

Aprobat

*Președinta interimară
a Judecătorei Chișinău*

Livia Mitrofan

RAPORT

generalizat cu privire la inadmisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ în cazul lipsei dreptului vătămat, examinate de către Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) în perioada 01.01.2023 – 31.12.2023

Conform planului de activitate al Secției generalizare și sistematizare a practicii judiciare (în continuare Secția) din cadrul Direcției generalizare, sistematizare a practicii judiciare și relații cu publicul, ținând cont de actualitatea și importanța respectării normelor legale la judecarea acțiunilor în contenciosul administrativ, Secția a întocmit prezentul raport, care cuprinde generalizarea practicii judiciare și analiza datelor statistice cu privire la acțiunile în contencios administrativ declarate inadmisibile în temeiul lipsei dreptului vătămat, adoptate pe parcursul anului 2023, respectarea termenului procedural de examinare precum și motivele casării acestora.

Prezentul RAPORT este întocmit în baza Registrului general al dosarelor, generat de Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor, încheierilor adoptate de către instanța de contencios administrativ, precum și deciziilor Curții de Apel Chișinău pronunțate pe marginea încheierilor instanței de fond contestate, pe perioada anului 2023.

Aspecte generale

Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia și se întemeiază pe normele constituționale.

Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.

Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Legislația relevantă subiectului abordat

- **Codul Administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018 (în vigoare la 01.04.2019)**

Articolul 5 - Activitatea administrativă

Activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

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 20 – Acțiunea 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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 27. Aplicarea termenului rezonabil

În cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Articolul 39 - Accesul liber la justiție

(1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit.

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

Articolul 189 Înaintarea acțiunii în contencios administrativ

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

(2) O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

(3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

Articolul 207 - Examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ

(1) Instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd:

a) există o hotărîre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

(3) Declarația acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)– e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

(4) Declarația acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Articolul 213 - Nerespectarea cerințelor cererii de chemare în judecată

Dacă cererea de chemare în judecată nu corespunde prevederilor art. 211 alin. (1) și (2) și ale art.212 (1), judecătorul stabilește reclamantului un termen pentru înlăturarea neajunsurilor. Dacă reclamantul a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanță, cererea se consideră depusă la data inițială. În caz contrar cererea de chemare în judecată se declară inadmisibilă în temeiul art.207 alin. (2) lit.h) Cod administrativ.

- **Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial nr. 1 din 12.08.1994**

Articolul 20 Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

- **Codul de Procedură Civilă nr. 225-XV din 30.05.2003**

Articolul 5 - Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană interesată este în drept să se adreseze în instanță judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime.

(2) Nici unei persoane nu i se va refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare.

(3) Renunțarea uneia dintre părți la dreptul de a se adresa în judecată prin încheierea în prealabil a unei convenții nu are efect juridic, cu excepția cazurilor de încheiere, în condițiile legii, a unei convenții arbitrale.

Articolul 53 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

- **Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale**

Articolul 6 - Dreptul la un proces echitabil

(1) Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice, ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerat absolut necesar de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

Aspecte generale cu privire la practica examinării cauzelor de contencios administrativ

Potrivit Codului administrativ al RM, în cazul când printr-o activitate administrativă se încalcă un drept, un interes legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ.

Acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel. Dacă la o procedură de contencios administrativ participă mai multe autorități publice, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pârâtă. Nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.

Obiectul acțiunii în contencios administrativ pot fi pretențiile material-juridice care vizează legalitatea unui act cu caracter normativ, o decizie, acțiune/inacțiune precum și soluționarea în termeni legali a unei cereri de către autoritățile publice, funcționarii din cadrul acestora sau de către o autoritate publică asimilată, apărarea drepturilor electorale a cetățenilor RM și a dreptului de a participa la referendum.

Acțiunea în contenciosul administrativ este examinată conform procedurii stabilite de Codul administrativ și se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care acestea sunt compatibile cu instituția contenciosului administrativ. Procedura contenciosului administrativ nu poate fi similară cu cea civilă. Diferența o constituie atât obiectul, părțile, pârâtul fiind întotdeauna o autoritate publică, cât și termenele care trebuie să fie cât mai restrânse pentru repunerea cât mai rapidă în drepturi a persoanei vătămate.

Instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe

aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului; e) **reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept**; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 Cod administrativ; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute de lege și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la art. 207 alin. (2) lit. a) - e) Cod administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Se relevă faptul că, prevederile articolului 207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ. Din coroborarea normelor citate supra rezultă că, revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității. Așadar, normele legale citate supra denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, **implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului**. Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 38 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse acțiunile *actio popularis*.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Temeiurile de declarare a inadmisibilității acțiunilor în contenciosul administrativ

Potrivit Registrului general al dosarelor, generat de Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor, în perioada 01.01.2023 – 31.12.2023 au fost înregistrate **3736** acțiuni în contenciosul administrativ.

Din numărul total de acțiuni înregistrate în perioada de referință, precum și din numărul celor restante, care au reprezentat cifra de **3503** cauze, au fost examinate **2378** cauze, dintre care **391** acțiuni au fost declarate inadmisibile pe diferite temeiuri.

Deoarece obiectul generalizării propuse îl constituie inadmisibilitatea acțiunilor în contenciosul administrativ în lipsa dreptului vătămat, adică cele declarate inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, în continuare ne vom axa pe analiza acestei categorii de acțiuni.

Astfel, în perioada de referință, de către instanța de contencios administrativ au fost pronunțate **102** de încheieri privind inadmisibilitatea acțiunilor în lipsa dreptului vătămat.

Distinct, în privința a **12** acțiuni au fost emise încheieri prin care s-a acordat termen pentru înlăturarea neajunsurilor, cauze care într-un final au fost declarate inadmisibile în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Astfel, datele statistice despre acțiunile în contenciosul administrativ pentru perioada anului 2023 sunt prezentate în tabelul de mai jos după cum urmează:

Nr. d/o	Restanța cauzelor la începutul perioadei de referință	Numărul total de cauze parvenite în perioada de referință	Numărul total de cauze încheiate în perioada de referință	Restanța cauzelor la sfârșitul perioadei de referință	Inadmisibile în temeiul art.207 alin.(1)-(2) Cod administrativ	Inadmisibile în temeiul art.207 alin.(2), lit.e) Cod administrativ
	1	2	3	4	5	6
1.	3503	3736	2378	4860	391	102

Dacă să ne referim la argumentele invocate de către instanța de contencios administrativ la declararea acțiunilor inadmisibile în lipsa dreptului vătămat, acestea au fost expuse detaliat în fiecare act judecătoresc, fiind specificate pe fiecare cauză în parte în anexa la prezentul **Raport**.

Termenii de examinare

În tabelul ce urmează vom reflecta, termenele de examinare a acțiunilor în contenciosul administrativ, declarate inadmisibile în temeiul art.207 alin.(2), lit.e) Cod administrativ, adică în lipsa dreptului vătămat, per judecător:

Nr. ord.	N.P. Judecătorului	Până la 3 luni	De la 3 la 6 luni	De la 6 la 9 luni	De la 9 la 12 luni	Mai mult de 12 luni	Mai mult de 24 luni	Total per judecător
1.	Avasiloaie Tatiana		3		1			4
2.	Guzun Corneliu	3	4	5		1		13
3.	Cazacu Grigore	2			1			3
4.	Ciumac Vitalie		1	3	3	2		9
5.	Chisilița Violeta	3		5	3	2	1	14
6.	Barbacaru Igor	7		3	6	5		21
7.	Holevițaia Liudmila	4	3	4		4	2	16
8.	Sîrbu Victor	3	2			1	1	7
9.	Dodon Viorica	2	4	3	1	2		12

10.	Turcan Olesea	3					3
TOTAL: 102							

În continuare ne-am propus să reliefăm datele statistice în ceea ce privește categoriile de acțiuni la care se atribuie cererile de chemare în judecată restituite și volumul acestora, date reflectate în tabelul de mai jos, după cum urmează:

