

D E C I Z I E

04 august 2021

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Anatolie Țurcan
Nina Vascan

examinând recursul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă
de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu
privire la anularea ordinului de sancționare privind eliberarea din funcție, restabilirea
în funcție și achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru,

împotriva deciziei din 03 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a
respins apelul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră împotriva
hotărârii din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă:

La 22 octombrie 2019 Angela Poddubnaia a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu privire la
anularea ordinului de sancționare privind eliberarea din funcție, restabilirea în
funcție și achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru.

În motivarea acțiunii, reclamanta Angela Poddubnaia a relatat că, prin ordinul
Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019,
având ca temei concluziile anchetei de serviciu, pornită la 17 iunie 2019 în baza
raportului comisarului principal Ludmila Strat, șef al Direcției generale resurse
umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și în conformitate cu
prevederile art. 58 alin. (1) lit. f) al Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 cu privire
la funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne,
art. 148 alin. (2) lit. d) al Codului Muncii și Regulamentului privind modalitatea de
restituire a cheltuielilor pentru instruire de către funcționarii publici cu statut special
din cadrul Poliției de Frontieră, aprobat prin ordinul Inspectoratului General al
Poliției de Frontieră nr. 27 din 22 ianuarie 2018, i-a fost aplicată sancțiunea
disciplinară „concediere din funcția publică cu statut special”, pentru încălcarea
disciplinei de muncă, neprezentarea conform graficului la vizita de studiu organizată

în România, precum și pentru comportament nedemn în raport cu considerația și încrederea impuse de profesia de polițist de frontieră.

Reclamanta a indicat că la 19 septembrie 2019 a depus o solicitare în adresa șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, ca să-i elibereze copia materialelor cercetării de serviciu și ordinului de eliberare din funcție, însă, până la sesizarea instanței de contencios administrativ, nu a fost informată despre modalitatea predării funcției și bunurilor materiale care se aflau în gestiunea sa.

La 09 octombrie 2019, reclamanta a recepționat copia ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”.

Prin răspunsul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 35/8-1-P-401/19 din 07 octombrie 2019, reclamantei i s-a refuzat în prezentarea materialelor anchetei de serviciu nr. A-85, sub pretextul remiterii materialelor după competență în gestiunea Centrului Național Anticorupție.

Aici, reclamanta a subliniat că din informațiile prezentate de Centrul Național Anticorupție rezultă că materialele anchetei de serviciu A-85 au fost expediate de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră doar la 01 octombrie 2019.

În continuare, reclamanta a precizat că la 15 octombrie 2019 a expediat cerere prealabilă în adresa Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, la care nu a primit niciun răspuns până la data adresării în instanța de judecată.

Așadar, considerând că atât acțiunile, cât și ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special” sunt contrare legislației în vigoare, reclamanta a apreciat ca fiind ilegal și răspunsul nr. 35/8-1-P401/19 din 07 octombrie 2019, semnat de șeful adjunct al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Valentin Fiodorov privind refuzul de a prezenta materialele anchetei de serviciu A-85, sub pretextul remiterii materialelor după competență în gestiunea Centrului Național Anticorupție. Or, acest fapt contravine prevederilor legislației în vigoare, fiind apreciat ca un abuz din partea angajatorului și tratare discriminatorie față de angajat.

Reclamanta a menționat, că a fost concediată din funcția publică deținută, în baza concluziilor anchetei de serviciu pornită în baza raportului comisarului principal Ludmila Strat, care s-a desfășurat cu încălcarea procedurilor expuse la art. 59 al Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, îngrădirea accesului la justiție și prin încălcarea principiului prezumției nevinovăției, norme stipulate la art. 20-21 din Constituția Republicii Moldova.

A invocat, că aceste acțiuni și tergiversarea cu rea-credință de a prezenta informația solicitată pentru a-și exercita dreptul său la apărare, reprezintă o tratare discriminatorie și un abuz din partea pârâtului, urmare a faptelor infracționale comise din partea unor persoane cu funcție de răspundere din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, în urma căruia a fost prejudiciat bugetul public cu sume considerabile, prezentate de către reclamantă organelor de control, în urma cărora a fost pornită o cauză penală aflată la moment în gestiunea Procuraturii Anticorupție.

În acest context, a notat că la 18 octombrie 2019, a depus la Centrul Național Anticorupție, un avertizor de integritate în privința acțiunilor ilegale de intimidare și

răfuială din partea unor persoane cu funcție de răspundere din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

Cu titlu subsidiar, reclamanta a indicat că a fost încadrată în Departamentul Poliției de Frontieră în luna decembrie 2012, în funcția de șef Direcție pregătire profesională. După reorganizarea instituției în Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, a activat în aceeași funcție, unde pe parcursul activității sale a dat dovadă de un profesionalism în domeniul formării personalului, cu multiple abilități și valori, activ s-a implicat în ridicarea profesionalismului polițiștilor de frontieră, astfel fiind menționată cu diplome de onoare, diplome de mulțumiri și distincții pentru cooperare, neavând nici o abatere disciplinară.

A solicitat anularea ordinului nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, prin care i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară - concedierea din funcție publică cu statut special, restabilirea în funcția anterior deținută și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru.

Prin hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, s-a admis acțiunea depusă de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea ordinului de sancționare prin eliberarea din funcție, restabilirea în funcție și achitarea salariului pentru absența forțată de la lucru. A fost anulat ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”. S-a obligat Inspectoratul General al Poliției de Frontieră să emită actul administrativ cu privire la restabilirea Angelei Poddubnaia în funcția de șef al Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, cu achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă, începând cu 18 septembrie 2019 până la data pronunțării hotărârii judecătorești, 26 iunie 2020.

La 02 iulie 2020, în interiorul termenului prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus apel împotriva hotărârii din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe cu adoptarea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii depuse de Angela Poddubnaia. Iar, la 28 octombrie 2020 a prezentat motivarea apelului, în care a reiterat pretențiile inițiale și a solicitat admiterea acestora.

