă statele de personal și se organizează structura instituțională a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră. În consecință, Ordinul MAI nr. 599/2022 nu se încadrează în categoria actelor administrative individuale susceptibile de comunicare și contestare conform prevederilor Codului administrativ.

Chiar și în ipoteza susținerilor apelantului, Completul judiciar constată că argumentele părții intimate sunt pe deplin întemeiate. Din actele dosarului rezultă că apelantului i-au fost aduse efectiv la cunoștință Ordinul MAI nr. 599/2022 și Ordinul IGPF nr. 742/ps din 7 decembrie 2022, prin procedura de comunicare a conținutului textual al acestor acte. Această modalitate respectă exigențele art. 128 din Codul administrativ, care stabilește regula conform căreia comunicarea se consideră valabilă atunci când partea dispozitivă a actului administrativ ajunge în sfera persoanei vizate, oferindu-i posibilitatea reală și efectivă de a lua cunoștință de conținutul său. Or, în speță, probele administrate demonstrează că apelantul a cunoscut conținutul ordinelor contestate și, mai mult, a reacționat în consecință prin formularea cererii prealabile și a acțiunii în contencios administrativ. Prin urmare, susținerile apelantului referitoare la pretinsa lipsă a comunicării acestor ordine sunt nefondate, întrucât probele cauzei confirmă că apelantul a cunoscut conținutul lor și a avut posibilitatea reală să își exercite drepturile procedurale în raport cu acestea.

Apelantul a invocat faptul că Direcția Regională Vest a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră „nu a fost reorganizată”. Totuși, acest argument nu poate fi acceptat de către instanța de apel, întrucât reorganizarea unei entități nu presupune exclusiv modificări de denumire, ci poate implica transformări de ordin funcțional și structural, cum ar fi redistribuirea atribuțiilor, reducerea sau majorarea numărului de posturi ori redefinirea competențelor. În acest sens, instanța de fond a reținut în mod corect că funcția exercitată anterior de reclamant nu a fost transferată integral, cu toate atribuțiile sale, în noua structură organizatorică. În consecință, acestuia i-a fost oferită, în condițiile legii, o funcție alternativă.

Pe cale de consecință, Completul judiciar constată că, la emiterea ordinului contestat privind încetarea raporturilor de serviciu dintre Cozma Sergiu și Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, nu au fost identificate abateri sau încălcări de legalitate. Actul administrativ atacat se dovedește a fi legal și întemeiat. Mai mult, simplul dezacord subiectiv al reclamantului cu Ordinul de încetare a

raportului de serviciu nu poate constitui un motiv juridic valid pentru anularea acestuia.

Referitor la argumentul apelantului, potrivit căruia Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu” nu ar fi fost motivat, Completul judiciar reține că, în conformitate cu art. 31 din Codul administrativ, „*actele administrative individuale şi operaţiunile administrative scrise trebuie să fie motivate*”.

Conform prevederilor 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*”.

Potrivit art. 119 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, „*conţinutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert. Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreţionar corespunzător obligaţiilor sale*”.

Reieșind din normele legale menționate anterior și raportat la materialele dosarului, Completul de judecată constată că susținerile apelantului privind lipsa de motivare a Ordinului nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 sunt nefondate. Ordinul contestat este emis cu respectarea prevederilor art. 31 din Codul administrativ, întrucât cuprinde atât motivarea de drept, cât și motivarea de fapt, ambele prezentate în mod detaliat și complet.

Astfel, pe plan juridic, ordinul face trimitere expresă la temeiurile legale aplicabile: Hotărârea Guvernului nr. 520/2022 și Hotărârea Guvernului nr. 1145/2018,

în contextul reorganizării Inspectoratului General al Poliției de Frontieră; Ordinul MAI nr. 540 din 31 octombrie 2022, prin care a fost pus în aplicare noul Stat de personal; precum și dispozițiile art. 38 alin. (1) lit. f) și art. 49 alin. (1) din Legea nr. 288/2016, coroborate cu articolele corespunzătoare din Legea nr. 158/2008. Aceste referințe demonstrează fundamentarea juridică a actului contestat.

Pe plan factual, motivarea este prezentată într-o manieră cronologică și coerentă. Ordinul consemnează reducerea funcției deținute de Cozma Sergiu ca urmare a procesului de reorganizare instituțională; precizează emiterea preavizului la 14 decembrie 2022; menționează oferirea unei funcții alternative – cea de șef de schimb al Unității de control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Troițcoe” – și refuzul explicit al apelantului de a o accepta.

Prin urmare, Completul judiciar consideră că o asemenea motivare satisface deziderateле impuse de art. 31 și 118 din Codul administrativ, or, rezultă fără echivoc că Ordinul nr. 54/ps este atât motivat în drept, prin invocarea expresă a dispozițiilor legale incidente, cât și motivat în fapt, prin prezentarea circumstanțelor concrete care au determinat încetarea raportului de serviciu. Mai mult, refuzul apelantului de a ocupa funcția propusă justifică în mod direct și obiectiv aplicarea prevederilor art. 38 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 288/2016, confirmând legalitatea și temeinicia măsurii dispuse de angajator.

În consecință, Completul judiciar constată că, susținerile reclamantului/apelant sunt lipsite de fundament probator, fiind formulate strict la nivel declarativ, fără a îndeplini cerințele legale privind sarcina probei. Nu există niciun element obiectiv care să susțină acuzația de comportament abuziv al autorității publice, astfel încât acest argument urmează a fi respins ca neîntemeiat.

În lumina celor expuse, instanța de apel reține că, în speță, nu sunt întrunite elementele necesare pentru a dispune anularea ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu” și a deciziei Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023 adoptată în procedura prealabilă. Din analiza conținutului actelor administrative contestate rezultă că acestea au fost emise cu respectarea cerințelor legale de fond și de formă, iar respingerea cererii prealabile formulate de apelantul Cozma Sergiu este motivată în drept și în fapt, 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.

Drept urmare, fiind reținută legalitatea actelor administrative contestate, Completul de judecată conchide că soluția primei instanțe de a respinge solicitările subsecvente formulate de reclamantul Cozma Sergiu apare ca fiind una temeinică și justificată.

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 Cozma Sergiu.

La acest capitol, Completul judiciar punctează că nu poate admite alegațiile apelantului Cozma Sergiu, privind încălcarea normelor de procedură de către instanța de fond, or, instanţa de apel, în mod distinct, învederează că, Cozma Sergiu utilizând calea de atac - apelul, nu a prezentat probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond. Argumentele expuse de către apelantul Cozma Sergiu, în cererea de apel sunt lipsite de substanță juridică obiectivă, fiind o reexpunere a cerințelor și poziției formulate în acțiunea de contencios administrativ, iar instanța de fond reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, astfel încât hotărârea emisă este legală şi întemeiată.

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru, pornind de la constatările reținute și analizate mai sus, conducându-se după prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, concluzionează că prima instanță corect a respins ca neîntemeiate pretențiile reclamantului Cozma Sergiu privind anularea ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 54/ps din 12 ianuarie 2023 „Cu privire la încetarea raportului de serviciu” și anularea deciziei Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 3518-1-1251 din 15 februarie 2023, precum și compensarea cheltuielilor de judecată.

Prin prisma acestor constatări, Completul de judecată, având în vedere faptul că anumite circumstanțe ale cauzei au fost incorect apreciate de către instanța de fond, reiterează concluzia de a admite apelul declarat de Cozma Sergiu, cu casarea parțială a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, și pronunțarea unei hotărâri noi, prin care acțiunea în contencios administrativ depusă de Cozma Sergiu împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, terț Ministerul

Afacerilor Interne, să fie declarată inadmisibilă în partea ce vizează pretențiile privind restabilirea la locul de muncă și încasarea salariului aferent perioadei de absență forțată. Iar în ceea ce privește celelalte pretenții, hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, se menține în întregime, fără modificări.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. b), alin. (3) din Codul administrativ, 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 admite apelul declarat de Cozma Sergiu.

Se casează parțial hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, în partea respingerii ca neîntemeiate a pretențiilor privind restabilirea la locul de muncă și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, şi în această parte se emite o nouă decizie, prin care:

Se declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Cozma Sergiu împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, terț Ministerul Afacerilor Interne, în partea pretențiilor privind restabilirea la locul de muncă și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă.

În rest, hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru din 23 februarie 2024, se menţine fără modificări.

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

Dașchevici Grigore