Nr./ord.	Categoria	Nr. cereri
1.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale ministerelor	30
2.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Autorității Naționale de Integritate	17
3.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale administrației publice centrale de specialitate	11
4.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Procuraturii	7
5.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale municipiului Chișinău	7
6.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Serviciului Fiscal de Stat și direcțiilor generale de administrare fiscală	6
7.	Contestații în materie electorală	6
8.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Birourilor vamale	5
9.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale autorităților publice din comună, sat, oraș	4
10.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale ÎS Registru	1
11.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Casei Naționale de Asigurări Sociale	1
12.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Consiliului Superior al Procurorilor	1
13.	Acțiuni privind accesul la informație / petiționare	1
14.	Acțiuni privind controlul legalității actelor administrative ale Centrului Național Anticorupție	1
15.	Alte categorii noi apărute	4

Din datele expuse în tabelul de mai sus, reiese că cea mai mare parte de acțiuni în contenciosul administrativ declarate inadmisibile în lipsa dreptului vătămat în sensul art.17 din Codul administrativ, fac parte din categoria *acțiunilor privind controlul legalității actelor administrative ale ministerelor*, și reprezintă o rată de 30% din totalul acțiunilor, urmată de cele atribuite la categoria *acțiunilor privind controlul legalității actelor administrative ale Autorității Naționale de Integritate*, care reprezintă o rată de 16% din volumul total al acțiunilor declarate inadmisibile în lipsa dreptului vătămat.

Soluțiile instanței de recurs pe marginea încheierilor privind inadmisibilitatea acțiunilor în contenciosul administrativ în lipsa dreptului vătămat

Din numărul total de încheieri de inadmisibilitate, adoptate în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, 47 au fost atacate cu recurs la Curtea de Apel Chișinău, ultima pronunțându-se asupra legalității încheierilor contestate. Datele statistice privind Deciziile Curții de Apel Chișinău pronunțate în privința încheierilor de inadmisibilitate a acțiunilor în contenciosul administrativ în lipsa dreptului vătămat se prezintă în tabelul de mai jos, după cum urmează:

Numărul total de încheieri contestate	Deciziile Curții de Apel Chișinău		
	Numărul total de încheieri ANULATE	Numărul total de încheieri MENȚINUTE	Numărul total de recursuri declarate INADMISIBILE
47	10 (21,3 %)	35 (74,4 %)	2 (4,3 %)

Cu referire la temeiurile reținute de instanța de fond la emiterea încheierilor de inadmisibilitate a acțiunilor în contenciosul administrativ în lipsa dreptului vătămat și argumentele expuse de instanța de recurs în deciziile de anulare a încheierilor nominalizate, relatăm succint următoarele date, expuse în tabelul de mai jos:

Nr. /or d.	Nr. cauz ei	Soluția instanței de fond	Decizia Curții de Apel	Rezumatul erorilor depistate la judecarea cauzei
1.	2-2114 2092 -12- 3-2409 2021	Reieșind din conținutul cererii depuse, AO "Juriștii pentru Drepturile Omului" și Durnea Cristina solicită instanței obligarea Procuraturii Anticorupție la furnizarea informației referitoare la urmărirea penală. Prin urmare, în virtutea exceptării raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza legii penale din categoria de litigii care se examinează în procedura de contencios administrativ, se va reține că, în competența instanței de contencios administrativ nu intră	Se anulează încheierea Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani din 20 februarie 2023, cu remiterea cauzei, în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, în același complet de judecată.	Instanța de fond urma să examineze legalitatea răspunsului Procuraturii Anticorupție nr. 10XX4 din 24.08.2021, prin prisma Legii privind accesul la informație nr.982 din 11.05.2000, iar activitatea administrativă a pârâtului în sensul art.5 Cod administrativ poate fi contestată și soluționată prin prisma Codului administrativ. Referitor la argumentul reținut de instanța de fond precum că, raportul juridic dedus judecății urmează a fi examinat prin prisma CPP, iar conform art. 2 alin. (3) lit. b) Codul Administrativ, prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal, Completul de judecată îl consideră ca fiind neîntemeiat, or la caz nici AO "Juriștii pentru Drepturile Omului" și nici Durnea Cristina nu sunt părți în

		examinarea cererii AO "Juriștii pentru Drepturile Omului" și coreclamantei Durnea Cristina.		cauza penală a cărei informație se solicită, prin urmare recurenții nu pot acționa prin prisma CPP. Completul de judecată a constatat că, instanța de fond neîntemeiat a reținut că prin actul contestat nu li se încalcă nici un drept personal al reclamanților, or recurenții expres indică în acțiune că prin actul contestat li se încalcă un eventual drept la accesul la informație.
2.	2- 2200 5154 -12- 3- 1401 2022	În context, din sensul Codului administrativ și Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici se deduce că, doar persoana care a fost înscrisă neîntemeiat în Listă este în drept să conteste actul administrativ de înscriere în instanța judecătorească competentă pentru examinarea acțiunii în contencios administrativ. Analizând circumstanțele cauzei în raport cu normele de drept, instanța de judecată a considerat că, acțiunea înaintată de ANSA către AAP cu privire la anularea actelor administrative individuale și obligarea autorității publice de a include operatorul economic în lista de interdicție, urmează a fi declarată ca fiind inadmisibilă, având în vedere că reclamantul nu poate revendica, că prin actele contestate, i s-a încălcat un drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, având în vedere faptul că legislația cert consacră	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 10 februarie 2023, cu restituirea cauzei spre rejudecare în același complet de judecată.	În speță, se reține că, prin acțiunea depusă, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor revendică încălcarea dreptului vătămat, prin activitatea administrativă a autorității publice – Agenția Achiziții Publice, situație ce denotă, că soluția primei instanțe de declarare a acțiunii ca inadmisibilă, este nejustificată. Având în vedere că soluția de inadmisibilitate a primei instanțe a fost adoptată cu derogări procedurale , care nu pot fi înlăturate la judecarea cauzei în ordine de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău ajunge la concluzia de a anula încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 10 februarie 2023.

		că instanța de contencios administrativ poate fi sesizată de persoana care a fost înscrisă neîntemeiat în Lista de interdicție a operatorilor economici.		
3.	2- 2208 6425 -12- 3- 2006 2022	Instanța a constatat că în speță nu este în drept să facă uz de prevederile Codului administrativ care nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional, or, în speță sunt aplicabile prevederile Codului contravențional. La fel, judecătorul constată că în acțiunea depusă reclamanta S.C. „Calbiauto-Trans” S.R.L. nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17, deoarece în acțiunea depusă revendică încălcarea de către autoritatea publică pârâtă a drepturilor procesuale în calitate de contravenient în cadrul procedurii contravenționale.	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 15 martie 2023, cu remiterea cauzei în aceiași instanță și același complet de judecată, pentru judecare în fond.	Analizând actul administrativ contestat, Colegiul judiciar a stabilit că, prin Decizia asupra cazului de contravenție vamală nr. 5X4/22 din 24 martie 2022, reclamantului - recurent SC „Calbiauto-Trans” SRL i-au fost aplicate sancțiuni prevăzute de art. 231 pct. 23) și art. 232 lit. i) Cod vamal, nefiind aplicate sancțiuni prevăzute de Codul contravențional. În astfel de circumstanțe, este indubitabil faptul că, prezenta acțiune nu cade sub incidența prevederilor art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ, întrucât autoritatea publică a acționat în baza Codului vamal, iar instanța urmează să facă distincție între tipurile de contravenții vamale cu răspundere contravențională și răspundere materială, or, tipurile de încălcări ale regulilor vamale cu răspundere contravențională sunt prevăzute de Codul contravențional, iar contravențiile vamale sunt considerate încălcări a reglementărilor vamale pasibilă de răspundere materială și care sunt prevăzute la art. 231 Cod vamal. Prin urmare, Colegiul apreciază ca fiind greșită soluția primei instanțe privind declararea inadmisibilității acțiunii depusă de SC „Calbiauto-Trans” SRL.
4.	2- 2210 9447 -12- 3- 2807 2022	Este de menționat că, controlul legalității operațiunilor administrative din speță, adică a Deciziei Direcției Generale de control a Serviciului Fiscal de Stat nr. 7XX/1520 din 11.05.2022 asupra cazului de încălcare a legislației, comisă de către notarul Silvia	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 19.06.2023, cu restituirea cauzei, în Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), în	Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ a conchis că prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ nu sunt aplicabile situației cazului. Or, la caz autoritatea publică pârâtă invocă nefinalizarea procedurii administrative. Prin urmare instanța de fond urma a verifica admisibilitatea acțiunii prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) lit.f) Cod administrativ. Completul judiciar menționează că, scopul oricărui act juridic, în speță al actului

		<p>Rățoi-Moisa, ține de competența instanței de contencios administrativ, care va examina temeinicia deciziei Serviciului Fiscal de Stat adoptată în urma desfășurării controlului fiscal, în contextul în care instanța de judecată va fi sesizată cu o asemenea cerere. Actele indicate supra/contestate de către reclamantă, nu produc prin ele însele efecte juridice, iar în consecință nu pot fi controlate pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, ci doar împreună cu actul final, care va produce efecte juridice pentru prima.</p>	<p>același complet de judecată</p>	<p>administrativ, îl reprezintă producerea de efecte juridice, adică crearea, stingerea, modificarea unor situații juridice. Or după cum a fost menționat anterior prin Decizia SFS, Direcția Generală Control nr. 7XX/1520 din 11.05.2022 asupra cazului de încălcare a legislației comisă de notarul Rățoi-Moișă Silvia s-a decis, inter alia, a aplica pentru încălcarea legislației: amenda în mărime de 150 000 lei, conform art. 252 alin. (1) din Codul Fiscal, prezenta decizie urmând a fi executată în termen de 30 zile din data pronunțării. Astfel, este evident faptul că Decizia SFS, Direcția Generală Control nr. 7XX/1520 din 11.05.2022, reprezintă un act administrativ defavorabil notarului Silvia Rățoi-Moisa în sensul prevederilor art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, or acesta impune destinatarului obligații, precum și în opinia reclamantei afectează drepturile/interesele legitime ale recurente, însă acesta se află în curs de reexaminare în cadrul procedurii prealabile, pornite de autoritatea publică la cererea reclamantei care este și destinatarul actului administrativ defavorabil.</p>
5.	2- 2212 7090 -12- 3- 2908 2022	<p>Instanța conchide că, Anatoli Dovgani contestă niște răspunsuri ale ANRCETI a RM, care nu produc efecte juridice față de destinatarul - reclamant. Astfel, instanța de judecată concluzionează că răspunsurile contestate de către reclamantul Anatoli Dovgani nu constituie activitate administrativă care să ducă la vătămarea unui drept subiectiv al reclamantului în sensul art.17 din Codul Administrativ, circumstanță ce constituie temei de</p>	<p>Se anulează încheierea Judecătorei Chișinău (sediul Râșcani) din 27.03.2023, cu restituirea cauzei, în Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani), în același complet de judecată</p>	<p>Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, atestă că, prima instanță prematur a concluzionat privind declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă, din motivul că răspunsurile contestate nu produc efecte juridice, omițând stabilirea reclamantului unui termen pentru concretizarea pretențiilor, și anume care răspunsuri ale Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației din 04 august 2022, din 19 august 2022 sau 23 august 2022 le contestă reclamantul, nedeterminând starea de fapt, cu ce fel de acțiune s-a adresat reclamantul în instanța de judecată de contestare sau de obligare. Astfel, completul specializat pentru</p>

		inadmisibilitate a acțiunii formulate de reclamant conform art.207 alin.2 lit.e) din Codul Administrativ.		examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, constată lipsa probelor în materialele dosarului privind acordarea unui termen reclamantului pentru lichidarea neajunsurilor.
6.	2- 2300 8942 -12- 3- 1801 2023	Reclamanta (SA "Art-Vest") nu a prezentat documente și argumente pertinente prin care și-ar justifica interesul personal, nu a specificat încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural, nu s-a încadrat în temeiurile prin care ar putea desființa un act care de drept nu este destinat reclamantei.	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 mai 2023, cu remiterea cauzei spre rejudecare, în aceeași instanță și același complet de judecată.	Actul administrativ contestat în speță, conține reglementări care în opinia reclamantului, îl afectează personal conform articolului 10 alin. (1) din Codul administrativ, iar temeinicia pretinselor încălcări poate fi verificată doar la examinarea fondului litigiului, astfel că nu poate fi reținut argumentul despre lipsa dreptului vătămat al reclamantului atât timp cât persoana juridică în privința căreia a fost emisă decizia de radiere din Registrul de stat al persoanelor juridice, în Raportul de lichidare a confirmat personal că are în derulare pe rolul instanțelor de judecată litigii cu SA „Art-Vest”. Instanța de recurs consideră că doar la examinarea fondului acțiunii reclamantului SA „Art-Vest”, instanța de judecată ar avea posibilitate să verifice dacă faptul aflării pe rolul instanțelor de judecată a litigiilor între SA „Art-Vest” și FC „Ghil” SRL ar putea influența asupra legalității deciziei Registratorului privind radierea persoanei juridice din Registrul de stat al persoanelor juridice.
7.	2- 2305 4779 -12- 3- 1304 2023	Instanța de judecată a stabilit cert faptul că, în prezentul proces, reclamanta SRL,, Glorin Inginering” nu poate revendica încălcarea drepturilor personale prin activitatea administrativă a IF a MF, or actul contestat nr.25-XX-10/491 din 10.03.2023 a fost emis în privința Î.M. Regia „Apă-Canal Bălți”, la care și s-a efectuat controlul, iar reclamantul SRL,, Glorin Inginering” are	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17.12.2023, cu remiterea cauzei spre rejudecare, în aceeași instanță și același complet de judecată.	Soluția primei instanțe a fost nejustificată. Or, prin prescripția Inspecției Financiare s-a stabilit că, contrar prevederilor legale în rezultatul prestării serviciilor către S.R.L. „Glorin Inginering” a fost admisă prejudicierea entității cu suma de 3 228,6 lei. Completul desconsideră argumentele instanței de fond care a susținut că, prescripția nr. 25.XX.10/2664 din 29 decembrie 2022, nu impune reclamantei careva obligații sau sarcini și nu afectează drepturile și/sau interesele legitime ale acesteia, or, după cum rezultă din acțiunea depusă de S.R.L. „Glorin Inginering”, persoana terță Î.M. Regia „Apă-Canal Bălți” deja a înaintat

		încheiat doar un contract de colaborare cu Î.M. Regia „Apă Canal Bălți”, respectiv reclamanta nu poate revendica, în prezentul proces, încălcarea vreunui drept al său prin activitatea administrativă nemijlocită.		pretenții în ordinea procedurii civile față de S.R.L. „Glorin Ingering” având la bază constatările Inspectoratului Control Financiar de Stat al Ministerului Finanțelor. În așa fel, SRL „Glorin Ingering”, ar fi lipsită de dreptul de a depune o nouă acțiune identică, fapt ce i-ar crea reclamantei o îngădire nejustificată a dreptului său de acces la instanță.
8.	2- 2303 5227 -12- 3- 0903 2023	Instanța atestă că procedura de eliberare a copiilor de pe actele judecătorești către părțile participante la proces, este legiferată de art.236 din CPC cât și de pct.pct.224, 225 din Instrucțiunea privind activitatea de evidență și documentare procesuală în judecătoria și Curțile de Apel, aprobată prin Hotărârea CSM nr.124/4 din 4.02.2014. Activitatea desfășurată de către Curtea de Apel Chișinău în coraport cu reclamantul nu constituie o activitate administrativă, astfel, nu poate invoca încălcarea unui drept de-al său.	Anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 15 septembrie 2023, emisă în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de B.N. către Curtea de Apel Chișinău privind obligarea eliberării actului judecătoresc în format tipărit, cu restituirea cauzei Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani pentru examinare.	Colegiul civil și de contencios administrativ al Curții de Apel Bălți menționează că B.N. este îndreptățit de a se adresa cu acțiune în contencios administrativ către Curtea de Apel Chișinău, astfel că solicitarea lui adresată Curții de Apel Chișinău constituie operațiune administrativă, conform art.15 Cod administrativ, care stipulează că operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice, deci cererea formulată de B.N. urmează a fi examinată în procedura de contencios administrativ.
9.	2- 2305 6920 -12- 3- 1904 2023	Procesul - verbal de reverificare a declarațiilor perfectat de Biroul Vamal Centru, ca operațiune administrativă, nu produce efecte juridice de sine stătător și corespunzător, prin el reclamantul nu este lezat în drepturile sale	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 05 martie 2024, cu restituirea cauzei, în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, în același	La caz, în conținutul procesului - verbal de reverificare a declarațiilor vamale perfectat de Biroul Vamal Centru au fost recalculate obligații vamale în sarcina SRL „A-A” în sumă de 42 298,79 lei. Prin urmare actul menționat produce nemijlocit efecte juridice față de SRL „A-A”. Conform art.2029 alin.(6) Cod vamal, rezultatele controlului ulterior prin audit postvămuire sau reverificarea declarației vamale pot fi contestate de către persoana controlată, în conformitate cu procedurile stabilite de

			complet de judecată.	<p>legislație. În speță, se reține că, la 23 februarie 2023, SRL "A-A" s-a adresat cu cerere prealabilă privind contestarea procesului - verbal de reverificare a declarațiilor vamale. Drept rezultat al examinării cererii prelabile, BV Centru a emis răspunsul prin care a fost comunicat reclamantului că informațiile prezentate prin cererea prealabilă nu pot modifica constatările rezultate, deoarece pe acest subiect cu referire la originalitatea mărfurilor, s-a expus organul vamal al țării exportatoare. Totodată, reclamantului i s-a explicat, că în temeiul prevederilor CV, va fi emisă decizia de regularizare prin care vor fi recalulate obligațiile vamale. Astfel, manifestând dezacordul cu răspunsul primit, SRL „A-A” întemeiat a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune. Or, verificarea legalității actului administrativ nu se finalizează doar cu examinarea cererii prelabile de către autoritatea publică.</p>
10.	2- 2318 3724 -12- 3- 2112 2023	Judecătorul specializat în materie de contencios administrativ nu deține competență materială pentru a verifica existența sau lipsa elementelor constitutive ale vreo unei contravenții.	Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 22 decembrie 2023, cu remiterea cauzei pentru rejudecare, în aceeași instanță și același complet de judecată.	Prezenta acțiune nu cade sub incidența prevederilor art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ, întrucât autoritatea publică a acționat în baza Codului vamal, iar instanța urmează să facă distincție între tipurile de contravenții vamale cu răspundere contravențională și răspundere materială, or, tipurile de încălcări ale regulilor vamale cu răspundere contravențională sunt prevăzute de Codul contravențional, iar contravențiile vamale sunt considerate încălcări a reglementărilor vamale pasibilă de răspundere materială și care sunt prevăzute la art. 231 Cod vamal. Cu atât mai mult, judecătorul primei instanțe la emiterea actului administrativ contestat, nu a ținut cont de faptul că la data de 01 ianuarie 2023 au intrat în vigoare modificările introduce în art. 273 Cod vamal, prin Legea nr. 356 din 29.12.2022, în urma cărora începând cu 01 ianuarie 2023, art. 273 alin. (1/1) Cod vamal nr. 1149/2000 (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat) are următorul conținut: „(11) Decizia

				organului vamal privind aplicarea de sancțiuni cu răspundere materială este act administrativ.”
--	--	--	--	---

Analizând argumentele expuse de către instanța de recurs în hotărârile pronunțate pe marginea încheierilor instanței de fond privind inadmisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ în lipsa dreptului vătămat, în sensul art.17 din Codul administrativ, remarcăm că cele mai dese erori constatăte de către aceasta la emiterea de către instanța de fond a încheierilor privind inadmisibilitatea acțiunilor în lipsa dreptului vătămat și care urmează a fi luate în calcul, sunt:

- ✓ *Neacordarea reclamantului a unui termen pentru înlăturarea neajunsurilor și anume: pentru a concretiza pretențiile;*
- ✓ *Răspunsul contestat a fost atribuit de către instanța de fond la raporturile juridice ale autorităților publice care acționează în baza legii penale, pe când acesta urma să fie examinat prin prisma Legii privind accesul la informație;*
- ✓ *Soluția primei instanțe a fost adoptată cu derogări procedurale, care nu pot fi înlăturate la judecarea cauzei în ordine de recurs;*
- ✓ *Decizia organului vamal privind aplicarea de sancțiuni cu răspundere materială este act administrativ și nu cade sub incidența prevederilor art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ;*
- ✓ *Decizia SFS asupra cazului de încălcare a legislației nu reprezintă doar o operațiune administrativă care poate fi contestată doar odată cu actul final, deoarece prin actul contestat reclamantului i-a fost aplicată amendă, care urmează a fi executată în termen de 30 zile, decizie care impune obligații și respectiv produce efecte juridice;*
- ✓ *Nu poate fi reținut argumentul despre lipsa dreptului vătămat al reclamantului atât timp cât persoana juridică în privința căreia a fost emisă decizia de radiere din Registrul de stat al persoanelor juridice, în Raportul de lichidare a confirmat personal că are în derulare pe rolul instanțelor de judecată litigii cu reclamantul, ș.a.*

CONCLUZII:

Procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor Codului administrativ iar suplimentar se aplică corespunzător și prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art.169–171, reglementări care se conțin în art.195 din Codul administrativ.

Urmând prevederile legale, citate supra, s-ar părea că accesul la justiție în contenciosul administrativ este mai liber.

Cu toate acestea, art.207 Cod administrativ instituie careva impedimente care formează instituția admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ. Astfel, sarcina verificării temeiurilor de admisibilitate îi revine judecătorului din oficiu, însă preocuparea primordială reprezintă temeiurile și efectele procesuale ale acestora.

O parte a temeiurilor de inadmisibilitate reprezintă în esență premise de exercitare a dreptului la acțiune întrucât exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune, temeiuri specificate la art.207 alin.(2) lit. a) – e) din Codul administrativ.

Din considerentele enunțate supra, este esențială analiza multiaspectuală a acțiunii în contenciosul administrativ și interpretarea corectă a prevederilor legale, până ca aceasta să fie declarată inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ, așa cum, în așa circumstanțe reclamantul ar fi lipsit de dreptul de a depune o nouă acțiune identică, fapt ce i-ar crea o îngrădire nejustificată a dreptului său de acces la instanță.

La fel, este de menționat că, un proces în materie de contencios administrativ nu poate dura o perioadă îndelungată de timp, aducând atingere atât interesului personal al părților în proces, cât și interesului general al societății fără o justificare temeinică.

În cazul în care Codul administrativ al RM sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

Deci, dacă să facem referire la termenele de examinare a acțiunilor declarate inadmisibile în lipsa dreptului vătămat, se constată că termenul minim de examinare acestora a constituit 1 zi iar cel maxim – 34 luni, din care considerente, în privința unor cauze se impune necesitatea restrângerii termenelor de examinare, în vederea neadmiterii încălcării Principiilor procedurii de contencios administrativ și în deosebi a dreptului fiecărei persoane la judecarea cauzei în mod echitabil și în termen rezonabil, instanța de judecată fiind obligată în acest sens să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.

La capitolul legalității încheierilor de declarare a acțiunilor în contenciosul administrativ inadmisibile în lipsa dreptului vătămat, o rată de 21,3% din numărul încheierilor contestate, au fost anulate prin deciziile Curții de Apel Chișinău, ceea ce denotă necesitatea studierii mai vaste a acțiunilor înaintate în instanță, prin prisma prevederilor legale.

Este de relevant și aspectul ce ține de plasarea actelor judecătorești în Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor și anume faptul că o mare parte din acestea sunt plasate la o dată ulterioară adoptării acestora, PIGD-ul generând automat ca dată a emiterii actului, data plasării acestuia în Program.

La fel și la compartimentul "Sub-rezultatul Dosarului" în unele cazuri nu este selectată opțiunea corectă (ex. cauza nr.2-22179456-12-3-07122022).

Astfel, din considerentele enunțate supra, informația statistică electronică își pierde din exactitate și corectitudine, PIGD-ul generând în așa mod date eronate.

În concluzie, urmare celor expuse, menționăm că în desfășurarea activității, instanța de judecată trebuie să asigure îmbunătățirea calității actelor judecătorești, respectarea termenelor de emiterie a încheierilor de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ, plasarea în PIDG a actelor adoptate la data emiterii și completarea cu informația corectă a câmpurilor obligatorii din PIGD. Prin urmare, în baza celor expuse,

se propune:

1. A aduce la cunoștință prezentul raport cu anexă judecătorilor specializați în examinarea cauzelor de contencios administrativ.
2. A plasa prezentul raport pe pagina web a Judecătoriei Chișinău.

Executat: Șefa interimară a Secției
generalizare și sistematizare a
practicii judiciare Nica Irina