Conform extrasului de pe portalul poștei electronice, se atestă că la data de 03 octombrie 2020 apelantului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră i-a fost notificată copia hotărârii motivate a primei instanțe (f.d. 204, 205 vol. I). Prin urmare, instanța de apel corect a constatat că apelul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, este în termen.

Prin decizia din 03 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, s-a respins apelul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră și s-a menținut hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.104-129, vol.I).

La 15 martie 2021, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus recurs împotriva deciziei din 03 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 28 mai 2021 a prezentat motivarea recursului, solicitând casarea deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii depuse de Angela Poddubnaia.

În susținerea recursului recurentul Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a indicat că concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare, sunt în contradicție cu circumstanțele cauzei, se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept material și pe aprecierea arbitrară a probelor. Recurentul a enunțat că decizia instanței de apel nu conține o motivare completă a soluției instanței și nici nu oferă un răspuns la argumentele sale, fiind respinse fără apreciere.

Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a indicat că concluziile instanței de apel aduse în favoarea admiterii acțiunii și anulării ordinului de sancționare a Angelei Poddubnaia, se bazează pe o interpretare eronată a cadrului normativ aferent emiterii ordinului.

A menționat că prin contrapunerea probelor și declarațiilor Angelei Poddubnaia, oferite în cadrul ședinței de judecată, cu cele administrate în cadrul desfășurării anchetei de serviciu, care au stat la baza constatării săvârșirii abaterii disciplinare, nu se demonstrează participarea intimitei la vizita de studiu organizată în orașele Brașov și București.

De asemenea, recurentul consideră că ancheta de serviciu referitor la acțiunile Angelei Poddubnaia, a fost efectuată conform legii, fără încălcarea procedurii, iar temeiuri de anulare a ordinului de sancționare a intimitei, nu sunt.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat hotărârea contestată la 03 martie 2021, fiind notificată recurentului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră la 29 aprilie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii recomandate (f.d.141 vol II). Astfel, recursul depus la data de 28 mai 2021 este în termen.

La data de 08 iulie 2021 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a depus cerere cu privire la retragerea cererii de recurs (f.d. 210 -211, vol. II), iar la data de 23 iulie 2021 și ulterior la 26 iulie 2021 recurentul a depus o cerere prin care a retras cererea de retragere a recursului, invocând că la data de 08 iulie 2021 a fost depusă în mod eronat o cerere de retragere a recursului. În context, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a susținut în continuare recursul depus la data de 28 mai 2021 în baza temeiurilor de fapt și de drept invocate, solicitând casarea deciziei din 03 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii depuse de Angela Poddubnaia (f.d. 217-218, 221 vol. II).

Prin referința depusă la 07 iulie 2021 intimata Angela Poddubnaia a solicitat de a declara inadmisibil recursul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, examinând admisibilitatea recursului depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră prin încheierea din 07 iulie 2021 l-a numit pentru examinare în complet de 5 judecători.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, Colegiul nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele prezentate de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră au fost expuse cu suficientă claritate, iar părțile nu au solicitat examinarea cauzei în ședință publică.

Examinând argumentele invocate în cererea de recurs, studiind materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii, de respingere a acțiunii depuse de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea ordinului de sancționare prin eliberarea din funcție, restabilirea în funcția anterior deținută și achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

Totodată, în corespundere cu art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) Cod 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.

Iar, potrivit art. 194 alin. (1) și (2) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

În procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Completul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, potrivit cărora 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 depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Articolul 224 alin. (1) lit. f) Cod administrativ prevede că, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată respinge acțiunea ca fiind

neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e).

Din actele cauzei se atestă că, Angela Poddubnaia s-a aflat în raporturi de muncă cu Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, din anul 2012, deținând funcția de șef al Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră.

De asemenea, din materialele cauzei rezultă că, la 26 februarie 2019, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” a expediat în adresa secretarului de stat al Ministerului Afacerilor Interne, Simion Carp un demers, prin care a adus la cunoștință că, în perioada 14 ianuarie – 19 aprilie 2019, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” desfășoară Cursul postuniversitar de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale, cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale”. Cursul nominalizat era destinat demnitarilor, funcționarilor publici de conducere, inclusiv cu statut special și reprezentanților societății civile, absolvenți ai instituțiilor de învățământ superior civil sau militar, care ocupă sau pot ocupa, în perspectivă, funcții publice de conducere, responsabile de elaborarea și implementarea politicilor de securitate și apărare ale statului.

În cadrul ciclului de lecții nominalizat, în conformitate cu Planul de activitate externă a Ministerului Apărării și a Armatei Naționale a Republicii Moldova pentru anul 2019, în perioada 19-23 martie 2019, a fost planificată o vizită de familiarizare peste hotarele țării, la Departamentul Regional de Studii pentru Managementul Resurselor de Apărare (Brașov), Academia Forțelor Aeriene „Henri Coandă” (Brașov) și Universitatea Națională de Apărare „Carol I” (București), România.

Angajaților Ministerului Afacerilor Interne: Liubei Brînzoi, Nataliei Dubneac-Chioru, Alexei Grosu, Alexei Brăducean-Dulgher, Vitali Guivan, Angelei Poddubnaia, Victor Morari, Vladimir Sava, Marin Andronic, Iurie Tataru, le-a fost adus la cunoștință că vor participa la vizitele nominalizate, cu părăsirea hotarelor țării.

Urmare a demersului respectiv, prin ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019 „Cu privire la delegarea angajaților Poliției de Frontieră”, s-au delegat pentru participare la vizita de studiu în România privind bunele practici în domeniul de securitate și apărare, în perioada 19-23 martie 2019, organizată de către Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun”, în orașele Brașov și București (România), următorii angajați: Angela Poddubnaia, șef al Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane, Alexei Braducean-Dulgher, șef adjunct al Direcției investigații speciale, Marin Andronic, șef al Direcției regionale Nord, Liuba Brînzoi, șef al Direcției proiecte de asistență a Direcției dezvoltare strategică și asistență externă.

Astfel, s-a pus în sarcina Direcției economie și finanțe a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și Secției economie și Finanțe a Direcției Regionale Nord să achite angajaților delegați cheltuielile de asistență medicală, diurnă, pentru perioada de delegare în conformitate cu Anexa nr. 2 a Hotărârii Guvernului nr. 10 din 5 ianuarie 2012 privind aprobarea Regulamentului cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova.

Totodată, din materialele cauzei se atestă că la 14 iunie 2019 șeful Direcției generale resurse umane, Ludmila Strat a depus un raport șefului Direcției inspecție efectiv al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, prin care a solicitat

suportul pentru verificarea prezenței/lipsei de la serviciu, precum și lipsei de la locul de muncă pe parcursul zilei de muncă a comisarului principal Angela Poddubnaia, șef al Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane, în perioada martie-iunie 2019.

În temeiul raportului respectiv, la 17 iunie 2019 a fost inițiată ancheta de serviciu nr. A-85, responsabil de efectuarea anchetei de serviciu fiind desemnat Ion Vrănescu.

În legătură cu efectuarea anchetei de serviciu, la 04 iulie 2019 Direcția inspecție efectiv a solicitat de la Angela Poddubnaia prezentarea explicațiilor și oferirea răspunsurilor la întrebările referitor la participarea la vizita de studiu, care a avut loc în orașele București și Brașov (România) în perioada 19-23 martie 2019, motivul neprezentării la curs, mijlocul de transport cu care s-a deplasat în România și cu care a revenit în țară, locul și ora îmbarcării, data traversării frontierei.

La 05 iulie 2019 Angela Poddubnaia a depus refuz de a prezenta explicațiile solicitate, menționând despre imparțialitatea lui Anatolie Țurțurică și invocând că este de acord să ofere explicații după competență, unui organ ierarhic superior.

Conform procesului-verbal din 09 iulie 2019 de consemnare a refuzului de a depune explicații, Angela Poddubnaia a refuzat de a depune explicațiile solicitate în cadrul anchetei de serviciu nr. A-85, inițiată la data de 17 iunie 2019, în privința verificării prezenței/lipsei sale de la locul de muncă în perioada martie-iunie 2019, inclusiv verificarea executării ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019 „Cu privire la delegarea angajaților Poliției de Frontieră”. Motivele refuzului de a prezenta explicațiile solicitate, indicate de Angela Poddubnaia, s-au rezumat la atitudinea tendențioasă, incorectitudine, imparțialitate din partea comisarului Anatolie Țurțurică și comisarului principal Ludmila Strat.

La 09 iulie 2019 Direcția inspecție efectiv a solicitat șefului Direcției generale management operațional a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră prezentarea informației din Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră cu privire la traversarea frontierei de stat de către comisarul principal Angela Poddubnaia, în perioada 19-23 martie 2019.

Potrivit extrasului din Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră, cu privire la traversarea frontierei de stat de către comisarul principal Angela Poddubnaia, în perioada 19-23 martie 2019, Angela Poddubnaia a traversat frontiera de stat, pe direcția „ieșire” la 19 martie 2019, ora 06:45, și pe direcția „intrare” la 22 martie 2019, ora 10:01.

La 10 iulie 2019 Angela Poddubnaia a depus raport pe numele șefului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, prin care a solicitat indicația și acordul pentru transmiterea materialelor din posesie către SPIA al MAI, în baza Hotărârii Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Prin răspunsul nr. 35/13-3909 din 11 iulie 2019 al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Angela Poddubnaia a fost informată că, în cazul raportat, nu este constatat nici un temei care ar pune în aplicare procedura prevăzută de pct. 69 alin. (1) al Hotărârii Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul

Ministerului Afacerilor Interne. Mai mult, angajatorul a susținut că, ancheta de serviciu este efectuată nemijlocit de Ion Vrănescu, iar Anatolie Țurțurică are un rol secundar în această procedură.

S-a mai stabilit că la 10 iulie 2019 Ion Vrănescu a întocmit un raport cu propunerea de suspendare a termenului anchetei de serviciu, inițiată la data de 17 iunie 2019 în privința verificării prezenței la locul de muncă a Angelei Poddubnaia, solicitarea respectivă fiind motivată prin faptul că a fost înaintată o scrisoare către Ministerul Apărării cu privire la informația de care acesta dispune, referitor de vizita de studiu efectuată în perioada 19-23 martie 2019.

Concomitent, prin răspunsul Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” nr. 772 din 18 iulie 2019, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a fost informat că, în baza ordinului Ministrului Apărării nr. 149 din 12 martie 2019, a fost emis ordinul Rectorului Academiei Militare a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” nr. 64 din 18 martie 2019, cu privire la vizita de studiu peste hotarele țării a participanților la Cursul postuniversitar de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale, cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale”, în perioada 19-23 martie 2019.

Vizita indicată a avut loc în orașele Brașov și București, la instituțiile vizate în ordinul respectiv. În lista participanților la curs, sub nr. 11, a fost inclusă pentru participare Angela Poddubnaia, angajata Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, participantă în cadrul specializării postuniversitare. Referitor la pozele solicitate, s-a indicat că, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” nu dispune de atare materiale, deoarece, în contextul întâlnirilor cu caracter protocolar, în instituțiile militare de peste hotare, pentru grupul de participanți nu a fost prevăzută fotografierea întrunirilor realizate, pozele oficiale fiind oferite de instituțiile gazdă.

La 16 septembrie 2019, prin raportul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, a fost reluat termenul de efectuare a anchetei de serviciu, inițiată în privința comisarului principal Angelei Poddubnaia, care a fost aprobat la 17 septembrie 2019.

Prin concluzia anchetei de serviciu, inițiată în privința comisarului principal Angelei Poddubnaia, s-a propus aplicarea sancțiunii disciplinare - concedierea din funcția publică cu statut special, prevăzută de art. 58 lit. f) al Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a șefului Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, comisarului principal Angela Poddubnaia, pentru încălcarea disciplinei de muncă, neprezentarea conform graficului la vizita de studiu organizată în România, precum și pentru comportament nedemn în raport cu considerația și încrederea impuse de profesia de polițist de frontieră.

Urmare a examinării concluziei anchetei de serviciu, la 18 septembrie 2019, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a emis ordinul nr. 964/ps „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, prin care, în temeiul concluziei anchetei de serviciu din 17 septembrie 2019, precum și în conformitate cu art. 58 alin. (1) lit. f) al Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, art. 148 alin. (2) lit. d) Codul muncii și Regulamentul privind modalitatea de restituire a

cheltuielilor pentru instruire de către funcționarii publici cu statut special din cadrul Poliției de Frontieră, aprobat prin ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 27 din 22 ianuarie 2018, s-a aplicat sancțiunea disciplinară - concediere din funcția publică cu statut special, comisarului principal Angela Poddubnaia, șef al Direcției formare profesională a Direcției generale resurse umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, pentru încălcarea disciplinei de muncă, neprezentarea conform graficului la vizita de studiu organizată în România, precum și pentru comportament nedemn în raport cu considerația și încrederea impuse de profesia de polițist de frontieră. S-a pus în sarcina Direcției economie și finanțe a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră de a reține de la comisarul principal Angela Poddubnaia, suma de 2 955,90 lei, primită pentru vizita de studiu la care aceasta nu s-a prezentat, precum și cheltuielile de participare la activități de instruire pentru perioada de la 22 ianuarie 2018 până la ziua încetării raportului de serviciu, fiindu-i adus la cunoștință în aceeași zi.

Prin scrisoarea nr. 35/8-1-P-401/19 din 07 octombrie 2019 Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a expediat copia ordinului nr. 964/ps „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special” în adresa intimătei Angelei Poddubnaia, care l-a recepționat la data de 09 octombrie 2019.

Considerând că acțiunile și ordinul de sancționare ale Inspectoratului General al Poliției de Frontieră sunt ilegale, Angela Poddubnaia s-a adresat în instanța de judecată cu prezenta acțiune, solicitând anularea ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, restabilirea în funcția anterior deținută și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la locul de muncă.

Fiind investite cu examinarea cauzei, prima instanță și instanța de apel, au anulat ordinul nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, cu restabilirea Angelei Poddubnaia în funcție și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, menționând că actul administrativ contestat nu întrunește condiția legalității formale prescrisă de lege.

Întru consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au menționat că efectuarea primei acțiuni procedurale a avut loc până la inițierea oficială a procedurii administrative, totodată fiind realizate acțiuni procesuale în perioada de suspendare a anchetei de serviciu, termenul de suspendare depășind durata pentru care s-a dispus acesta, iar părțile nu au fost informate despre suspendarea procedurii administrative.

Instanța de apel a notat că, deși temeiurile suspendării termenului anchetei de serviciu au decăzut la 02 august 2019, angajatorul, fără o motivare corespunzătoare, a dispus reluarea termenului de efectuare a anchetei de serviciu la 17 septembrie 2019.

Curtea de Apel a mai indicat că în cadrul anchetei disciplinare, Angela Poddubnaia a fost privată de dreptul de a face cunoștință cu materialele anchetei, ce se confirmă prin răspunsul din 07 octombrie 2019 al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, prin care s-a refuzat în eliberarea copiei materialelor anchetei de serviciu, inclusiv și prin faptul că la momentul emiterii ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare, angajatorul, fără o motivare suficientă, a refuzat de a elibera salariatei Angelei Poddubnaia copia ordinului de eliberare.

De asemenea, Curtea de Apel a menționat că o altă încălcare admisă de angajator în procesul de efectuare a anchetei de serviciu în privința Angelei Poddubnaia, a constituit și faptul că angajatorul nu a motivat ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare, în special, a omis să-și argumenteze soluția de aplicare a sancțiunii disciplinare sub formă de concediere din funcție, în ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare nu a fost expusă abaterea disciplinară în mod concret, angajatorul nu a raportat faptele presupuse a fi abateri disciplinare la normele legale care au servit drept temei de constatare a abaterii disciplinare.

Concomitent, instanța de apel a indicat că angajatorul nu și-a motivat soluția de aplicare a celei mai grave sancțiuni disciplinare – concedierea din funcția publică cu statut special, or, în ordinul contestat nu este indicat niciun argument în susținerea acestei soluții dispuse de angajator.

Verificând legalitatea deciziei contestate în raport cu prevederile legale aplicabile la caz, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată, însă, că concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare și soluția dată în sensul admiterii acțiunii reclamantei Angela Poddubnaia sunt neîntemeiate, fapt ce rezultă din interpretarea eronată a prevederilor legale aplicabile raportului juridic în litigiu, precum și din aprecierea arbitrară a probelor administrate la materialele cauzei.

Conform art. 58 alin. (1) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, în funcție de gravitatea faptelor comise și gradul de vinovăție, funcționarului public cu statut special i se pot aplica următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) mustrare; c) mustrare aspră; d) retrogradare cu un grad special; e) retrogradare în funcție; f) concediere din funcția publică cu statut special.

Normele de drept enunțate statuează că angajatorul, este în drept să sancționeze disciplinar salariații, optând pentru una dintre sancțiunile disciplinare, în condițiile legii, în cazul comiterii unei abateri disciplinare.

În acest context, instanța de recurs indică că din conținutul ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, în privința Angelei Poddubnaia, urmează că, în susținerea soluției de aplicare a sancțiunii disciplinare, angajatorul a invocat precum că, Angela Poddubnaia, fiind delegată la cursurile postuniversitare de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale”, nu s-a prezentat la serviciu după cursuri potrivit graficului. Ulterior, fiind delegată la vizita de studiu în România în perioada 19-23 martie 2019, aceasta nu a participat în strictă conformitate cu ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019 și Programul vizitei, stabilit de organizatorii Cursului, la vizita în orașele București și Brașov (România), revenind în țară la data de 22 martie 2019, dar nu la 23 martie 2019. Totodată, comisarul principal, Angela Poddubnaia, a ridicat diurne pentru toată perioada de deplasare în sumă de 2955,90 lei.

În așa mod, angajatorul a concluzionat că Angela Poddubnaia a încălcat prevederile art. 50 lit. i), p), s), art. 52 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, pct. 7) subpct. 3) 14), 23), 26), pct. 13 subpct. 2), 7)

din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017 cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, pct. 4 subpct. 11), 16), pct. 5 subpct. 3), pct. 7 subpct. 9), pct. 19 al Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

În conformitate cu prevederile art. 50 lit. i), p), s) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarul public cu statut special are următoarele obligații: i) să aibă un comportament integru în activitatea publică și în viața personală; p) să dea dovadă de demnitate în calitatea sa de funcționar public cu statut special; lit. s) să se prezinte la serviciu conform programului de lucru, precum și în afara acestuia, în situații temeinic justificate, pentru exercitarea atribuțiilor serviciu, cu recompensarea timpului lucrat potrivit legislației.

În conformitate cu art. 52 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, funcționarului public cu statut special îi este interzis: să abuzeze de calitatea sa oficială și să compromită, prin activitatea sa privată ori publică, prestigiul funcției sau al instituției din care face parte.

Conform punctului pct. 7 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017, funcționarul este obligat, subpct. 3) să respecte jurământul depus și normele deontologice; subpct. 14) să manifeste un comportament integru în activitatea publică și în viața personală; subpct. 23) să dea dovadă de demnitate în calitatea sa funcționar public cu statut special; subpct. 26) să se prezinte la serviciu conform programului de lucru, precum și în afara acestuia, potrivit prevederilor legislației în vigoare.

Potrivit punctului 13 din același Statut, funcționarului îi este interzis: subpct. 2) să abuzeze de calitatea oficială și să compromită, prin activitatea sa privată ori publică, prestigiul funcției sau instituției din care face parte; subpct. 7) să manifeste un comportament necinstit, amoral și josnic sau alt comportament ce ar denigra imaginea și prestigiul instituției.

Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 629 din 08 august 2017, statuează la pct. 4 că, conduita profesională a funcționarului public cu statut special se bazează pe următoarele principii: subpct. 11) loialitatea, obligația de a servi cu bună credință instituția în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor, a se abține de la orice act sau faptă care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale instituției; subpct. 16) integritatea morală, adoptarea unui comportament conform normelor etice acceptate și respectate în societate.

La punctul 5 din Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, este indicat că funcționarul public cu statut special ocrotește și promovează următoarele valori morale și profesionale: subpct. 3) onoarea și demnitatea, calități ce se manifestă prin reputația, autoritatea personală și devotamentul față de datoria civică și de serviciu.

Punctul 7 din același Cod, prevede că funcționarul public cu statut special este

obligat: subpct. 9) să promoveze și să consolideze prin propria prestație imaginea publică a instituției pe care o reprezintă. În punctul 19 se indică că funcționarul public cu statut special aflat în deplasare de serviciu sau care reprezintă autoritatea publică în cadrul unor organizații naționale, instituții de învățământ, conferințe, seminare și alte activități este obligat să manifeste o conduită care să nu prejudicieze imaginea țării și a autorității care o reprezintă, să respecte regulile de protocol și legile țării gazdă.

Analizând ordinul contestat în raport cu circumstanțele de fapt ale cauzei și normele legale citate mai sus, instanța de recurs constată, că ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, de aplicare a sancțiunii disciplinare Angelei Poddubnaia, a fost emis în strictă conformitate cu legislația în vigoare și cu respectarea procedurii.

Totodată, instanța de recurs reiterează că în susținerea ilegalității ordinului de sancționare a Angelei Poddubnaia, instanțele de judecată ierarhic inferioare au luat în considerare, prioritar, 3 argumente: 1) efectuarea primei acțiuni procedurale până la inițierea oficială a procedurii administrative, totodată fiind realizate acțiuni procesuale în perioada de suspendare; 2) nerespectarea de către autoritatea publică a principiului statuat la art. 31 din Codul administrativ, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate; 3) intimitei Angela Poddubnaia i-a fost aplicată sancțiunea cea mai dură.

Instanța de recurs consideră că concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare se bazează pe o interpretare eronată a circumstanțelor cauzei și cadrului normativ, aferent emiterii ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare funcționarului public cu statut special Angelei Poddubnaia.

În acest sens, instanța de recurs menționează că în conformitate cu art. 38 alin. (1) lit. j) al Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, raportul de serviciu al funcționarului public cu statut special poate să înceteze pentru încălcări repetate ale disciplinei de serviciu pe parcursul unui an sau pentru comiterea unei încălcări grave.

Astfel, dreptul la muncă nu este un drept absolut, acesta poate fi îngădit în limitele stabilite de lege.

În acest context, este de menționat faptul că, pentru o singură abatere disciplinară gravă polițistului de frontieră îi poate fi aplicată chiar și sancțiunea disciplinară „eliberare din serviciu”.

Iar, în cadrul anchetei de serviciu nr. A-85, inițiată la data de 17 iunie 2019 în privința verificării prezenței/lipsei de la locul de muncă a comisarului principal Angela Poddubnaia, în perioada martie-iunie 2019, precum și în privința verificării executării ordinului Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019, s-a stabilit cu certitudine că reclamanta Angela Poddubnaia, fiind delegată la cursuri postuniversitare de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale”, nu s-a prezentat conform graficului, la vizita de studiu organizată în România, în orașele Brașov și București, în perioada 19-23 martie 2021. Totodată, comisarul principal Angela Poddubnaia a ridicat diurne pentru toată perioada de deplasare în sumă de 2955,90 lei, fapt constatat prin documentele contabile. Or, aceste încălcări constituie

abateri disciplinare pentru comiterea căroră poate fi aplicată sancțiunea disciplinară - concediere din funcție.

Totodată, prin extrasul din Sistemul informațional integrat al Poliției de Frontieră, cu privire la traversarea frontierei de stat de către comisarul principal Angela Poddubnaia, se confirmă că în perioada 19-23 martie 2019, Angela Poddubnaia a traversat frontiera de stat, pe direcția „ieșire” la 19 martie 2019, ora 06:45, și pe direcția „intrare” la 22 martie 2019, ora 10:01, fapt ce demonstrează că aceasta a revenit în țară cu o zi mai devreme decât era programată vizita de studiu.

Instanța de recurs menționează că însăși reclamanta Angela Poddubnaia în ședința de judecată din data de 26 februarie 2020, a recunoscut că nu a participat nici o zi la vizita de studiu în orașele Brașov și București, menționând că în perioada 19-23 martie 2019 s-a aflat la Iași, revenind în Chișinău la data de 22 martie 2019 (f.d. 161 vol. 1).

Aici, instanța de recurs remarcă că, reclamanta Angela Poddubnaia nu a avut careva obiecții la procesul-verbal al ședinței de judecată, astfel declarațiile acesteia în ședința de judecată poartă un caracter confirmativ și autentic.

Faptul că reclamanta Angela Poddubnaia a lipsit la vizita de studiu în orașele Brașov și București, a fost confirmat prin explicațiile martorului Liuba Brânzoi, care a fost delegată în cadrul acestei vizite de studiu și care a participat la toate ședințele de lucru din București și Brașov.

De asemenea, se remarcă că nici pe fotografiile de grup ale delegației moldovenești nu este prezentă Angela Poddubnaia.

La acest segment, instanța de recurs consideră că este contradictorie informația prezentată în documentul pretins a fi întocmit și semnat de către fostul șef al Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Fredolin Lecari, pus la baza motivării soluției de către instanța de apel, prin care acesta a declarat că programul vizitei de lucru organizată în orașele Brașov și București și devierea de la acest program a Angelei Poddubnaia, a fost coordonat personal cu dânsul, în interes de serviciu (f.d. 105).

Distinct de acestea, instanța de recurs observă că la materialele cauzei nu sunt careva acte privind delegarea intimatei la careva alte întruniri, decât pentru vizita pentru care a fost delegată prin ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019.

Respectiv, unicul document legal care certifică delegarea Angelei Poddubnaia la vizita de studiu în România la cursuri postuniversitare de perfecționare în domeniul securității și apărării naționale cu genericul „Probleme actuale ale securității naționale”, este ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 124 din 14 martie 2019, iar alte acte care ar demonstra contrariul, la materialele cauzei nu au fost administrate.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind contradictorii și declarațiile martorului Igor Sofronescu, prorector pentru lucrul științific al Academiei Militare „Alexandru cel Bun”, responsabil de desfășurarea vizitei de studiu în România, luate în considerare de instanța de apel, care a declarat că Angela Poddubnaia a fost prezentă la curs la data de 21 martie 2019 și că aceasta ar fi coordonat plecarea de la curs cu organizatorul vizitei de studiu (f.d. 130-131 vol. I). Or, conform materialelor cauzei,

la data de 09 iulie 2019, prin demersul nr. 35/13-3826 adresat Ministerului Apărării, semnat de către șeful la acea etapă a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Fredolin Lecari, s-a solicitat Ministerului Apărării să se expună în raport cu faptul dacă organizatorul vizitei de studiu în perioada 19-23 martie 2019, a fost informat despre motivul lipsei Angelei Poddubnaia la vizita de studiu.

Prin răspunsul nr. 772 din 18 iulie 2019, Academia Militară a Forțelor Armate „Alexandru cel Bun” a comunicat că potrivit unor potențiale modificări a listei de prezență a echipei, nu au fost făcute solicitări, atât din partea Angelei Poddubnaia, cât și a altor participanți la curs.

Tot aici, instanța de recurs consideră că proba reținută de către instanța de apel, pentru confirmarea participării Angelei Poddubnaia la curs și anume Certificatul de participare, eliberat Angelei Poddubnaia cu ocazia vizitei efectuate în municipiul București, nu întrunește elementele unei probe pertinente și concludente pentru a fi reținută de către instanța de judecată, or lipsește semnătura persoanei care a eliberat acest Certificat și în acest certificat nu este indicată perioada de participare a reclamantei la vizita de studiu. Mai mult, Certificatul menționat nu întrunește condițiile de formă și conținut ale unui document oficial, în esență fiind un simplu înscris efectuat în condiții neclare (f.d. 116 vol. I).

Astfel, în prezența probelor care atestă cu certitudine lipsa Angelei Poddubnaia la cursul organizat în România, în perioada 19-23 martie 2019, instanța de recurs apreciază că instanțele de judecată ierarhic inferioare, în mod eronat au constatat că rezultatele anchetei de serviciu sunt neobiective și au dispus anularea ordinului de sancționare a Angelei Poddubnaia.

Totodată, instanța de recurs menționează că în conformitate cu art. 87 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare, conform dreptului discreționar, pentru investigarea stării de fapt. În special, ea poate să audieze participanții, martorii și experți/specialiști sau să solicite declarații scrise din partea acestora.

Iar, conform art. 88 alin. (1) Cod administrativ, participanții la procedura administrativă sunt obligați să colaboreze în cadrul cercetării stării de fapt. Ei urmează să indice, în special, asupra faptelor și probelor care le sunt cunoscute și să prezinte documentele pe care le dețin.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a respectat întru totul principiul comprehensibilității și transparenței acțiunilor, asigurând participarea neîngrădită la procedura administrativă a Angelei Poddubnaia, în nenumărate rânduri solicitându-i prin demersuri, explicații referitor la procedura administrativă și prezentarea probelor în vederea demonstrării participării sale la vizita de studiu din România.

Instanța de recurs observă că unicul argument cu care operează reclamanta în cererea de chemare în judecată, este pretinsa nerespectare de către Inspectoratul General al Poliției de Frontieră a prevederilor art. 59 din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și anume că funcționarul public cu statut special vizat de ancheta de serviciu, are dreptul să cunoască integral materialele anchetei și că la individualizarea sancțiunii disciplinare se va ține seama de activitatea anterioară a

funcționarului public cu statut special, de împrejurările în care a fost săvârșită abaterea disciplinară, de cauzele, gravitatea și consecințele acesteia, de gradul de vinovăție, precum și de preocuparea pentru înlăturarea consecințelor faptei comise.

În acest sens, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție menționează că Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nu-i poate fi imputat faptul că a refuzat de a-i prezenta Angelei Poddubnaia materialele anchetei de serviciu, în condițiile în care acestea au fost remise după competență în gestiunea Centrului Național Anticorupție.

Astfel, raportând circumstanțele expuse mai sus la cadrul legal invocat, se constată că Angela Poddubnaia a admis încălcarea normelor citate și a acționat în contradicție cu dispozițiile cadrului legal pertinent. Or, s-a stabilit cu certitudine că Angela Poddubnaia a admis în activitatea sa abateri disciplinare prin încălcarea disciplinei muncii, a prevederilor fișei postului, Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne și Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

Prin urmare, Colegiul conchide că soluția instanțelor de judecată ierarhic inferioare de admitere a acțiunii și anularea a ordinului nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, cu restabilirea Angelei Poddubnaia în funcție și încasarea salariului pentru perioada absenței forțate de la muncă, este derivată interpretării eronate a normelor de drept material, motiv pentru care hotărârile urmează să fie casate cu emiterea unei noi decizii privind respingerea acțiunii Angelei Poddubnaia. Or, la aplicarea sancțiunii disciplinare Angelei Poddubnaia au fost luate în considerare toate circumstanțele reale, împrejurările obiective în care s-au săvârșit acțiunile incorecte/inacțiunile, cât și cele personale – împrejurări subiective, care au legătură cu salariatul.

Instanța de recurs consideră că sunt neîntemeiate argumentele Curții de Apel Chișinău, referitor la pretinsa nerespectare de către autoritatea publică a principiului statuat la art. 31 din Codul administrativ, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Astfel, conform art. 118 Cod administrativ, motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

La acest segment, instanța de recurs observă că ordinul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră nr. 964/ps din 18 septembrie 2019 „Cu privire la sancționarea disciplinară a funcționarului public cu statut special”, este motivat, acesta conținând detaliat temeiurile de fapt și de drept, care au justificat emiterea actului administrativ individual respectiv. Astfel, Inspectoratul General al Poliției de Frontieră la emiterea actului administrativ individual, în speță, a respectat întru totul prevederile art. 118 Cod administrativ, indicând amănunțit circumstanțele de fapt și de drept, abaterea

disciplinară, comisă de către Angela Poddubnaia, precum și legătura de cauzalitate între faptele imputate și consecințele acesteia.

De asemenea, instanța de recurs consideră declarative argumentele instanțelor de judecată ierarhic inferioare, precum că ordinul de sancționare nu este motivat și anume, că Inspectoratul General al Poliției de Frontieră nu a explicat modul de exercitare a dreptului discreționar la aplicarea celei mai dure sancțiuni prevăzută de legislația în vigoare. Or, decizia de a atrage la răspundere disciplinară a fost ghidată de următoarele încălcări din partea intimătei Angelei Poddubnaia: 1) neexecutarea ordinului de delegare la vizita de studiu; 2) neprezentarea la vizita de studiu; 3) neinformarea subdiviziunii responsabile din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră despre necesitatea excluderii intimătei din Ordinul de delegare; 4) ridicarea diurnei pentru vizita de studiu la care nu a participat; 5) denigrarea imaginii Poliției de Frontieră prin neparticiparea la vizita de studiu; 6) aducerea unui exemplu nefavorabil pentru alți angajați ai Inspectoratului General al Poliției de Frontieră delegați la această vizită de studiu, care spre deosebire de intimată au participat la vizită; 7) încurajarea, prin exemplu, a altor angajați ai Inspectoratului care vor fi delegați la alte instruirii de a nu participa și de a ridica diurne.

În partea ce ține de invocarea instanțelor de judecată ierarhic inferioare, precum că angajatorul nu și-a motivat soluția de aplicare Angelei Poddubnaia a celei mai dure sancțiuni, instanța de recurs remarcă că rolul instanței consacrat legal, este de a verifica legalitatea actului administrativ și nu de a examina oportunitatea acestuia. De altfel, instanța judecătorească și-ar depăși competențele legale, arogându-și atribuțiile ale altor organe, or, în caz contrar instanța judecătorească ar admite o imixtiune în raportul angajator-salariat, ceea ce la rândul său, este de natură să afecteze negativ exercitarea atribuțiilor legale ale Poliției de Frontieră, fapt prevăzut în art. 1 alin. (2) și art. 6 ale Legii cu privire la Poliția de Frontieră nr. 283 din 28 decembrie 2011 și anume: implementarea politicii statului în domeniul managementului integrat al frontierei de stat, al combaterii migrației ilegale și a criminalității transfrontaliere.

În acest context, instanța de recurs menționează că distinct de alegațiile declarative ale reclamantei, la determinarea sancțiunii disciplinare aplicabile au fost examinate întrunirea elementelor definitorii ale răspunderii disciplinare. Gravitatea încălcării, în toate situațiile este apreciată de angajator, reieșind din circumstanțele stabilite și ținând cont de împrejurările specifice situației.

Caracterul excepțional al instituirii răspunderii rezidă din responsabilitatea pe care incumbă funcția deținută și în asemenea cazuri, importanță prezintă faptul încălcării obligațiilor de muncă. Or, încălcarea a fost constatată cu certitudine, aspectele fiind detaliate în concluziile anchetei de serviciu, precum și în alte acte aferente.

Referitor la concluzia instanțelor de judecată ierarhic inferioare, precum că prima acțiune procedurală a avut loc până la inițierea procedurii administrative, totodată fiind realizate acțiuni procesuale în perioada de suspendare a anchetei de serviciu, instanța de recurs menționează că ancheta de serviciu a fost inițiată la data de 17 iunie 2019, urmare a raportului comisarului principal Ludmila Strat, șef al Direcției generale resurse umane a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră din 14 iunie 2019. Astfel, nu poate fi reținut argumentul instanței de apel, precum că au fost desfășurate acțiuni în afara procedurii administrative. Raportul Ludmillei

Strat din 14 iunie 2019 reprezintă sesizarea despre necesitatea inițierii verificărilor de către Direcția inspecție a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră a prezenței/lipsei de la serviciu, precum și lipsei de la locul de muncă pe parcursul zilei de muncă a comisarului Angela Poddubnaia în perioada martie – iunie 2019 .

Or, în corespundere cu prevederile pct. 50 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017, temei de inițiere și efectuare a anchetei de serviciu constituie petițiile cetățenilor, informațiile și sesizările organelor de urmărire penală, ale procuraturii și instanțelor judecătorești, demersurile și interpelările autorităților publice centrale și locale, ale persoanelor cu funcții de răspundere din întreprinderi, instituții și organizații, publicațiile și informațiile din mijloacele de informare în masă, comunicările angajaților Ministerului Afacerilor Interne, autorităților administrative și instituțiilor subordonate despre abaterile disciplinare comise de către funcționari, alte informații cu privire la eventualele abateri disciplinare comise de către funcționari.

În alt context, potrivit art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În corespundere cu art. 59 alin. (7) din Legea nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cadrul general de desfășurare a anchetei de serviciu, de aplicare, atenuare, agravare și ridicare a sancțiunilor disciplinare se stabilește de către Guvern.

Pe cale de consecință, prevederile Codului administrativ comportă un caracter primar. Aceste prevederi sunt detaliate în Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.409 din 7 iunie 2017, care conține norme speciale aplicabile funcționarilor publici cu statut special și care reglementează procedura, termenii și particularitățile de desfășurare a anchetelor de serviciu.

Astfel, potrivit pct. 60-63 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 409 din 07 iunie 2017, termenul anchetei de serviciu poate fi suspendat în cazul care funcționarul public cu statut special se află în concediu anual de odihnă, concediu de studii, concediu medical sau în concediu paternal, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare. Termenul de suspendare a anchetei de serviciu în cazurile descrise la pct. 60 nu va depăși 6 luni din data comiterii presupusei abateri disciplinare, care este termen de prescripție și de tragere la răspundere disciplinară. Necesitatea și motivele suspendării anchetei de serviciu se indică într-un raport și se prezintă spre aprobare conducătorului care a dispus inițierea anchetei de serviciu sau persoanei care îl înlocuiește. Cu înștiințarea și acordul scris al conducătorului care a dispus inițierea anchetei de serviciu, aceasta este reluată dacă au decăzut temeiurile suspendării.

Raportând prevederile normelor de drept expuse supra la circumstanțele cauzei, instanța de recurs stabilește că la desfășurarea anchetei de servciu inițiată în privința Angelei Poddubnaia, au fost respectate întru totul și prevederile Codului administrativ în materia suspendării. Astfel, contrar mențiunilor instanței de fond,

cât și a instanței de apel, Codul administrativ la art. 81 reglementează faptul că se suspendă procedura (în esență termenul procedurii) dacă emiterea actului administrativ ține de solicitarea unor acte de la alte autorități publice, sau de efectuarea unor alte operațiuni, etc.

Esențial procedurii de suspendare este faptul că atât Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cât și Codul administrativ, se referă la suspendarea termenului de procedură și nu la periclitarea solicitării anumitor acte de la autoritățile publice, sau de emitere a acestor acte de către autoritățile publice.

Conform materialelor cauzei, la 10 iulie 2019, prin raportul persoanei responsabile de efectuarea anchetei de serviciu, a fost suspendată ancheta de serviciu, temei fiind demersul înaintat către Ministerul Apărării al Republicii Moldova, prin care s-a solicitat informația dacă organizatorul Cursului a fost informat de către comisarul principal Angela Poddubnaia despre motivul lipsei de la vizita de studiu din România, la fel s-au solicitat fotografii de grup sau fotografii făcute în procesul de lucru.

Potrivit pct.60 din Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, termenul anchetei de serviciu poate fi suspendat în cazul în care funcționarul public cu statut special se află în concediu anual de odihnă, concediu de studii, concediu medical sau în concediu paternal, precum și în alte cazuri prevăzute de legislația în vigoare.

Din actele cauzei rezultă că intimata Poddubnaia Angela s-a aflat în concediu de odihnă anual pe 3 iulie 2019 și de la 15 iulie până la 19 iulie 2019, fapt confirmat prin extrasul din ordinul nr.571/ps din 05 iulie 2019 și de la 28 august 2019 până la 6 septembrie 2019, fapt confirmat prin extrasul din ordinul nr.823/ps din 28 august 2019, anexate la materialele cauzei.

În aceste circumstanțe, instanța de recurs concluzionează că, suspendarea procedurii administrative, la caz ancheta de serviciu, de iure, a fost prelungită din motivele expuse supra. Or, termenul de suspendare a anchetei de serviciu în cazurile descrise la pct. 60 din Statutul menționat nu a depășit 6 luni din data comiterii presupusei abateri disciplinare, care este termen de tragere la răspunderea disciplinară.

Luând în considerare cele expuse, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție apreciază că acțiunile Inspectoratului General al Poliției de Frontieră au fost în concordanță cu circumstanțele speței, or, ordinul de sancționare disciplinară a fost emis urmare a abaterilor disciplinare constatate.

Circumstanțele descrise permit instanței de recurs să conchidă că atât prima instanță, cât și instanța de apel au aplicat eronat prevederile legale aplicabile speței, motiv din care actele judecătorești de dispoziție, nu pot fi menținute, iar cererea de chemare în judecată depusă de Angela Poddubnaia urmează a fi respinsă.

Din considerentele menționate și reieșind din faptul, că cererea de recurs este întemeiată, iar concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare sunt neîntemeiate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa integral

decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă decizie de respingere a acțiunii depuse de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră privind anularea ordinului de sancționare prin eliberarea din funcție, restabilirea în funcție și achitarea salariului pentru absența forțată de la lucru.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c), art. 248 alin. (2) Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră.

Se casează integral decizia din 03 martie 2021 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 26 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu privire la anularea ordinului de sancționare privind eliberarea din funcție, restabilirea în funcție și achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru și se emite o nouă decizie, prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Angela Poddubnaia împotriva Inspectoratului General al Poliției de Frontieră cu privire la anularea ordinului de sancționare privind eliberarea din funcție, restabilirea în funcție și achitarea salariului pentru perioada absenței forțate de la lucru.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Anatolie Țurcan

Nina Vascan