Instanța de fond: Judecătoria Chişinău (sediul Centru) (jud. Viorica Dodon)
Dosarul nr. 3a-311/25 (2-23052169-02-3a-05022025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

09 decembrie 2025 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Centru

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela
Grefier Zabulica Ionela

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de Morari Aliona împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acţiunii, circumstanţele cauzei.

La data de 07 aprilie 2023 avocata Gabriela Kornacher, în interesele reclamantei Aliona Morari, a depus acțiunea în contencios administrativ împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii indică că Aliona Morari a fost angajată în cadrul Serviciului de Grăniceri, ulterior reorganizat în IGPF începînd cu 04 iulie 2011. Prin urmare, în cadrul entităţii pârâte avea o vechime în muncă neîntreruptă de peste 12 ani, la momentul încetării raporturilor de muncă deţinînd funcţia de ofiţer superior al Unităţii de control al frontierei a Sectorului Poliţiei de Frontieră „Costeşti” a Direcţiei regionale Nord a IGPF.

La data de 09 septembrie 2022 Guvernul Gavriliţă l-a numit în funcţia de şef al Poliţiei de Frontieră pe Rosian Vasiloi. Odată cu venirea lui în funcţie, sub paravanul luptei cu corupţia, a declanşat o intimidare şi răfuială fără precedent cu

angajaţii vechi din sistem, invocând că toţi sunt corupţi şi toţi vor fi concediaţi din funcţii dacă nu pleacă în mod benevol.

Deoarece majoritatea angajaţilor Poliţiei de Frontieră au refuzat să se concedieze benevol din funcţiile deţinute, pentru eliminarea poliţiştilor incomozi din sistem, la data de 22 iulie 2022, Guvernul Gavriliţă a emis Hotărârea Guvernului nr. 520 prin care a modificat Hotărârea Guvernului nr. 1145 din 21 noiembrie 2018, contrasemnată de Ministrul MAI, cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, invocându-se că în temeiul acestei modificări se va declanşa reorganizarea IGPF cu reducerea unui număr impunător de state de personal şi funcţii.

Analizând Hotărârea Guvernului nr. 1145/ 2008 prin care a fost aprobat Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea IGPF, inclusiv organigrama IGPF atât până la, cât şi după modificarea survenită în baza Hotărârii Guvernului nr. 520, accesibilă public, constată că anexa 4 din lege – Lista subdiviziunilor Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră nu a fost modificată, astfel Direcţia regională Nord cu toate unităţile de control au fost păstrate.

De asemenea, Hotărârea Guvernului nr. 1145/2008, în alin. 2 atât până la, cât şi după modificare, prevede că se stabileşte efectivul-limită al Poliţiei de Frontieră în număr de 3748 de unităţi, inclusiv 240 de unităţi personal de deservire tehnică, cu un fond anual de retribuire a muncii conform legislaţiei.

Prin urmare, efectivul limita a rămas neschimbat, Hotărârea Guvernului vizată nu prevede reducerea funcţiilor.

În continuare, indică că din conţinutul Ordinului ***** de încetare a raportului de serviciu cu reclamanta rezultă că în scopul executării Hotărârii Guvernului nr. 520/2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1145/2018, a fost adoptat ordinul MAI********** prin care a fost pus în aplicare Statul de personal al Direcţiei Regionale Nord a IGPF precum şi aprobat Statul de organizare a Direcţiei Regionale Nord a IGPF. De asemenea, din conţinutul ordinului ***** de încetare a raportului de serviciu cu reclamanta rezultă că în scopul executării Hotărârii Guvernului nr. 520/2022 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1145/2018 a mai fost adoptat Ordinul ***** cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale a IGPF. Ordinele respective***** şi ***** nu au fost comunicate niciodată reclamantei şi nici altor angajaţi cu care au fost încetate raporturile de muncă, fiind ţinute în mare secret de către actuala conducere a IGPF.

La momentul actual sunt zeci, poate chiar sute de cereri pendinte pe concediere ilegală a angajaţilor IGPF şi nici unul nu a făcut cunoştinţă cu ordinele menţionate, întrucât li se refuză tacit eliberarea lor.

La interpelarea avocatei actele respective de asemenea nu au fost eliberate.

În luna decembrie 2022 reclamanta invocă că a semnat un preaviz prin care a fost informată că funcţia deţinută de dânsa este redusă. Nu i s-au explicat consecinţele acestui ordin şi nu i-a fost înmânată copia preavizului. Tuturor angajaţilor li s-a spus că dacă le trebuie o copie să scrie cerere să li se elibereze în cancelarie.

Contrar prevederilor art. 88 lit. c) Codul muncii, care stipulează că o dată cu preavizarea în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal,angajatorul va propune în scris salariatului preavizat un alt loc de muncă (funcţie) în cadrul unităţii respective (cu condiţia că astfel de loc de muncă (funcţie) există la unitate, iar salariatul preavizat întruneşte cerinţele necesare pentru suplinirea acestuia), abia la data de 06 ianuarie 2023 după ce a avut loc o adunare cu tot efectivul, a fost chemată într-un cabinet şi i s-a propus funcţia de subofiţer superior al sectorului Costești. A refuzat din motivele invocate. Astfel, Ordinul de concediere ***** din 12 ianuarie 2023 a fost emis peste termenul de 30 zile din momentul preavizării stipulat în legea specială.

Prin urmare, observă că angajatorul deşi a declanşat o procedură de concediere ilegală nu s-a îngrijit nici măcar să respecte formalităţi de procedură care afectează valabilitatea procedurii şi ordinului de concediere în sine, astfel acţiunile angajatorului contravin cu prevederile Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcţionarul public cu statut special din cadrul MAI.

De asemenea, acţiunile angajatorului contravin cu prevederile art. 88 Codul muncii. Subsidiar, dar la fel de important, menţionează că Ordinul ***** din 12 ianuarie 2023 contravine cu art. 118 şi 31 ale Codului administrative. Observă că ordinul de încetare a raporturilor de muncă contestat nu este motivat. Deşi angajatorul face trimitere la Ordinul********** cât şi Ordinul IGPF ***** din 07 decembrie 2022 nu se indică ce prevăd aceste ordine concret şi nici nu au fost înmânate vreodată reclamantei sau altor angajaţi.

De asemenea, în opinia reclamantei, procedura de concediere este contrară şi art. 94 alin. (1), art. 95 alin. (1) ale Codului administrativ.

Astfel, reclamanta nu a fost audiată pe marginea faptelor relevante, iar aceasta chiar şi dacă era audiată nu putea să se expună întrucât nu i s-a comunicat conţinutul Ordinelor 599 şi 742/ps în care trebuie să fie indicată concret informaţia despre reducerea statelor de personal. Dacă funcţia ei într-adevăr a fost redusă sau doar s-a mimat o pretinsă reorganizare. De asemenea, consideră că acţiunile angajatorului reprezintă discriminare în câmpul muncii, o formă agravată a discriminării, or, Legea 121 cu privire la asigurarea egalităţii defineşte noţiunea de hărţuire ca fiind orice comportament nedorit care conduce la crearea unui mediu intimidant, ostil, degradant, umilitor sau ofensator, având drept scop sau efect lezarea demnităţii unei persoane pe baza criteriilor stipulate de prezenta lege. Totodată, art. 7 din legea citată, prevede că discriminarea în câmpul muncii

este o formă gravă a discriminării şi (1) se interzice orice deosebire, excludere, restricţie sau preferinţă pe baza criteriilor stabilite de prezenta lege, care au drept efect limitarea sau subminarea egalităţii de şanse sau tratament la angajare sau concediere, în activitatea nemijlocită şi în formarea profesională. Este inadmisibilă hărţuirea angajaţilor pe motive politice sau oricare alte criterii protejate şi determinarea acestora prin orice metode să se concedieze din funcţiile deţinute.

De asemenea, subliniază că, procedura de reducere a funcţiilor sau statelor de personal trebuie efectuată în strictă conformitate cu legea, reducerea statelor de personal trebuie să aibă în spate un raţionament economic sau juridic după cum rezultă din prevederile art. 88 Codul muncii şi nicidecum urmărească un scop ilegal de a elimina persoanele care nu sunt docile puterii din sistem.

Cu referire la repunerea în funcţie a reclamantei, încasarea salariului pentru lipsa forţată, încasarea prejudiciului moral indică că în conformitate cu prevederile Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcţionarul public cu statut special din cadrul MAI, dispoziţiile prezentei legi se completează cu prevederile legislaţiei muncii, cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislaţiei speciale care reglementează activitatea funcţionarilor vizaţi.

Astfel reclamanta face referire la prevederile art. 329 Codul muncii și indică că în cazul privării ilegale de posibilitatea de a munci, pârâta urmează să-i compenseze salariul pentru toată perioada de lipsă forţată începând cu ziua destituirii 28 februarie 2022 şi până la restabilirea efectivă în funcţie.

Având în vedere faptul că până la momentul actual nu a primit de la entitatea pârâtă informaţia cu privire la salariul mediu al reclamantei pentru anul 2021, cuantumul încasărilor solicitate va fi concretizat ulterior.

Cu referire la cuantumul prejudiciului moral ce urmează a fi încasat pentru destituirea ilegală din funcţie, menţionează că deşi practica judiciară pe acest segment de litigii atestă încasarea de către instanţele judecătoreşti a unui prejudiciu echivalent cu mărimea unui salariu mediu al reclamantului, legiuitorul a stabilit clar că mărimea prejudiciului moral nu are legătură cu întinderea prejudiciului material.

Indică reclamanta că a suferit un prejudiciu moral imens din cauza acţiunilor abuzive ale angajatorului. Pe parcursul întregii activităţi a dat dovadă de înaltă competenţă profesională şi îndeplinirea corespunzătoare a obligaţiilor de serviciu. încetarea raporturilor de muncă în aceste condiţii îi lezează demnitatea profesională, ceea ce evident îi provoacă o suferinţă morală.

Menţionează că deşi aparent pretenţiile indicate în cererea de chemare în judecată ar fi pretenţii de drept comun, în conformitate cu prevederile art. 201 alin. (1) Cod administrativ, dacă acţiunea în contencios administrativ depusă în

instanţa de judecată conţine pretenţii inseparabile de drept administrativ şi de drept civil, acestea se examinează de instanţa de judecată competentă pentru examinarea acţiunii în contenciosul administrativ.

Mai indică că cererea prealabilă împotriva Ordinului de încetare a raporturilor de serviciu ***** din 12 ianuarie 2023, inclusiv interpelarea de eliberare a actelor a fost expediată la adresa pârâtei la data de 09 februarie 2023.

Răspunsurile pârâtei la cererea prealabilă prin care aceasta a fost respinsă, au fost transmise reclamantei contra semnătură la oficiul poştal în data de 10 martie 2023, ora 15.48, potrivit info anexate de urmărire a corespondenţei recomandate, accesibilă public pe site-ul posta.md.

Actele cerute prin interpelare nu au fost expediate nici la adresa avocatei, nici la adresa reclamantei.

Prin urmare susține că, cererea de chemare în judecată depusă în instanţă la data de 07 aprilie 2022, este depusă în interiorul termenului de 30 zile acordat de lege pentru contestarea actului administrativ.

Solicită reclamanta:

- anularea Ordinului ***** din 12 ianuarie 2023 al IGPF a MAI al RM prin care a fost încetat raportul de serviciu al inspectorului principal Aliona Morari, ofiţer superior al Unităţii de control al frontierei a Sectorului Poliţiei Frontieră „Costeşti” al Direcţiei Regionale Nord a IGPF a MAI al RM de pe 13 ianuarie 2023 ca ilegal, abuziv şi neîntemeiat;

- restabilirea în funcţia anterior deţinută de ofiţer superior al Unităţii de control al frontierei a Sectorului Poliţiei Frontieră „Costeşti” al Direcţiei Regionale Nord a IGPF a MAI al RM, cu încasarea salariului pentru toată perioada de lipsă forţată de la muncă, începând cu ziua concedierii 13 ianuarie 2023 şi până la restabilirea efectivă în funcţie, reieşind din salariul mediu net al acesteia, cu deducerea primelor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală, a contribuţiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii, precum şi a impozitului pe venit din contul angajatorului, cuantumul căruia va fi concretizat ulterior;

- încasarea din contul pârâtului IGPF în beneficiul reclamantei a prejudiciului moral pentru concediere ilegală şi implicit privare ilegală de dreptul de munci, pe care îl evaluează la moment în mărime de 50000 lei;

- încasarea din contul pârâtului IGPF în favoarea reclamantei Aliona Morari a cheltuielilor de judecare a cauzei, inclusiv cheltuieli de asistenţă juridică care vor fi prezentate ulterior în baza raportului asupra cauzei reieşind din munca tarifată per oră a avocatului.

<u>Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.</u>

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, acțiunea reclamantei a fost admisă parțial.

S-a anulat Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră ** din 12 ianuarie 2023 Cu privire la încetarea raportului de serviciu.***

S-a dispus că, Hotărârea, în conformitate cu art. 228 alin. (1), art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (2) Cod de procedură civilă și art. 356 Codul muncii, se execută imediat și constituie temei pentru Inspectoratul General al Poliției de Frontieră de a o admite pe reclamanta Aliona Morari la locul de muncă în funcția de ofițer superior al Unității de control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Costești" al Direcției regionale Nord a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și să-i achite reclamantei Aliona Morari despăgubirea pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă, în temeiul art. 10 alin. (2) Cod administrativ și art. 90 Codul muncii.

S-a explicat pârâtului Inspectoratul General al Poliției de Frontieră că hotărârea, în baza art. 10 alin. (2), art. 228 alin. (1) și art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (1) lit. d) Cod de procedură civilă, constituie temei pentru calcularea și achitarea imediată a unui salariu mediu pentru absența forțată de la lucru reclamantei Aliona Morari.

S-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de Aliona Morari împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind încasarea cheltuielilor de judecare a cauzei.

<u>Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a apelului.</u>

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 3 iunie 2024, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 27 mai 2024.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 27 mai 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 3 iunie 2024, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărârea integrală a fost comunicate părții apelante la data de 13 ianuarie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 12 februarie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

<u>Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.</u>

În motivarea apelului, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a reiterat argumentele indicate în motivarea ordinului contestat, subliniind că acesta este legal și întemeiat, iar argumentele reclamantei sunt nefondate.

Suplimentar, cu referire la argumentul instanței conform căreia nu i-a fost propusă o funcție echivalentă, partea apelantă menționează că nu există texte normative care ar obliga în speță Inspectoratul să-i propună intimatei funcția anterior exercitată sau una echivalentă, or potrivit art. 33 alin. (2) din Legea nr.288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, transferul funcționarului public cu statut special se face într-o funcție echivalentă cu cea deținută sau într-o funcție de nivel inferior la cererea scrisă a funcționarului.

Prin urmare, susține partea apelantă că nu este clar în baza căror prevederi normative instanța de fond a ajuns la concluzia că funcția anterior exercitată ar trebui să constituie o oportunitate pentru intimată odată ce însuși legiuitorul a stabilit la art. 33 alin. (2) din Legea nr.288/2016 o normă cu caracter supletiv care permite angajatorului să aleagă una din funcțiile disponibile atât echivalente cât și inferioare, fiind totodată o metodă prin care angajatorul își poate manifesta dreptul său discreționar.

Astfel că propunerea funcției noi trebuie să corespundă principiilor stabilității în muncă și evitării încetării nejustificate a raporturilor de muncă ceia ce a și respectat Inspectoratul, or intimatei i s-a oferit posibilitatea să activeze în continuare în cadrul Poliției de Frontieră. Astfel instanța de fond omite să identifice care norme corelative ale acestor principii au fost încălcate de către Inspectorat, or principiile enunțate sunt ideile care întemeiază legislația muncii și care orientează elaborarea și realizarea raporturilor juridice aferente acestei ramuri de drept, însă fiecare principiu își are dezvoltarea sa prin norme juridice concrete care stabilesc o anumită conduită. Observă totuși că instanța de fond a omis să indice aceste norme astfel motivarea sa fiind una vagă, iluzorie purtând un caracter declarativ care egalează cu adoptarea unei hotărâri nemotivate.

Ca și orice proces de selecție a personalului, transferurile efectuate la Inspectorat, au presupus o confruntare între particularitățile postului și caracteristicile individuale (rezultate remarcabile în activitatea executată, aptitudini, calificare, trăsături de personalitate, etc.) ale persoanelor care erau eligibile pentru funcția respectivă. Pentru domeniul de activitate analiză de risc, unde sunt pronunțate valabile cerințele referitoare la rezultate remarcabile, a fost analizată activitatea în ansamblu.

Pe cale de consecință, calificarea funcționarilor nu a putut să constituie criteriu de departajare de sine stătător. Valorificând potențialul funcționarilor a fost luată

în calcul performanța și productivitatea în muncă a acestora. Decizia angajatorului a fost influențată nu doar de analiza diplomelor obținute de angajați sau experiența în muncă din perspectiva stagiului de activitate.

Cu privire la argumentul instanței de fond potrivit căruia nu a existat o propunere de numire în funcție a intimatei din partea angajatorului, partea apelantă subliniază că, cadrul normativ nu stabilește criterii determinate pe care ar trebui să le conțină o ofertă de muncă, doar impune o condiție de formă, în speță cea scrisă.

Reiterează faptul că potrivit art.74 alin. (1) și alin. (3) din Codul muncii, salariatului preavizat trebuie să i se propună transferul la un alt loc de muncă permanent în cadrul aceleiași unități cu acordul scris al lui conform.

În situația din speță actele tipizate pe care se indică funcția propusă în ziua propunerii au fost întocmite în formă scrisă.

Totodată intimata a avut posibilitatea să solicite și să obțină toată informația necesară aferentă funcție propuse, iar lipsa unei astfel de solicitări din partea ultimului denotă intenția premeditată din start de a nu accepta nici o funcție pe care urma să i-o propună angajatorul.

La fel, atrage atenția asupra faptului că oferta propusă dnei Morari Aliona în forma în care a fost făcută este perfect legală iar argumentele instanței de fond pe această palieră nu vin să justifice ilegalitatea actului administrativ individual contestat în speță fiind unele formale care nu pot duce la anularea actului administrativ contestat în speță.

Cu privire la argumentul instanței de fond potrivit căruia nu a fost probată reducerea funcției exercitate de către intimată iar efectivul limită a Poliției de Frontieră a rămas același, indică că, instanța de fond menționează că potrivit Hotărârii Guvernului nr. 1145/2018 cu privire la organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, nu a suferit careva modificări în ceea ce privește numărul efectivului limită a Poliției de Frontieră. Atrage atenția asupra faptului că actul normativ la care face trimitere instanța de fond conține doar lista subdiviziunilor subordonate IGPF și nicidecum structura organizatorică a acestor subdiviziuni. Totodată potrivit art. 5 alin. (7) din Legea nr. 283/2011 cu privire la Poliția de Frontieră, structura și efectivul subdiviziunii regionale ale Poliției de Frontieră se aprobă de către ministrul afacerilor interne. Prin urmare nici nu ține de competența Guvernului de a opera careva modificări în statul de organizare și personal ale subdiviziunilor regionale ale IGPF.

Tot în acest context subliniază că reorganizarea subdiviziunilor regionale nu s-a axat pe modificarea efectivului limită a acestora dar pe competențele funcționale ale subdiviziunilor, crearea noilor subdiviziuni pe modificarea numerică a funcțiilor, atribuțiilor etc.

Astfel argumentul ante-menționat este unul iluzoriu și lipsit de temeinicie care nu demonstrează ilegalitatea actului contestat în speță.

Cu privire la argumentul instanței de fond potrivit căruia intimata nu a fost audiată în cadrul procedurii administrative, partea apelantă menționează că, potrivit art. 94 alin. (1) din Codul administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

Indică că intimata nu a prezintat careva probe care ar demonstra că ultima a solicitat să fie audiată asupra motivelor invocate mai sus. Or legiuitorul a reglementat un drept al participantului la procedura administrativă și nu o obligație a angajatorului în acest sens. Cu toate acestea observă că totuși instituția a oferit răspuns la solicitările intimatei, în speță la cererea de acces la informație. Prin urmare Inspectoratul mereu și-a manifestat deschiderea și cooperarea cu angajații săi, în limitele și condițiile expres stabilite de lege.

Totodată observă că instanța de fond iarăși reiterează poziția intimatei pe această palieră și la fel face trimitere la un șir de norme juridice ce reglementează procedura de concediere a salariaților în legătură cu reducerea funcției precum și invocă manifestarea din partea angajatorului a unui comportament discriminatoriu fără a raporta normele juridice menționate la circumstanțele speței.

Ab initio consideră inadmisibile pretențiile pecuniare ale intimatei deoarece sunt pretenții accesorii în raport cu pretențiile principale din cererea de chemare în judecată. Astfel prin prisma art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, atragem atenția că intimatul s-a adresat în instanță cu pretenții premature care pot fi formulate în prealabil doar din momentul soluționării definitive, deci executorii, a unor pretenții de bază, în speță anularea ordinului de sancționare disciplinară, or Inspectoratul General al Poliției de Frontieră nu a pierdut procesul judiciar.

Conform articolul 329 alin. (1) din Codul muncii nr.154 din 28 martie, angajatorul este obligat să repare integral prejudiciul material și cel moral cauzat salariatului în legătură cu îndeplinirea de către acesta a obligațiilor de muncă, în cazul discriminării salariatului la locul de muncă sau ca rezultat al privării ilegale de posibilitatea de a munci, dacă prezentul cod sau alte acte normative nu prevăd altfel.

Conseciv, art. 19 din Codul civil nr. 1107 din 06 iunie 2002, statuează că, în condițiile legii, persoana lezată într-un drept al ei sau într-un interes recunoscut de lege poate cere repararea integrală a prejudiciului patrimonial și nepatrimonial cauzat astfel. Se consideră prejudiciu patrimonial cheltuielile pe care persoana

lezată le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului sau interesului recunoscut de lege încălcat, [...].

Articolul 20 alin. (1) al aceluiași act normativ, reglementează că, dacă prin lege nu se prevede altfel, persoana răspunde numai pentru prejudiciul cauzat prin fapta sa săvârșită cu vinovăție sub forma intenției sau imprudenței.

Cu privire la achitarea salariului pentru absența forțată de la muncă, suplimentar menționează că nu pot fi identificate temeiuri legale în vederea satisfacerii revendicării, deoarece obligația angajatorului de achitare a acestor plăți este determinată de concedierea ilegală a salariatului, condiție imperativă care nu poate fi constatată în prezenta speță. Or, încetarea raportului de serviciu a fost realizat exclusiv ca și consecință a refuzului intimatei de a ocupa funcția propusă.

Astfel că, cerința ante menționată nu este opozabilă subiectului dedus disputei, or, simplul dezacord în privința emiterii unui act administrativ individual nu semnalează existența prejudiciului.

În aceste condiții, elementele răspunderii juridice, cum ar fi vinovăția angajatorului, existența prejudiciului, legătura cauzală între faptă și prejudiciu, urmează a fi stabilite în fiecare caz în parte.

Astfel că, cerința de reparare a prejudiciului material nu este opozabilă speței, or, simplul dezacord în privința emiterii unui act administrativ nu semnalează existența prejudiciului.

Pe cale de consecință, cerințele privind încasarea salariului pe întreaga perioadă de absență forțată de la muncă sunt inadmisibile și neîntemeiate.

În temeiul celor menționate, partea apelantă solicită admiterea apelului, casarea hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantei să fie respinsă ca neîntemeiată.

<u>Argumentele participanților la proces:</u>

Reprezentantul părții apelante Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, Baranovschi Tatiana, în ședința instanței de apel a susținut integral argumentele indicate în motivarea apelului, a solicitat admiterea acestuia în sensul formulat.

Intimata Morari Aliona și reprezentantul său, avocatul Gabriela Kornacker, în ședința instanței de apel nu s-au prezentat din motive necunoscute, deși au fost înștiințate legal despre locul, data şi ora examinării cauzei, despre motivele neprezenții nu au informat instanța de apel, nu au înaintat cereri de amânare a ședinței sau de examinare în lipsa lor, motiv din care, pornind de la reglementările art.218; .239 alin. (2) Cod administrativ, Completul judiciar a dispus judecarea cauzei în absența acestora.

Audiind reprezentantul părții apelante, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, precum și cercetând din oficiu starea de fapt în baza tuturor probelor

administrate la caz, Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.*

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin. (1), (3) Cod administrativ, *(1) 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. (3) 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 conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanţe şi emite o nouă decizie.*

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin. (1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligaţia instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239-241 CPC, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor procedural- materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a pretențiilor formulate de Morari Aliona.

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei atestă că, prin Hotărârea Guvernului cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră nr. 1145 din 21 noiembrie 2018, s-a aprobat Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, structura Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, organigrama Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, lista subdiviziunilor din subordinea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, modificările ce se operează în unele hotărîri ale Guvernului.

Prin aceeaşi Hotărâre a Guvernului, s-a stabilit efectivul-limită al Poliţiei de Frontieră în număr de 3748 de unităţi, inclusiv 240 de unităţi personal de deservire tehnică, cu un fond anual de retribuire a muncii conform legislaţiei.

Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr. 520 din 22 iulie 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 vederea implementării Hotărârii Guvernului nr. 520 din 22 iulie 2022, de către Ministrul Afacerilor Interne a fost emis ordinul**********, prin care s-a pus în aplicare Statul de personal al Direcţiei regionale Nord, precum şi a fost aprobat Statutul de organizare al Direcţiei regionale Nord al Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

La data de 07 decembrie 2022, în scopul executării prevederilor Ordinului MAI********** Cu privire la aprobarea statelor de organizare ale subdiviziunilor regionale e Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, în conformitate cu art. 38 alin. (5) lit. d) Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne, art. 88 din Codul muncii și pct.18 din Regulamentul cu privire organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, aprobat pi Hotărârea Guvernului nr. 1145 din 21 noiembrie 2018, șeful Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră a emis ordinul IGPF ***** Cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră. Prin acest Ordin, s-a dispus:

1. A preaviza angajații subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General Poliției de Frontieră, conform Statelor de organizare aprobate prin Ordinul MAI********** Cu privire la aprobarea statelor de organizare ale subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, despre faptul că funcțiile deținute de aceștia au fost reduse.

2. În perioada de preavizare conducătorii subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră vor acorda timp liber pentru căutarea unui alt loc de muncă angajaților preavizați, cu menținerea plăților salariale cuvenite, conform prevederilor actelor normative, fără afectarea funcționalității subdiviziunilor.

3. Secțiile resurse umane din cadrul subdiviziunilor regionale vor asigura:

1) aducerea la cunoștință prevederile prezentului ordin angajaților conform pct. 1 al prezentului ordin, precum și preavizarea acestora;

2) perfectarea procesului-verbal cu privire la preavizarea și/sau propunerea funcției conform Statului de organizare al subdiviziunii regionale a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, în cazul refuzului angajatului la semnarea preavizului și/sau propunerii de numire în funcție, conform cadrului normativ;

3) prezentarea propunerilor pentru suplinirea funcțiilor prevăzute de Statul de organizare al subdiviziunii regionale a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră;

4) prezentarea Agenției pentru ocuparea forței de muncă listei persoanelor care urmează a fi disponibilizate;

5) coordonarea procesului de elaborare a fișelor postului-tip pentru funcțiile nou create.

4. Secțiile economie și finanțe de comun cu Secțiile resurese umane vor elabora Schemele de încadrare ale subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, conform modificărilor operate.

5. Executarea prezentului ordin se pune în sarcina șefilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

6. Controlul privind executarea prezentului ordin se atribuie comisarului Diana Salcuțan, șef adjunct interimar al Inspectoratului General al Poliției Frontieră.

7. A aduce prezentul ordin la cunoștința subdiviziunilor interesate (filele 5-6 din dosarul administrativ).

La data de 14 decembrie 2022, Aliona Morari a semnat preavizul, potrivit căria, în conformitate cu art. 38 alin. (5) Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerul Afacerilor Interne, i s-a adus la cunoștință că în corespundere cu prevederile Ordinului MAI********** Cu privire la punerea în aplicare a statelor de personal al subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, funcția deținută a fost redusă. Astfel, în conformitate cu norma citată, a fost preîntâmpinată că la expirarea termenului de 30 zile calendaristice din momentul preavizării, în cazul în care nu va accepta ofertele înaintate de către Inspectoratul General al Poliţiei de Frontieră privind continuarea activității în una din funcțiile cu statut special disponibile, raportul de serviciu urmează a fi încetat (fila 6 din dosarul administrativ)

La data de 06 ianuarie 2023 reclamanta Aliona Morari și-a expus dezacordul cu funția propusă funcția de subofițer superior al unității control al frontierei al Sectorului Poliției de frontieră Costești al Direcției Regionale Nord, despre care fapt a semnat raportul adresat șefului Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, Rosian Vasiloi (fila 7 din dosarul administrativ).

Ca urmare, la data de 12 ianuarie 2023 șeful Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Rosian Vasiloi a emis Ordinul ***** Cu privire la încetarea raportului de serviciu.

În motivarea ordinului s-a menționat că:

„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 menţionate supra, prin Ordinul MAI********** a fost pus în aplicare Statul de personal al Direcţiei regionale Nord a Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, precum şi a fost aprobat Statul de organizare al Direcţiei regionale Nord a Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.*

*La 07 decembrie 2022 a fost emis ordinul IGPF ***** cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.*

Consecvent, la 14 decembrie 2022 inspectorul principal Morari Aliona Mihail a fost preavizată despre reducerea funcţiei deţinute de Ofiţer superior al Unităţii control al frontierei a Sectorului Poliţiei de Frontieră „Costeşti" al Direcţiei regionale Nord a Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră.

Urmare a reducerii funcţiei deţinute inspectorului principal Morari Aliona Mihail i s-a propus funcţia de subofiţer superior al Unităţii control al frontierei a Sectorului Poliţiei de Frontieră „Costeşti" al Direcţiei regionale Nord a IGPF. Inspectorul principal Morari Aliona Mihail a refuzat să fie numită în funcţia propusă.

Prin urmare, în conformitate cu prevederile art. 38 alin. (1) lit. f) (în cazul, lichidării entităţii din care face parte sau al reducerii postului 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), art. 49 alin. (5) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcţionarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 4 alin. (2), art. 42 alin. (6) din Legea nr. 158 din 04 iulie 2008 cu privire la funcţia publică şi statutul funcţionarului public şi pct. 18 din Regulamentul cu privire la organizarea şi funcţionarea Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1145 din 21 noiembrie 2018,

s-a dispus,

1. A înceta raportul de serviciu al inspectorului principal Morari Aliona Mihail, ofiţer superior al Unităţii control al frontierei a Sectorului Poliţiei de Frontieră „Costeşti" al Direcţiei regionale Nord a Inspectoratului Geheral al Poliţiei de Frontieră, de pe 13 ianuarie 2023 (850329).

A achita o compensaţie bănească pentru 01 zile de concediu anual nefolosit pentru anul 2023.

La data eliberării vechimea calendaristică în serviciul public pentru achitarea indemnizaţiei de eliberare constituie 11 ani 06 luni 08 zile.

2. În conformitate cu prevederile Legii nr. 133 din 17 iunie 2016 privind declararea averii şi a intereselor personale, funcţionarii publici, inclusiv cu statut special, sunt atenţionaţi privind obligaţia de a depune declaraţia de avere şi interese personale, în formă electronică prin intennediul Serviciului electronic disponibil pe pagina web oficială a Autorităţii Naţionale de Integritate în termen de 30 de zile de la data angajării, numirii în funcţie, încetării raportului de serviciu, precum şi anual pînă la 31 martie, iar în situaţia suspendării raporturilor de muncă ori de serviciu, dacă durata ă suspendării este de un an fiscal sau mai mare, în termen de 30 de zile, după reîncadrarea în funcţie.

3. Secţia management resurse umane a Direcţiei regionale Centru se obligă de a aduce la cunoştinţa persoanei vizate în ordin, prevederile prezentului act administrativ, contra semnătură, în termenele prevăzute de legislaţie.

4. Ordinul poate fi contestat în termen de 30 de zile cu cerere prealabilă la ectoratul General al Poliţiei de Frontieră (mun. Chişinău str. Petricani 19).

Reclamanta a făcut cunoștință cu Ordinul la data de 13 ianuarie 2023, fapt confirmat prin înscrisul olograf efectuat de reclamantă (fila 9 din dosarul administrativ).

Nefiind de acord cu Ordinul menționat supra, Aliona Morari a expediat în adresa Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cerere prealabilă prin care a solicitat anularea Ordinului ***** din 12 ianuarie 2023 Cu privire la încetarea raportului de serviciu, restabilirea în funcție și repararea prejudiciului moral în mărime de 50000 lei.

Prin actul administrativ nr. 35/18-1-1477 din 22 februarie 2023 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a examinat și a respins cererea prealabilă privind repararea prejudiciului moral.

Prin actul administrativ nr. ***** din 22 februarie 2023 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a examinat și a respins cererea prealabilă privind anularea ordinului și restabilirea în funcție.

În motivarea actului administrativ emis în procedura prealabilă Inspectoratul General al Poliţiei de Frontieră a subliniat că Ordinul ***** din 12 ianuarie 2023 Cu privire la încetarea raportului de serviciu este motivat, în acesta fiind detaliate considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare sunt indicate temeiurile esenţiale de drept şi de fapt pe care le-a luat în considerare Inspectoratul pentru decizia sa. A constatat că, prin Ordinul supus procedurii de contestare i s-a comunicat că 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 menţionate supra, prin Ordinul********** emis de Ministrul Afacerilor Interne a fost pus în aplicare Statul de personal al Direcţiei regionale Sud, precum şi a fost aprobat Statul de organizare al Direcţiei regionale Nord a Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră. La 07 decembrie 2022 a fost emis Ordinul ***** cu privire la preavizarea angajaţilor subdiviziunilor regionale ale Inspectoratului General al Poliţiei de Frontieră. La data de 14 decembrie 2022, a fost preavizată despre reducerea funcției deținute. Urmare a reducerii funcției deținute, i s-a propus o altă funcție pe care a refuzat-o. În consecinţă, urmare a refuzului de a accepta funcţia vacantă propusă, a fost emis Ordinul ***** din 12 ianuarie 2023 cu privire la încetarea raportului de serviciu. Sub acest capitol conchide că, la

emiterea actului administrativ individual în speţă, au fost respectate exigenţele legale care guvernează subiectul speţei. Neacceptarea funcţiei vacante propusă spre ocupare nu-i poate fi imputată angajatorului. Or, prin menţiunea conţinută în Raportul datat cu 06 ianuarie 2023, se confirmă faptul că a refuzat funcţia propusă. Consecvent, în contradictoriu cu aserţiunile expuse în cererea dvs. accentuăm că cerinţa de a vă restabili la locul de muncă, de jure nu poate fi percepută ca fiind viabilă în condiţiile în care, funcţia deţinută înainte de reorganizare a fost redusă. Pe dimensiunea cerinţei subsecvente cu privire la achitarea în beneficiul dvs. a drepturilor salariale pentru perioada absenţei de la serviciu, subliniem că nu pot fi identificate temeiuri legale în vederea satisfacerii revendicării, deoarece obligaţia angajatorului de achitare a acestor plăţi este determinată de concedierea ilegală a salariatului, condiţie imperativă care nu poate fi constatată în prezenta speţă. Astfel că cerinţa de achitare a salariului pentru perioada absenţei de la serviciu nu este opozabilă subiectului dedus disputei, or, simplul dezacord în privinţa emiterii unui act administrativ individual nu semnalează existenţa prejudiciului.

Cu referire la invocările referitoare la pretinsa hărţuire, a menţionat că procesul de reorganizare a Inspectoratului şi implicit a subdiviziunilor regionale nu poate fi calificat drept un proces discriminatoriu. în esenţă, atât legislaţia naţională art. 15 alin. (1) şi art. 19 din Legea nr. 121/2012 cu privire la asigurarea egalităţii, cât şi practica Curţii Europene a Drepturilor Omului (cauza D. H. şi alţii v. Republica Cehă par. 82-84, par. 177, cauza Chassagnou şi alţii vs Franţa par. 91- 92, Timishev vs Rusia par. 57) învederează o regulă specială privind sarcina probei în litigiile privind discriminarea, şi anume, sarcina probei trece la pârât atunci când solicitantul prezintă dovezi din care se poate prezuma că a existat un tratament discriminatoriu. Astfel, pentru a institui prezumţia discriminării directe, faptele invocate trebuie să caracterizeze cumulativ următoarele elemente: a) existenţa unui tratament mai puţin favorabil (excludere, deosebire, restricţie etc.) în exercitarea unui drept/beneficiu; b) aplicat în comparaţie cu altă persoană/ grup de persoane; c) aflate în situaţie analogică sau comparabilă în baza unui criteriu protejat. În altă ordine de idei, a indicat că conform stipulărilor Convenţiei nr. 111/1958 privind discriminarea în domeniul ocupării forţei de muncă şi exercitării profesiei, prin termenul discriminare se înţelege orice diferenţiere, excludere sau preferinţă întemeiată pe rasă, culoare, sex, religie, convingeri politice, ascendenta, naţională sau origine socială, care are ca efect să suprime sau să ştirbească egalitatea de posibilităţi sau de tratament în materie de ocupare a forţei de muncă şi de exercitare a profesiei. Reglementările art. 2 ale Convenţiei prenotate specifică că diferenţierile, excluderile sau preferinţele întemeiate pe calificările cerute pentru o anumită ocupaţie nu sunt considerate discriminări. Pe cale de consecinţă, a apreciat că actul administrativ individual supus procedurii de

contestare a fost emis în corespundere cu normele de competenţă, procedură şi de drept material, fapt pentru care cererea dvs. se respinge ca fiind neîntemeiată. În această ordine de idei, în conformitate cu art. 167 alin. (2) din Codul administrativ, informăm că dosarul administrativ se transmite Ministerului Afacerilor Interne – autoritate publică ierarhic superioară, pentru a se expune asupra legalităţii actului administrativ emis de Inspectoratul General al Poliţiei de Frontieră.

Copiile actelor administrative emise în procedura prealabilă au fost notificate reclamantei Aliona Morari la data de 10 martie 2023 (fila cauzei 31).

Manifestînd dezacordul cu actele administrative menționate supra, la data 7 aprilie 2023, Morari Aliona a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune.

<u>Admisibilitatea acțiunii:</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios 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.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantei este una în contestare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) 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.

Ținînd cont de obiectul acțiunii și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantă cu

respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) 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. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) 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.

Instanța de apel statuează că, Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră ***** din 12 ianuarie 2023 Cu privire la încetarea raportului de serviciu- constituie un act administrativ individual defavorabil reclamantei.

Articolul 19. *Cererea prealabilă*

Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative.

Articolul 162. *Scopul procedurii prealabile*

(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.

Articolul 208. *Respectarea procedurii prealabile*

(1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, se atestă că anterior sesizării instanței de contencios administrativ cu prezenta acțiune, Morari Aliona a respectat procedura prealabilă.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) 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;

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de Morari Aliona (în contestare) a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, cît și cu respectarea procedurii prealabile, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Referitor la fondul acțiunii.</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa 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;

f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Instanța de fond, prin hotărîrea din 27 mai 2024, a admis parțial acțiunea reclamantei.

S-a anulat Ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră ***** din 12 ianuarie 2023 Cu privire la încetarea raportului de serviciu.

S-a dispus că, Hotărârea, în conformitate cu art. 228 alin. (1), art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (2) Cod de procedură civilă și art. 356 Codul muncii, se execută imediat și constituie temei pentru Inspectoratul General al Poliției de Frontieră de a o admite pe reclamanta Aliona Morari la locul de muncă în funcția de ofițer superior al Unității de control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Costești” al Direcției regionale Nord a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și să-i achite reclamantei Aliona Morari despăgubirea pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă, în temeiul art.

10 alin. (2) Cod administrativ și art. 90 Codul muncii.

S-a explicat pârâtului Inspectoratul General al Poliției de Frontieră că hotărârea, în baza art. 10 alin. (2), art. 228 alin. (1) și art. 195 Cod administrativ coroborate cu art. 256 alin. (1) lit. d) Cod de procedură civilă, constituie temei pentru calcularea și achitarea imediată a unui salariu mediu pentru absența forțată de la lucru reclamantei Aliona Morari.

S-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de Aliona Morari împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind încasarea cheltuielilor de judecare a cauzei.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, apreciază hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, ca fiind neîntemeiată din considerentele ce vor fi expuse în continuare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):

Legea privind funcţionarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 288 din 16.12.2016:

Articolul 38. Încetarea raportului de serviciu

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

(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 până 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 funcție din motive de boală sau traumă.

Codul Muncii al Republicii Moldova:

Articolul 88. Procedura de concediere în cazul lichidării unităţii, reducerii numărului sau a statelor de personal

(1) Angajatorul este în drept să concedieze salariaţii de la unitate în legătură cu lichidarea acesteia ori în legătură cu reducerea numărului sau a statelor de personal (art.86 alin.(1) lit.b) şi c)) doar cu condiţia că:

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

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

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

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

e) va desface contractul individual de muncă în primul rînd cu salariaţii angajaţi prin cumul;

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

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

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

(2) În cazul în care, după expirarea termenului de preavizare de 2 luni, nu a fost emis ordinul (dispoziţia, decizia, hotărîrea) de concediere a salariatului, această procedură nu poate fi repetată în cadrul aceluiaşi an calendaristic. În termenul de preavizare nu se include perioada aflării salariatului în concediul anual de odihnă, în concediul de studii şi în concediul medical.

(3) Locul de muncă redus nu poate fi restabilit în statele unităţii pe parcursul anului calendaristic în care a avut loc concedierea salariatului care l-a ocupat.

(4) În caz de lichidare a unităţii, angajatorul este obligat să respecte procedura de concediere prevăzută la alin.(1) lit. a), b), f), g) şi i).

Raportând prevederile normelor citate la circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că, instanța de fond a ignorat caracterul obiectiv al reorganizării structurale a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, declanșată prin acte normative de rang superior, obligatorii pentru autoritate. Inițial, structura a fost stabilită prin Hotărârea Guvernului nr. 1145 din 21 noiembrie 2018, care a aprobat Regulamentul de organizare și efectivul-limită al instituției. Ulterior, Guvernul a adoptat Hotărârea Guvernului nr. 520 din 22 iulie 2022, prin care a fost aprobată o nouă structură a IGPF.

În scopul punerii în aplicare a acestei reforme guvernamentale, Ministrul Afacerilor Interne a emis Ordinul**********, prin care s-a pus în aplicare noul Stat de personal și Statutul de organizare ale Direcției regionale Nord.

Din această succesiune rezultă o legătură de cauzalitate directă și indubitabilă între actul normativ superior (Hotărârea Guvernului), noul Stat de personal avizat și imposibilitatea obiectivă a menținerii reclamantei Aliona Morari pe postul deținut anterior. Funcția de *ofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Costești" al Direcției regionale Nord* a fost în mod real redusă ca urmare a restructurării, procesul neavând un caracter arbitrar sau subiectiv.

Aserțiunile reclamantei privind nerespectarea procedurii sunt contrazise de materialele dosarului administrativ, care atestă îndeplinirea fiecărei etape legale:

Cu referire la respectarea termenului legal de preaviz, se reține că la data de 14 decembrie 2022, reclamanta a semnat notificarea de preaviz. Conform legii speciale — art. 38 alin. (5) din Legea nr. 288/2016, termenul obligatoriu în cazul reducerii postului pentru funcționarii cu statut special din MAI este de 30 de zile calendaristice (prevalând față de regula generală de 2 luni din Codul Muncii). Termenul s-a împlinit pe data de 13 ianuarie 2023. Emiterea ordinului pe 12 ianuarie 2023, cu mențiunea expresă că raportul de serviciu încetează *„de pe data de 13 ianuarie 2023"*, respectă matematic și juridic perioada de preaviz.

Deasemenea, în deplină concordanță cu art. 38 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 288/2016 și art. 88 alin. (1) lit. c) din Codul muncii, autoritatea i-a propus reclamantei în scris o funcție disponibilă în cadrul aceleiași structuri reorganizate, respectiv funcția de *subofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Costești"*.

La data de 06 ianuarie 2023, reclamanta și-a exprimat în scris, prin raport adresat șefului IGPF, dezacordul și refuzul explicit de a fi numită în funcția propusă. Refuzul liber exprimat al angajatului de a accepta transferul constituie, conform art. 38 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 288/2016, temeiul legal, direct și imperativ pentru încetarea raportului de serviciu, autoritatea nemaiavând posibilitatea legală de a o menține în sistem pe o funcție redusă.

Hotărârea instanței de fond este neîntemeiată și sub aspectul evaluării formei actului, deoarece Ordinul ***** din 12 ianuarie 2023 întrunește riguros toate exigențele de motivare stabilite de Codul administrativ:

În fapt, Ordinul descrie amănunțit cronologia restructurării (HG nr. 520/2022, Ordinul MAI*****/2022, Ordinul IGPF *****), faptul reducerii postului reclamantei, oferta de reîncadrare înaintată și refuzul consemnat în raportul din 06 ianuarie 2023.

În drept, sunt invocate cu precizie normele de competență și de drept material: art. 38 alin. (1) lit. f) și art. 49 alin. (5) din Legea nr. 288/2016, art. 4 alin. (2) și

art. 42 alin. (6) din Legea nr. 158/2008, precum și pct. 18 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 1145/2018.

Prin urmare, destinatarul actului a putut înțelege cu claritate motivele de drept și de fapt care au stat la baza emiterii deciziei.

Totodată Completul judiciar reține că angajatorul a acționat în limitele dreptului său discreționar acordat de legislația în vigoare în materie de organizare internă și management al resurselor umane. Stabilirea noilor scheme de încadrare, reconfigurarea componentelor structurale și determinarea oportunității menținerii sau transformării anumitor posturi (în limitele efectivului-limită aprobat de Guvern) constituie o prerogativă exclusivă a autorității publice, conform legii.

La caz nu pot fi reținute ca întemeiate aserțiunile reclamantei/intimate cu privire la o pretinsă hărțuire din partea angajatorului, acestea dovedindu-se a fi complet neadeverite în cadrul procedurii. Or, procesul de reorganizare instituțională a Inspectoratului și a subdiviziunilor sale regionale a purtat un caracter general, impersonal și strict legat de eficientizarea activității de frontieră, nefiind îndreptat împotriva persoanei reclamantei. Prin urmare, o reformă structurală fundamentată pe o Hotărâre de Guvern nu poate fi calificată drept un instrument de hărțuire sau un proces discriminatoriu.

În conformitate cu regulile speciale ce guvernează litigiile privind discriminarea și hărțuirea (art. 15 alin. (1) și art. 19 din Legea nr. 121/2012, precum și jurisprudența CEDO aplicabilă), sarcina probei trece la pârât doar atunci când reclamantul prezintă dovezi concrete din care să poată fi prezumat un tratament mai puțin favorabil bazat pe un criteriu protejat.

În speță, reclamanta nu a adus nicio dovadă care să ateste existența cumulativă a elementelor discriminării sau hărțuirii (tratament diferențiat aplicat în comparație cu o altă persoană aflată într-o situație analogică, în baza unui criteriu interzis de lege). Dimpotrivă, faptul că autoritatea i-a oferit o funcție publică cu statut special disponibilă în vederea menținerii în serviciu infirmă categoric intenția de hărțuire, simplul dezacord al angajatului cu privire la actul de reorganizare sau la funcția propusă nefiind echivalent cu un comportament abuziv al angajatorului.

Cu referire la constatarea instanței de fond potrivit căreia Ordinul IGPF ***** din 14 decembrie 2022 nu ar fi fost adus la cunoștința reclamantei Aliona Morari, Completul judiciar o apreciază ca eronată, fiind infirmată în mod direct de probele scrise aflate la dosar, analizate coroborat.

Ordinul ***** este un act administrativ cu caracter intern, emis de Șeful Inspectoratului General, Rosian Vasiloi, având ca obiect strict *„Cu privire la preavizarea angajaților subdiviziunilor regionale ale IGPF”*. Prin pct. 3 subpct. 1) din acest ordin, s-a trasat o sarcină clară structurilor de resurse umane:

„aducerea la cunoștință prevederile prezentului ordin angajaților conform pct. 1 [...], precum și preavizarea acestora”.

La caz, autoritatea a pus în executare directă dispozițiile Ordinului ***** chiar în ziua emiterii acestuia, materializând ordinul printr-un înscris individualizat înmânat personal reclamantei. Astfel, conform materialelor dosarului administrativ se atestă că, reclamantei i-a fost adus la cunoștință documentul oficial intitulat „PREAVIZ”.

Textul preavizului reia integral fundamentul juridic și factual al reorganizării (Ordinul MAI**********, reducerea postului și curgerea termenului de preaviz de 30 de zile). Faptul că reclamanta a luat cunoștință pe deplin de aceste măsuri este demonstrat indubitabil de semnătura olografă a acesteia, aplicată personal la rubrica destinată angajatului și data certă de 14 decembrie 2022.

Concluzia instanței de fond, potrivit căreia reclamantei Aliona Morari nu i s-ar fi propus o funcție vacantă echivalentă, reprezintă o interpretare eronată a cadrului legal aplicabil și o ignorare a realității faptice documentate la dosar.

Instanța de fond face o confuzie juridică, aplicând reguli care nu își găsesc corespondent în textul legii speciale. Nici art. 38 din Legea nr. 288/2016 și nici normele generale din Codul muncii nu impun autorității obligația de a crea artificial sau de a garanta o funcție strict *echivalentă* (de același rang, nivel de salarizare sau categorie) dacă o asemenea funcție nu există liberă în noua structură organizatorică. Obligația legală a angajatorului este de a propune funcțiile publice cu statut special disponibile (vacante) în cadrul aceleiași structuri, oferind astfel angajatului posibilitatea de a rămâne în sistem.

Din materialele dosarului administrativ rezultă cu certitudine că autoritatea și-a executat cu bună-credință această obligație, propunându-i reclamantei funcția de *subofițer superior al Unității control al frontierei a Sectorului Poliției de Frontieră „Costești”*.

Așa cum atestă raportul din data de 06 ianuarie 2023, Aliona Morari și-a exprimat în scris dezacordul și refuzul explicit de a fi numită în funcția propusă.

Prin urmare, din moment ce reclamanta a respins din start alternativa oferită de autoritate pentru menținerea sa în serviciu, invocarea ulterioară în fața instanței a faptului că nu i s-au propus „alte funcții echivalente” constituie o manifestare de rea-credință. Autoritatea nu putea să propună funcții inexistente sau să ignore refuzul clar al angajatului, decizia de încetare a raporturilor de serviciu devenind singura soluție legală posibilă.

Și constatarea instanței de fond potrivit căreia autoritatea a încălcat art. 88 alin. (1) lit. c) din Codul muncii pe motiv că propunerea unei alte funcții nu a fost făcută concomitent („odată cu preavizarea”) și nu ar fi exprimat voința angajatorului este una neîntemeiată, fiind bazată pe o eroare de interpretare a textului legii și pe ignorarea probelor scrise.

Instanța de fond interpretează eronat și mecanic textul din Codul muncii, considerând că preavizul și propunerea locului de muncă trebuie să fie inserate fizic în același document sau înmânate în aceeași secundă. În sens juridic și jurisprudențial, obligația angajatorului de a propune un alt loc de muncă „odată cu preavizarea" înseamnă că această ofertă trebuie făcută în interiorul perioadei de preaviz, înainte ca desfacerea contractului/încetarea raportului de serviciu să își producă efectele, pentru a asigura stabilitatea în muncă a salariatului.

Argumentul instanței că propunerea nu manifestă voința angajatorului deoarece a fost completată pe un raport-blanchetă este infirmat de lanțul de acte administrative emise de instituție. Însuși Ordinul-cadru al IGPF ***** din 14 decembrie 2022, semnat de Șeful Inspectoratului, Rosian Vasiloi, obligă expres Secțiile resurse umane la pct. 3 subpct. 2) să asigure: *„perfectarea procesului-verbal cu privire la preavizarea și/sau propunerea funcției conform Statului de organizare [...]"*. Prin urmare, delegarea acestei atribuții și punerea la dispoziția reclamantei a formularului de reîncadrare reprezintă materializarea directă și legală a voinței angajatorului, manifestată prin persoanele responsabile din cadrul Resurselor Umane.

Reclamanta a fost preavizată la 14 decembrie 2022, iar la data de 06 ianuarie 2023, deci în interiorul termenului legal de preaviz de 30 de zile, acesteia i s-a pus la dispoziție și a completat formularul privind funcția disponibilă de subofițer superior. Scopul protector al normei din Codul muncii a fost pe deplin atins: angajatul a cunoscut opțiunile de menținere în serviciu înainte de concediere. Faptul că reclamanta a refuzat expres postul oferit în cadrul perioadei de preaviz demonstrează că nu nerespectarea formalismului a dus la încetarea raportului de serviciu, ci însăși voința sa unilaterală de a nu accepta funcția propusă de autoritate.

Prin urmare, sancționarea autorității pentru o pretinsă nesincronizare a documentelor, în condițiile în care oferta a fost reală, făcută în interiorul termenului legal de preaviz și refuzată explicit de reclamantă, constituie un formalism excesiv care lipsește de conținut substanța dreptului muncii.

Concluzia instanței de fond, potrivit căreia o reducere de personal nu a avut loc pe motiv că efectivul-limită al Poliției de Frontieră a rămas neschimbat (3748 de unități) atât înainte, cât și după adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 520 din 22 iulie 2022, este fundamental eronată sub aspect juridic. Instanța de fond confundă plafonul maxim de personal aprobat de Guvern pentru întreaga instituție la nivel național cu structura internă concretă a subdiviziunilor teritoriale. Menținerea numărului total de 3748 de unități la nivelul întregului IGPF nu înseamnă că în interiorul instituției nu au avut loc restructurări, desființări sau reconfigurări de posturi. Guvernul, prin HG nr. 520/2022, a modificat structura organizatorică,

ceea ce a impus reoficializarea și redistribuirea unităților în teritoriu, fără a fi necesară modificarea plafonului global de cheltuieli sau de personal.

Reducerea de personal se analizează *in concreto*, raportat la funcția deținută de salariat, și nu la nivelul întregii autorități de pe teritoriul Republicii Moldova. Din moment ce funcția reclamantei de *ofițer superior al Unității control al frontierei a SPF „Costești”* nu se mai regăsea liberă sau în aceeași configurație în noul Stat de personal aprobat prin Ordinul MAI*****/2022, reducerea acestui post specific a fost una reală, efectivă și perfect legală. O autoritate poate desființa posturi de ofițeri într-o regiune (de exemplu, Direcția regională Nord) și înființa sau suplimenta posturi în alte structuri deficitare, menținând global același efectiv de 3748 de unități, fapt ce constituie un proces clasic de reorganizare.

Reorganizarea instituțională și reducerea postului reclamantei au avut un caracter real și tehnic, reflectat în noul stat de personal al Direcției Regionale Nord. Menținerea plafonului global de 3748 de unități de către Guvern reflectă doar stabilitatea bugetară a instituției, nicidecum o imuabilitate a posturilor din cadrul fiecărui sector de frontieră.

La caz nu poate fi reținut ca întemeiat nici argumentul instanței de fond precum că, reclamanta nu ar fi fost audiată înainte de emiterea actului defavorabil și că Ordinul ***** din 12 ianuarie 2023 nu ar conține temeiurile de fapt și de drept este fundamental eronată, contravenind direct probatoriului administrat în dosar.

Completul judiciar subliniază că, scopul audierii este de a oferi participantului posibilitatea de a-și exprima poziția cu privire la faptele și drepturile relevante pentru adoptarea unei decizii. În speță, acest drept nu doar că a fost garantat, dar a fost exercitat în mod activ și în scris de către reclamantă. Propunerea de reîncadrare și formularul (raportul) completat de Aliona Morari la data de 06 ianuarie 2023 constituie proba materială incontestabilă a audierii ei. Prin depunerea acelui raport scris, în cuprinsul căruia și-a exprimat dezacordul față de funcția oferită, reclamanta și-a expus complet punctul de vedere înainte ca autoritatea să emită ordinul final de încetare a raportului de serviciu din 12 ianuarie 2023. Legea nu impune o audiere verbală sau o ședință formală din moment ce poziția subiectului a fost consemnată oficial, cu semnătură olografă, în dosarul administrativ.

Aserțiunea că din conținutul ordinului nu se pot identifica temeiurile esențiale, este contrazisă direct de structura textului acestuia, care respectă riguros exigențele art. 118 din Codul administrativ:

Instanța de apel reiterează că, Ordinul contestat individualizează clar contextul reorganizării (actele normative superioare), reducerea postului reclamantei, notificarea preavizului din 14 decembrie 2022 și refuzul expres al acesteia de a accepta funcția oferită, exprimat prin raportul din 06 ianuarie 2023. Deasemenea

actul indică normele speciale din Legea nr. 288/2016 (art. 38 alin. (1) lit. f) privind refuzul transferului ca temei de eliberare) și din Legea nr. 158/2008.

Astfel, reclamanta a cunoscut cu exactitate de ce îi încetează raportul de serviciu (pentru că postul s-a redus și a refuzat singura alternativă legală oferită). Prin urmare, invocarea lipsei de motivare sau a neaudierii reprezintă doar un pretext formalist reținut de instanță, lipsit de orice suport factual sau juridic.

Subsecvent, cu privire la marja de aplicare a dreptului discreționar al angajatorului public, Completul reține că, reorganizarea unei autorități publice, stabilirea statelor de personal, configurarea subdiviziunilor interne și distribuirea funcțiilor în raport cu necesitățile instituționale țin, prin natura lor, de competența managerială și administrativă a autorității, iar controlul judecătoresc nu poate substitui aprecierea de oportunitate a angajatorului public. În acest sens, exercitînd controlul judecătoresc al legalității procedurii administrative soldată cu emiterea actului administrativ defavorabil reclamantului, instanța de contencios administrativ este chemată să verifice dacă autoritatea a acționat în limitele competenței legale, dacă măsura urmărește un scop legitim, dacă procedura a fost respectată, dacă actul este motivat și dacă nu există elemente de arbitrar, abuz de putere, discriminare sau deturnare de scop. În același timp, instanța nu poate impune autorității obligația păstrarii unei anumite funcții în noua structură, crearea unei funcții echivalente inexistente, ori redistribuirea personalului după criterii stabilite judiciar, în afara cadrului normativ aplicabil.

Or, această abordare corespunde și exigențelor Convenției Europene a Drepturilor Omului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului admite aplicabilitatea garanțiilor art. 6 în litigiile funcționarilor publici privind raporturile de serviciu, însă aceste garanții privesc accesul la un tribunal și caracterul efectiv al controlului jurisdicțional, nu dreptul persoanei de a obține substituirea instanței în prerogativele organizatorice ale autorității publice. În același sens, jurisprudența CEDO distinge între protecția împotriva măsurilor arbitrare ori represive și libertatea statului de a-și organiza serviciile publice potrivit necesităților instituționale.

În speță, marja discreționară a angajatorului nu a fost exercitată în mod abstract sau discreționar în sens arbitrar, ci în executarea unei reforme instituționale declanșate prin Hotărârea Guvernului nr. 520/2022 și implementate prin Ordinul MAI*****/2022. Prin urmare, reducerea postului reclamantei nu constituie o decizie izolată, personalizată ori lipsită de suport normativ, ci consecința reorganizării structurale a subdiviziunii regionale. Menținerea efectivului-limită global al IGPF nu exclude reducerea concretă a unor posturi în cadrul unei subdiviziuni, deoarece plafonul global de personal nu garantează imuabilitatea fiecărei funcții individuale. Anume în limitele acestei marje, autoritatea avea obligația de a verifica posibilitatea menținerii reclamantei în serviciu prin

propunerea unei funcții disponibile, obligație care a fost îndeplinită. Legea specială nu instituie în sarcina angajatorului obligația absolută de a garanta o funcție identică sau echivalentă sub aspectul rangului, nivelului de salarizare ori atribuțiilor, ci impune oferirea unei funcții publice cu statut special disponibile, dacă aceasta există. Din moment ce reclamanta a refuzat în scris funcția propusă, autoritatea nu mai putea menține raportul de serviciu pe o funcție redusă și nici nu putea fi obligată să creeze artificial un post pentru a conserva situația juridică anterioară.

Sub aspectul proporționalității, măsura contestată nu apare excesivă. Autoritatea nu a recurs direct la încetarea raportului de serviciu, ci a acordat preaviz, a menținut drepturile salariale în perioada preavizului și a oferit o alternativă de continuare a activității în cadrul aceleiași structuri. Încetarea raportului de serviciu a intervenit numai după refuzul reclamantei de a accepta funcția disponibilă, astfel încât efectul defavorabil al actului administrativ este consecința cumulată a reorganizării reale și a opțiunii exprimate de reclamantă, nu rezultatul unei conduite abuzive a angajatorului.

Dezvoltînd argumentele vis-a-vis de susținerile privind hărțuirea sau discriminarea, Completul reține că, potrivit standardului CEDO dezvoltat în materia art. 14 din Convenție, diferența de tratament devine relevantă convențional doar atunci când este demonstrată existența unui tratament diferențiat față de persoane aflate în situații comparabile, bazat pe un criteriu protejat și lipsit de justificare obiectivă și rezonabilă. Curtea Europeană a admis că, în anumite circumstanțe, sarcina probei poate fi inversată, însă numai după prezentarea unor elemente prima facie apte să creeze o prezumție de discriminare.

În prezenta cauză, reclamanta nu a indicat un comparator relevant, nu a probat existența unui criteriu protejat și nu a prezentat date concrete care să demonstreze că reorganizarea ar fi fost îndreptată împotriva sa personal. Dimpotrivă, caracterul general al reorganizării și faptul că autoritatea i-a propus o funcție disponibilă în vederea menținerii sale în serviciu infirmă ipoteza unei măsuri punitive, discriminatorii sau de hărțuire.

Prin urmare, controlul judecătoresc nu poate transforma marja administrativă legitimă a angajatorului public într-o obligație de conservare neschimbată a vechii structuri de personal. În lipsa probării unui exces de putere, a unei deturnări de scop, a încălcării procedurii sau a unui tratament discriminatoriu, actul administrativ contestat urmează a fi menținut ca legal și întemeiat, iar acțiunea reclamantei — respinsă ca neîntemeiată.

Pe motivele și argumentele expuse, Completul judiciar apreciază ca neîntemeiată pretenția reclamantei cu privire la anularea Ordinului ***** din 12 ianuarie 2023 al IGPF a MAI al RM prin care a fost încetat raportul de serviciu al inspectorului principal Aliona Morari, ofiţer superior al Unităţii de control al

frontierei a Sectorului Poliţiei Frontieră „Costeşti” al Direcţiei Regionale Nord a IGPF a MAI al RM de pe 13 ianuarie 2023.

Potrivit principiului de drept *„accesorium sequitur principale”* (accesoriul urmează soarta principalului), pretențiile subsecvente privind restabilirea în funcția deținută anterior și obligarea instituției la achitarea salariului pentru perioada de absență forțată de la muncă, repararea prejudiciului moral, rămân total lipsite de fundament legal și faptic.

În consecința celor menționate, Completul judiciar va admite apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, va casa hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, și va emite o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de Morari Aliona împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ, se va respinge.

Cercetând cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E :

Apelul declarat de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, ***se admite.***

Se casează hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 27 mai 2024, ***și se emite o decizie nouă potrivit căreia:***

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Morari Aliona împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea actului administrativ, ***se respinge.***

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela