Dosarul nr. 3r-71/25; (2-23171198-02-3r-04022025)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Bagrin Lucia)

D E C I Z I E

27 martie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de Tofan Marin, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea reclamantului Tofan Marin, în partea pretențiilor privind încasarea prejudiciului moral în mărime de 1 000 000 lei, a prejudiciului material cu titlu de venit ratat în mărime de 1 680 000 lei, a sumei de 5 000 lei cu titlu de compensații pentru timpul de muncă pierdut, precum și compensarea penalităților de întârziere în mărime de 151 200 lei,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Tofan Marin către Ministerul Justiției, terț Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, cu privire la anularea actelor administrative individuale defavorabile și obligarea emiterii actelor administrative solicitate,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 30 noiembrie 2023 Tofan Marin a depus la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani o acțiune în contencios administrativ împotriva Ministerului Justiției prin care a solicitat:

- anularea actului administrativ defavorabil nr.05/3-2770 din 17.1 1.2023 emis de Secretarul de Stat al Ministerului Justiției Republicii Moldova, Stanislav Copețchi, ca fiind ilegal și neîntemeiat prin realizarea a două proceduri administrative într-una singură;
- obligarea Ministerului Justiției Republicii Moldova să emită actul administrativ favorabil (ordin) privind eliberarea licenței de executor judecătoresc reclamantului Tofan Marin, cu raza de activitate în municipiul Chișinău;
- obligarea Ministerului Justiției Republicii Moldova de a compensa reclamantului Tofan Marin prejudicii materiale în sumă de 1 680 000 lei, în calitate de venit ratat calculat după formula (84 luni x 20 000 lei = 1 680 000 lei) și prejudicii morale în sumă de 1 00000 lei;
- obligarea Ministerului Justiției Republicii Moldova de a compensa reclamantului Tofan Marin suma de 5000 lei în calitate de compensațiile pentru timpul de muncă pierdut;
- încheierea tranzacției de împăcare prin emiterea ordinului de eliberare a licenței de executor judecătoresc reclamantului Tofan Marin, cu raza de activitate în municipiul Chișinău;
- constatarea ca ilegal regulamentul de activitate a comisiei de licențiere aprobat prin ordinul Ministrului Justiției nr.331 din 30.07.2015, precum și anularea acestuia după caz, pe motiv că contravine Legii nr. 113/2010 cu privire la executorii judecătorești;
- constatarea în hotărîrea motivată a termenului exact de încălcare a dreptului reclamantului Tofan Marin de către pîrîtul Ministerul Justiției a Republicii Moldova la numirea

și organizarea concursului de admitere în calitate de executor judecătoresc și eliberarea licenței de activitate în acest sens;

- dispunerea efectuării unei expertize judiciare prin desemnarea unui expert judiciar, în vederea stabilirii exacte a prejudiciului material (venitului ratat) prin îngrădirea dreptului reclamantului Tofan Marin în accederea în profesia de executor judecătoresc și eliberarea licenței în calitate de executor judecătoresc;

- obligarea Ministerului Justiției Republicii Moldova să prezinte dosarul administrativ, toate înscrisurile cercetate, inclusiv hotărîrea comisiei de licențiere a executorilor judecătorești și procesul-verbal din anul 2015 privind desfășurarea examenului de admiterea în funcția respectivă inclusiv dosarul administrativ al comisiei date, cu anularea hotărîrii de admitere în calitate de executori judecătorești ca ilegale cu constatarea în hotărîrea motivată a nulității hotărîrii respective.

Prin încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iulie 2024, s-a dispus atragerea în proces în calitate de persoană terță - Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești. (f.d. 56)

Prin cererea depusă la 08.08.2024, înregistrată cu nr.17748, reclamantul Tofan Marin și-a majorat pretențiile și a solicitat constatarea ilegalității hotărârii Comisiei de licențiere din 2015 (f.d. 64), iar prin cererea din 07.08.2024, înregistrată cu nr. 17659, reclamantul Tofan Marin suplimentar la cerințele din acțiunea înaintată a solicitat obligarea pârâtului la compensarea penalităților de întârziere în mărime de 151 200 lei, după formula (20 000 lei x 0,3 % = 60 lei); (84 luni x 30 zile = 2520 zile); (2520 zile x 60 zile = 151 200 lei) (f.d.61).

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024, a fost declarată inadmisibilă acțiunea reclamantului Tofan Marin, în partea pretențiilor privind încasarea prejudiciului moral în mărime de 1 000 000 lei, a prejudiciului material cu titlu de venit ratat în mărime de 1 680 000 lei, a sumei de 5 000 lei cu titlu de compensații pentru timpul de muncă pierdut, precum și compensarea penalităților de întârziere în mărime de 151 200 lei.

Solicitarea recurentului:

La 06 ianuarie 2025 Tofan Marin a contestat cu recurs încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024, solicitând anularea încheierii; declararea acțiunii ca fiind admisibilă și restituirea cauzei în prima instanță pentru judecare în fond.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 23 decembrie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 06 ianuarie 2025, astfel Colegiul conchide că recursul a fost depus în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a exprimat dezacordul cu actul judecătoresc contestat, subliniind că din conținutul încheierii contestate rezultă că instanța se contrazice, sau, pe de o parte indicând şi constatând că Tofan Marin s-a adresat cu cerere prealabilă către pîrît în partea anulării actului administrativ şi compensării prejudiciilor, iar pe de altă parte invocînd lipsa cererii prealabile în partea compensării prejudiciilor, neexaminînd în ansamblul cerinţele înaintate.

Menționează că, la examinarea solicitării privind anularea hotărârii Comisiei de licenţiere a profesiei de executor judecătoresc din noiembrie 2015, urma a fi aplicate prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 793/2000. Mai mult, instanţa a invocat că Tofan Marin nu ar fi adresat cerere prealabilă în partea încasării prejudiciului, or, aceasta nu este adevărat, sau cererea prealabilă a fost înregistrată prin intermediul cancelariei pîrîtului la data de 03 noiembrie 2023 cu numărul de intrare 2770, fiind solicitate emiterea actelor administrative favorabile în partea eliberării licenţei de executor judecătoresc, emiterea ordinului privind admiterea în profesia de executor judecătoresc cu eliberarea licenţei în acest sens precum şi emiterea ordinului administrativ în partea de compensare a prejudiciilor materiale, morale, aspect nereflectat în încheierea contestată.

Susține că instanța ar fi tratat greșit cererea, interpretând-o ca o simplă solicitare de încasare a unor sume de bani și nu ca o cerere de obligare a pârâtului la emiterea unui act administrativ pentru compensarea prejudiciilor. Această interpretare a fost eronată și părtinitoare, având ca scop respingerea acțiunii. Instanța avea obligația de a clarifica aceste aspecte în cadrul ședinței de pregătire a cauzei, dar nu a făcut acest lucru. Motivul respingerii acțiunii a fost găsit ulterior pentru a justifica o poziție deja adoptată.

Susține că, art. 167 alin. (4) din Codul administrativ prevede că, cererea privind repararea prejudiciului trebuie examinată separat, dar instanța nu a ținut cont de faptul că Ministrul Justiției prin actul administrativ defavorabil emis, a respins și cererea de compensare a prejudiciului.

Încheierea instanței este neîntemeiată și neclară, deoarece nu explică dacă cererea trebuia examinată într-o procedură unică sau dacă actul administrativ defavorabil este nul.

Recurentul subliniază incertitudinea privind modul în care ar fi trebuit să fie contestat actul administrativ defavorabil, dacă trebuia să oblige intimatul să analizeze cererea într-o procedură separată sau dacă trebuia să conteste separat refuzul de compensare a prejudiciului.

Instanța a interpretat neclar art. 60 alin. (3) din Codul administrativ, susținând că Tofan Marin putea cere despăgubiri doar după anularea definitivă a actului administrativ.

Totuși, ulterior instanța a indicat că solicitarea concomitentă a emiterii actului administrativ și a despăgubirilor impunea depunerea unei cereri la autoritatea publică, care, conform art. 10 alin. (2), ar trebui să emită un act administrativ.

Susține recurentul că și-a exercitat dreptul prin depunerea unei cereri prealabile, însă autoritatea intimată a emis un singur act administrativ defavorabil, respingând toate cerințele, inclusiv compensarea prejudiciilor. Instanța ar fi trebuit să solicite un aviz de la Curtea Supremă de Justiție pentru clarificarea aplicabilității speței. În motivarea încheierii, pare să reiasă că doar după anularea actului administrativ defavorabil reclamantul ar putea solicita compensarea prejudiciilor, ceea ce ridică incertitudini juridice, deși există deja un act administrativ de respingere a cererii.

Instanța a aplicat neîntemeiat normele legale, ignorând prevederile Legii nr. 793/2000 privind contenciosul administrativ, care permite examinarea cumulativă a pretențiilor într-o singură procedură.

De asemenea, s-a solicitat anularea actului administrativ defavorabil privind licența de executor judecătoresc, alături de hotărârea Comisiei de licențiere din 2015, perioadă în care se aplicau prevederile Legii nr. 793/2000. Instanța nu a clarificat aplicabilitatea Codului administrativ și a ignorat dispozițiile legale anterioare, omițând să explice motivul excluderii acestora.

La 13 martie 2025 reprezentantul terțului Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, avocatul Mihov Iurii a depus referința prin care a solicitat respingerea recursului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

Conform art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b), (2) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Din materialele cauzei rezultă că, la 03 noiembrie 2023 Tofan Marin s-a adresat către Ministerul Justiției cu o cerere întitulată „cerere prealabilă”, prin care a solicitat: emiterea ordinului privind admiterea în profesia de executor judecătoresc, cu eliberarea licenței de activitate în calitate de executor judecătoresc pe numele lui Tofan Marin, în municipiul Chișinău; compensarea prejudiciului material (în calitate de venit ratat) și a prejudiciului moral pentru toată perioada întârzierii emiterii ordinului de admitere în profesie de executor judecătoresc. (f.d. 46)

La 17 noiembrie 2023 Ministerul Justiției a emis răspunsul nr. 05/3-2770, prin care a invocat că nu se întrunesc temeiuri legale pentru emiterea ordinului de admitere în profesia de executor judecătoresc. Cu referire la solicitarea privind compensarea prejudiciului s-a comunicat că, Ministerul Justiției este în imposibilitate de a da curs solicitării în cauză, în legătură cu lipsa constatării încălcării dreptului de admitere în profesia de executor judecătoresc, precum și eliberarea licenței de activitate. (f.d. 20)

La 30 noiembrie 2023 Tofan Marin a depus la Judecătoria Chișinău sediul Râșcani acțiune în contencios administrativ împotriva Ministerului Justiției.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024, a fost declarată inadmisibilă acțiunea reclamantului Tofan Marin, în partea pretențiilor privind încasarea prejudiciului moral în mărime de 1 000 000 lei, a prejudiciului material cu titlu de venit ratat, în mărime de 1 680 000 lei, a sumei de 5 000 lei cu titlu de compensații pentru timpul de muncă pierdut, precum și compensarea penalităților de întârziere în mărime de 151 200 lei.

La 06 ianuarie 2025 Tofan Marin a contestat cu recurs încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024, solicitând anularea încheierii; declararea acțiunii ca fiind admisibilă și restituirea cauzei în prima instanță pentru judecare în fond.

Verificând legalitatea și temeinicia actului judecătoresc contestat, Completul specializat consideră soluția instanței de fond, legală și întemeiată, care urmează a fi menținută.

Conform art. 194 alin. (1) 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.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În corespundere cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezentă 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.

Potrivit dispozițiilor art. 20 Codul administrativ, temeiul acțiunii în contencios administrativ, îl reprezintă încălcarea unui drept legitim sau a unei libertăți stabilite prin lege, prin activitatea administrativă.

În corespundere cu art. 10 alin. (2) Cod administrativ, decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală, este un act administrativ individual.

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1), (2) lit. f) Codul administrativ, 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. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: f) nu sînt întrunite condițiile prevăzute la art.208.

Conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

Conform prevederilor art. 167 alin. (4) Cod administrativ, dacă prin cererea prealabilă se solicită și repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

În sensul art. 60 alin. (3) Codul administrativ, urmare a unei soluții judecătorești definitive prin care s-a anulat actul administrativ ilegal, permite formularea către autoritate a cererii privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciul cauzat prin emiterea unui act administrativ individual sau normativ ilegal.

Raportând cadrul legal citat la pretențiile reclamantului de reparare a prejudiciului, Completul judiciar consideră că prima instanța corect a concluzionat despre inadmisibilitatea pretențiilor respective.

Repararea prejudiciului nu poate constitui obiectul examinării în prezenta speță, întrucât prin prisma prevederilor art. 60 alin. (3) Cod administrativ în coroborare cu prevederile art. 167 alin. (4) Cod administrativ, astfel de pretenții pot fi formulate în prealabil doar din momentul soluționării definitive, deci executorii, a unor pretenții de bază. Obligația constituțională de a repara prejudiciile revine statului, adică în primul rând autorității publice-pârâte, care încă nu a pierdut un proces judiciar. Respectiv, reclamantul nu este scutit de necesitatea respectării procedurii prealabile în privința pretențiilor privind încasarea prejudiciului, însă astfel de pretenții nu pot fi formulate mai devreme de soluționarea definitivă a litigiului în care se contestă legalitatea acțiunilor autorităților publice. Or, legiuitorul a stabilit expres că cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.

În cazul în care recurentul consideră că cererea privind repararea prejudiciilor urmează a fi examinată concomitent cu pretențiile de bază, Completul judiciar a statuat că și în aceste împrejurări pretențiile respective nu trec testul admisibilității.

În susţinerea opiniei enunţate, instanţa de recurs reiterează materialul probator din care se atestă cu certitudine că, prima solicitarea a lui Tofan Marin față de Ministerul Justiției privind repararea prejudiciului a fost formulată prin cererea sa nr. 2770 din 03 noiembrie 2023, întitulată „cerere prealabilă”. (f.d. 16)

Astfel, cererea nr. 2770 din 03 noiembrie 2023, conform art. 9 alin. (2) din Codul administrativ, constituie o cerere prin care s-a iniţiat o procedura administrativă în sensul art. 6 alin. (1) şi art. 69 alin. (1) din Codul administrativ.

Procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Procedura administrativă se iniţiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă iniţiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acţiuni procedurale, iar cea iniţiată la cerere se consideră iniţiată din momentul depunerii cererii.

Conform art. 9 alin. (1) şi (2) Cod administrativ, prin petiţie, în sensul prezentului cod, se înţelege orice cerere, sesizare sau propunere adresată unei autorităţi publice de către o persoană fizică sau juridică. Prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operaţiuni administrative.

În acelaşi timp, potrivit art. 69 alin. (2) Cod administrativ, în cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică este obligată să iniţieze o procedură administrativă.

La data de 17 noiembrie 2023 Ministerul Justiției a eliberat răspunsul cu nr. 05/3-2770, prin care a informat referitor la examinarea ”cererii prealabile” înregistrate cu nr. 2770 din 03.11.2023 (f.d. 20). În răspunsul nominalizat s-a invocat că, autoritatea este în imposibilitate de a da curs solicitării privind repararea prejudiciului, în legătură cu lipsa constatării încălcării dreptului de admitere în profesia de executor judecătoresc, precum și eliberarea licenței de activitate.

În conformitate cu prevederile art. 64 alin. (2) Cod administrativ, refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeaşi regulă se aplică şi în cazul nesoluţionării unei cereri în termen legal.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Relaţionând răspunsul din partea Ministerului Justiției, la prevederile art. 10 alin. (1) - 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, instanţa de recurs reţine că aceste circumstanțe urmau a fi apreciate de reclamant, prin prisma prevederilor art. 64 alin. (2) Cod administrativ, ca respingere a cererii, adică ca un act administrativ individual defavorabil.

Art. 165 alin. (1) din Cod administrativ stabilește că, (1) Cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiţiei.

În pofida acestui fapt, Tofan Marin nu a formulat o cerere prealabilă împotriva refuzului Ministerului Justiției de a compensa prejudiciile, dar a ales să se adreseze direct în instanța de judecată cu acțiunea depusă la 30.11.2023.

Prin urmare, Colegiul reține ca fiind corectă soluția instanței de fond de a declara inadmisibilitatea pretențiilor reclamantului privind încasarea prejudiciului.

Or, pretențiile nominalizate fiind formulate după 01 aprilie 2019, se reglementează de prevederile Codului administrativ și nu de Legea contenciosului administrativ, la care face trimitere recurentul.

Respectiv, prin prisma prevederilor art. 60 alin. (3) Cod administrativ, în coroborare cu prevederile art. 167 alin. (4) Cod administrativ, poate fi formulată în prealabil doar din momentul soluționării definitive, deci executorii, a pretențiilor de bază, sau în eventualitatea în care

reclamantul insistă că o astfel de pretenție poate fi examinată concomitent cu pretențiile de bază, acesta nu a respectat nici procedura prevăzută de art. 165 alin. (1) din Cod administrativ.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024 este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de recurent sunt neîntemeiate, Completul specializat ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de Tofan Marin.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 23 decembrie 2024.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore