Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Centru) judecător Dodon Viorica

Dosarul nr. 3a-1306/24
2-22161670-02-3a-07112024

D E C I Z I E

9 iunie 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Goncear Violeta

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de Gospodăria Ţărănească „Panteleiciuc Maria Vlad" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Ungurean Ivan împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 30 aprilie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de Gospodăria Ţărănească „Panteleiciuc Maria Vlad" împotriva Agenţiei de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură privind obligarea la emiterea actului administrativ individual favorabil de admitere a solicitării,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 4 noiembrie 2022, Gospodăria Ţărănească „Panteleiciuc Maria Vlad" s-a adresat cu acțiune împotriva Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură, terț Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, solicitând impunerea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură la executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018, în partea ce ține de eligibilitatea dosarului Gospodăriei Țărănești „Panteleiciuc Maria Vlad", cu acordarea surselor financiare solicitate în mărime de 25 415,05 lei.

În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că desfășoară activitate în domeniul agriculturii, iar plantația pe care o exploatează a fost afectată de înghețurile din 26-27 aprilie 2016. Potrivit actului de evaluare întocmit la 26 aprilie 2016 de comisia constituită prin dispoziția primarului satului Grimăncăuți, raionul Briceni, prejudiciile au vizat o suprafață de două hectare. În vederea obținerii suportului

financiar destinat diminuării consecințelor acestor înghețuri, gospodăria a depus dosarul la organul competent, acesta fiind înregistrat, fapt confirmat prin recipisa eliberată.

Reclamanta a subliniat că, în temeiul Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 5 mai 2017, a fost instituită Comisia centrală de examinare a dosarelor de acordare a suportului financiar. În urma reexaminării dosarului gospodăriei, Comisia centrală a decis, prin procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018, declararea acestuia drept eligibil, cu planificarea de către Minister, la rectificarea bugetului, a mijloacelor financiare necesare pentru acordarea sumei solicitate de 25 415,05 lei. Despre această decizie gospodăria a fost informată prin scrisoarea Ministerului nr. 01/01-2060 din 23 aprilie 2018.

Cu toate că eligibilitatea dosarului a fost recunoscută, reclamanta a susținut că nu a primit suportul financiar și că nu i s-a comunicat efectuarea demersurilor necesare pentru planificarea mijloacelor la rectificarea bugetului. În opinia sa, procesul-verbal al Comisiei centrale trebuia transmis AIPA pentru îndeplinirea operațiunilor prevăzute de Regulament. Reclamanta a precizat că, prin scrisoarea nr. 14-02/1479 din 26 mai 2022, secretariatul Comisiei centrale a remis AIPA un exemplar al procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018.

În susținerea faptului că și-a îndreptat pretenția împotriva autorității competente, reclamanta a invocat decizia Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-397/21 din 25 august 2021. Aceasta a evidențiat că, în litigiul anterior intentat împotriva Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, Curtea Supremă de Justiție a reținut că obligația de achitare, în modul stabilit, a suportului financiar solicitanților eligibili, în baza proceselor-verbale ale Comisiei centrale, revine AIPA. Prin urmare, potrivit reclamantei, cererea de executare a procesului-verbal urma să fie adresată Agenției.

Reclamanta a mai indicat că, la 19 iulie 2022, s-a adresat AIPA cu o cerere prin care a solicitat să i se comunice motivul neachitării suportului financiar, având în vedere că Agenției îi fusese transmis procesul-verbal al Comisiei centrale. Susține că nu a primit răspuns la această cerere în termenul legal. Ulterior, prin cererea înregistrată la AIPA la 6 septembrie 2022 cu nr. 1425, a solicitat expres executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 în privința dosarului său și acordarea sumei de 25 415,05 lei. La 6 octombrie 2022 a recepționat scrisoarea AIPA nr. 805/05 din 22 septembrie 2022, prin care cererea a fost lăsată fără examinare.

În aprecierea reclamantei, faptul că AIPA a lăsat cererea fără examinare și nu a întreprins măsurile necesare acordării suportului financiar reprezintă o neexecutare nejustificată a deciziei Comisiei centrale. Aceasta a susținut că a prezentat actele necesare și că îndeplinirea condițiilor de eligibilitate a fost confirmată de organul competent. Potrivit poziției sale, AIPA trebuia să dea curs procesului-verbal, să perfecteze documentele privind transferul suportului financiar la contul

beneficiarului și să le transmită spre plată Ministerului Finanțelor, conform mecanismului prevăzut de Regulament.

Reclamanta a contestat și justificarea întemeiată pe lipsa mijloacelor financiare alocate. A susținut că dificultățile bugetare și faptul că dosarul său a fost declarat eligibil după adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 nu îi pot fi opuse pentru a înlătura plata unui suport pentru care a fost declarată eligibilă. În opinia sa, operațiunile de planificare și alocare a mijloacelor țin de atribuțiile autorităților publice, iar neîndeplinirea lor nu poate justifica inacțiunea AIPA față de solicitarea gospodăriei.

În drept, reclamanta și-a calificat cererea drept acțiune în realizare, întemeiată pe art. 206 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, solicitând impunerea AIPA la executarea prestației pretinse. A invocat dreptul de acces la justiție și dreptul la soluționarea cererii sale de către autoritatea competentă, precum și art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Potrivit reclamantei, declararea dosarului drept eligibil i-a creat cel puțin o speranță legitimă de a primi suportul financiar, iar refuzul de a da efect deciziei Comisiei centrale îi încalcă drepturile.

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

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 30 aprilie 2024, s-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de Gospodăria Țărănească „Panteleiciuc Maria Vlad” împotriva Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură privind obligarea la executarea procesului-verbal al Comisiei centrale de examinare a dosarelor de acordare a suportului financiar nr. 1 din 30 martie 2018, în partea ce ţine de eligibilitatea dosarului Gospodăriei Ţărăneşti „Panteleiciuc Maria Vlad”, cu acordarea surselor financiare solicitate în mărime de 25 415,05 lei.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 2 mai 2024, GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Ungurean Ivan a declarat apel, solicitând casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 30 aprilie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă integral acțiunea înaintată de GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad”, în sensul declarat.

La 24 octombrie 2024, GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Ungurean Ivan a prezentat instanței de apel motivarea cererii de apel.

În motivarea apelului, GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Ungurean Ivan a indicat că prima instanță a apreciat greșit efectele procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 și a respins neîntemeiat acțiunea. Apelanta a susținut că, prin acest proces-verbal, Comisia centrală a

declarat eligibil dosarul său pentru acordarea suportului financiar în mărime de 25 415,05 lei, însă suma nu i-a fost achitată.

Apelanta a contestat raționamentul primei instanțe potrivit căruia, la data adoptării Hotărârii Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 privind alocarea mijloacelor financiare, dosarul gospodăriei nu fusese încă declarat eligibil. În opinia sa, cadrul normativ nu stabilește drept condiție pentru acordarea suportului financiar ca eligibilitatea dosarului să fi fost constatată înainte de adoptarea acelei hotărâri. Prin urmare, data la care Comisia centrală a reexaminat dosarul nu putea constitui, prin ea însăși, un temei pentru refuzul plății.

În acest context, apelanta a evidențiat că întârzierea declarării eligibilității nu i se datorează. Gospodăria a depus dosarul de solicitare, iar acesta a fost inițial respins de organele competente. Numai în urma reexaminării Comisia centrală a constatat că dosarul este eligibil. Apelanta a susținut că nu îi poate fi imputată omisiunea includerii sale în lista inițială a solicitanților admiși, întrucât examinarea și soluționarea dosarului aparțineau autorităților administrative.

Gospodăria a mai invocat faptul că Hotărârea Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 prevede achitarea, de către AIPA, a suportului financiar solicitanților eligibili în baza proceselor-verbale ale Comisiei centrale. Potrivit apelantei, procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 a stabilit tocmai eligibilitatea dosarului său, astfel încât prima instanță trebuia să dea efect acestei constatări, iar nu să o înlăture pentru motivul că a intervenit după alocarea inițială a mijloacelor financiare.

Apelanta a criticat și concluzia primei instanțe că executarea procesului-verbal ar fi condiționată de rectificarea bugetului ori de o alocare suplimentară a mijloacelor financiare de către Guvern. A susținut că planificarea, solicitarea și aprobarea mijloacelor necesare sunt operațiuni aflate în competența autorităților publice, asupra cărora gospodăria nu poate interveni. În opinia sa, neîndeplinirea acestor operațiuni nu poate conduce la pierderea suportului financiar pentru care dosarul a fost declarat eligibil.

În aceeași ordine de idei, apelanta a invocat prevederile Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 5 mai 2017 referitoare la transmiterea către AIPA a procesului-verbal al Comisiei centrale și la atribuțiile Agenției privind perfectarea documentelor necesare transferului suportului financiar. A făcut trimitere și la decizia Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-397/21 din 25 august 2021, arătând că aceasta a identificat AIPA drept autoritatea căreia îi revine, în modul stabilit, obligația de achitare a suportului financiar solicitanților eligibili.

Potrivit apelantei, lipsa mijloacelor financiare nu poate justifica pentru o perioadă nedeterminată neexecutarea unei obligații pe care o consideră stabilită prin cadrul normativ aplicabil și prin decizia Comisiei centrale. Aceasta a susținut că soluția primei instanțe transferă asupra sa consecințele omisiunilor autorităților și lipsește de efect declararea eligibilității dosarului.

Apelanta a invocat, de asemenea, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. În opinia sa, recunoașterea eligibilității, coroborată cu prevederile privind acordarea suportului financiar, i-a creat o speranță legitimă de a primi suma solicitată. A susținut că prima instanță nu a oferit o justificare suficientă pentru a-i refuza valorificarea acestei pretenții și a solicitat, în consecință, casarea hotărârii, cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38, 216 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra apelului depus în prezenta cauză.

Astfel, la 20 martie 2026, Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelului ca fiind neîntemeiat și menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 30 aprilie 2024.

Admisibilitatea apelului:

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*”.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, „*apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*”.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) a fost pronunțat public la 30 aprilie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 2 mai 2024. Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, „*motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*”.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la 8 octombrie 2024 (f.d.76), iar motivarea apelului a fost depusă la 24 octombrie 2024, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, „*cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*”.

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate de către avocatul Ungurean Ivan, care acționează în interesele apelantei GȚ

„Panteleiciuc Maria Vlad”, în baza mandatului seria/nr. MA 2003138 din 12 aprilie 2024, anexat la materialele cauzei (f.d. 57).

Totodată, se constată că apelanta a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată, în instanța de apel, reprezentantul apelantei, GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad”, avocatul Ungurean Ivan a susținut argumentele invocate în cererea de apel și a pledat pentru admiterea apelului în sensul declarat.

Reprezentantul intimatei, Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură și reprezentantul terțului, Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, în ședința de judecată, în instanța de apel nu s-au prezentat și nu au comunicat instanței de apel motivele neprezentării lor, citarea legală fiind îndeplinită. Astfel, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților neprezenți la proces, care au fost citați legal despre timpul și locul examinării cauzei.

Aprecierea instanței de apel:

Analizând legalitatea și temeinicia hotărârii contestate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de apel, în raport cu materialele dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru consideră că apelul este admisibil spre examinare și întemeiat, urmând a fi admis, cu casarea hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi hotărâri, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărîrea primei instanţei şi emite o nouă decizie*.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, *instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act*

administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, în urma înghețurilor din 26-27 aprilie 2016, comisia constituită prin dispoziția primarului satului Grimăncăuți, raionul Briceni, a întocmit actul de evaluare din 26 aprilie 2016, în care a consemnat afectarea unei suprafețe de două hectare exploatate de GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad”.

La 16 iunie 2017, gospodăria s-a adresat pentru acordarea suportului financiar destinat diminuării consecințelor înghețurilor târzii din primăvara anului 2016, solicitând suma de 25 415,05 lei. Dosarul depus a fost examinat de Comisia centrală de examinare a dosarelor de acordare a suportului financiar în ședința din 14 iulie 2017 și a fost declarat inițial neeligibil, fiind invocate neconformități referitoare la proiectul de înființare a plantației.

La 20 decembrie 2017, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 1138 privind alocarea mijloacelor financiare pentru diminuarea consecințelor înghețurilor târzii din primăvara anului 2016. La acea dată, dosarul gospodăriei nu figura printre dosarele declarate eligibile.

Nefiind de acord cu respingerea dosarului, gospodăria a formulat cerere prealabilă, recepționată de Minister la 19 februarie 2018. În urma reexaminării, Comisia centrală a decis, prin procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018, să declare eligibil dosarul GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad", cu planificarea de către Minister, la rectificarea bugetului, a surselor financiare necesare acordării suportului solicitat. Această soluție i-a fost comunicată gospodăriei prin scrisoarea Ministerului nr. 01/01-2060 din 23 aprilie 2018, în care s-a indicat și că mijloacele alocate prin Hotărârea Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 fuseseră epuizate.

Între timp, la 17 aprilie 2018, gospodăria inițiase un litigiu împotriva Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, solicitând acordarea și achitarea aceluiași suport financiar. În acel proces, prin decizia nr. 3ra-397/21 din 25 august 2021, Curtea Supremă de Justiție a casat hotărârile instanțelor inferioare, care dispuseseră încasarea sumei de la Minister, și a respins acțiunea îndreptată împotriva acestuia. Curtea Supremă de Justiție a reținut că, în cadrul mecanismului prevăzut pentru acordarea suportului financiar, obligația de achitare, în modul stabilit, solicitanților eligibili în baza proceselor-verbale ale Comisiei centrale revine AIPA, Ministerul fiind pârât necorespunzător în privința pretenției de plată.

După soluționarea acelui litigiu, gospodăria s-a adresat AIPA pentru obținerea suportului financiar. Prin scrisoarea nr. 883/05 din 17 septembrie 2021, Agenția a comunicat că cererea adresată ei la 2 septembrie 2021 este tardivă și inadmisibilă. Ulterior, prin scrisoarea nr. 14-02/1479 din 26 mai 2022, secretariatul Comisiei centrale a transmis AIPA un exemplar al procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018.

La 19 iulie 2022, gospodăria a cerut AIPA să îi comunice motivul neachitării suportului financiar, invocând transmiterea procesului-verbal către Agenție. Printr-o nouă cerere, înregistrată la 6 septembrie 2022 cu nr. 1425, a solicitat expres executarea procesului-verbal în partea referitoare la dosarul său și acordarea sumei de 25 415,05 lei. AIPA i-a comunicat, prin scrisoarea nr. 805/05 din 22 septembrie 2022, recepționată la 6 octombrie 2022, că lasă cererea fără examinare, apreciind că aceasta are același obiect cu solicitarea adresată anterior Agenției.

Întrucât suma nu a fost achitată, la 4 noiembrie 2022 GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad" s-a adresat cu prezenta acțiune împotriva AIPA, solicitând impunerea Agenției la executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 și acordarea suportului financiar de 25 415,05 lei.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a respins acțiunea în contencios administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, consideră că soluția dată de către prima instanță, este neîntemeiată.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, „*legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept*".

Conform art. 5 din Codul administrativ, „*activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operațiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea*".

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, „*dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*".

Conform art. 206 alin.(1) lit. c) din Codul administrativ, „*o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare)"*.

În conformitate cu art. 224 alin. (1) lit. c), f) din Codul administrativ, „*examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: c) în baza unei acţiuni în realizare, obligă la acţiune, tolerare sau inacţiune, dacă o astfel de pretenţie a reclamantului este întemeiată; f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e)"*.

Din punct de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamanta GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad" reprezintă o acțiune în realizare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ. Or, obiectul central al litigiului îl constituie impunerea AIPA la îndeplinirea unei acțiuni concrete: executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 în privința dosarului reclamantei și acordarea suportului financiar de 25 415,05 lei.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs*".

Conform art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, „*cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*".

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, „*acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*”.

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani), ulterior (sediul Centru), or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art.191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamanta GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

În conformitate cu art. 17 din Codul administrativ, „*drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*”.

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente*”.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*”.

Completul judiciar reține că, prin acțiunea depusă, reclamanta GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” a revendicat apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. Corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim și în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ este întrunită.

În conformitate cu art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*”.

Potrivit art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*”.

Articolul 208 alin. (1) și (4) din Codul administrativ, prescrie că, „*(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. (4) O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni”.*

În acelaşi timp, art. 209 alin. (3) din Codul administrativ, stipulează că „*pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ”*.

Astfel, potrivit materialelor cauzei, înainte de sesizarea instanței, reclamanta s-a adresat AIPA cu solicitarea de a îndeplini acțiunea care constituie obiectul prezentului litigiu. Prin cererea înregistrată la 6 septembrie 2022 cu nr. 1425, GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” a solicitat expres executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 în partea referitoare la dosarul său și acordarea suportului financiar în sumă de 25 415,05 lei. AIPA nu a dat curs acestei solicitări, comunicând, prin scrisoarea nr. 805/05 din 22 septembrie 2022, că lasă cererea fără examinare. Prin urmare, condiția adresării prealabile către autoritatea publică competentă, prevăzută de art. 208 alin. (4) din Codul administrativ pentru acțiunea în realizare, este îndeplinită.

Completul judiciar reține că această cerere adresată AIPA trebuie examinată după conținutul său, nu după denumirea care i-a fost atribuită. Reclamanta a solicitat efectuarea unei prestații, iar nu anularea unui act administrativ individual ori emiterea unui nou act de recunoaștere a eligibilității. În consecință, lăsarea cererii fără examinare nu înlătură faptul că AIPA a fost sesizată cu solicitarea concretă înainte de introducerea acțiunii la 4 noiembrie 2022. Totodată, întrucât art. 209 alin. (3) din Codul administrativ nu stabilește un termen de înaintare pentru acțiunea în realizare, obiecția intimatei întemeiată pe depășirea termenului de 30 de zile calculat de la răspunsul AIPA din 16 august 2018 nu poate fi primită în raport cu obiectul prezentei acțiuni.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamanta GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ *„examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: c) în baza unei acţiuni în realizare, obligă la acţiune, tolerare sau inacţiune, dacă o astfel de pretenţie a reclamantului este întemeiată”*.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, „*fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia*”.

La acest capitol, se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că, „*instanța de judecată este*

obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți".

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că reclamanta GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad", în prezenta cauză, solicită impunerea Agenției de Intervenție și Plăți pentru Agricultură la executarea procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 al Comisiei centrale, în partea referitoare la dosarul său, și la acordarea suportului financiar în sumă de 25 415,05 lei pentru diminuarea consecințelor înghețurilor târzii din primăvara anului 2016.

În consecință, examinarea fondului acțiunii presupune stabilirea efectelor juridice ale declarării dosarului drept eligibil, a atribuțiilor care revin AIPA după transmiterea procesului-verbal al Comisiei centrale și a relevanței lipsei mijloacelor financiare invocate de pârâtă pentru îndeplinirea prestației solicitate. Eligibilitatea dosarului, constatată de Comisia centrală la 30 martie 2018, nu constituie obiectul unei noi verificări în prezenta cauză; ceea ce se cere instanței este să stabilească dacă, în împrejurările dovedite, AIPA poate fi obligată să dea curs acestei constatări prin acordarea suportului financiar pretins.

În contextul pretențiilor înaintate, instanța de apel reține că, potrivit pct. 28 subpct. 1)–3) din Regulamentul privind modul de acordare a suportului financiar producătorilor agricoli în scopul diminuării consecințelor înghețurilor târzii din primăvara anului 2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 5 mai 2017 (în redacția aplicabilă la data examinării cererii reclamantei de către Comisia centrală și a adoptării procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018), Comisia centrală examinează plângerile împotriva deciziilor de respingere a dosarelor de solicitare a suportului financiar, coordonează autorizarea spre plată a cererilor aferente dosarelor eligibile și transmite Agenției, în termen de trei zile lucrătoare de la coordonarea propunerii privind autorizarea spre plată, un exemplar al procesului-verbal.

Conform pct. 29 subpct. 3) din același Regulament (în redacția aplicabilă la data adoptării procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018), în baza procesului-verbal al Comisiei centrale, Agenția, în limitele mijloacelor financiare disponibile în aceste scopuri, asigură perfectarea documentelor privind transferul suportului financiar la contul bancar al beneficiarului și le transmite spre plată Ministerului Finanțelor, care asigură efectuarea transferului.

Potrivit pct. 30 din Regulament (în aceeași redacție), achitarea suportului financiar se efectuează pentru solicitanții incluși în listele celor eligibili, din mijloacele disponibile în fondul de intervenție al Guvernului, alocate în scopurile prevăzute de Regulament.

În conformitate cu pct. 31 din Regulamentul menționat (în redacția aplicabilă la data adoptării procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018), responsabilitatea pentru corectitudinea distribuirii suportului financiar către producătorii acceptați în baza

procesului-verbal de autorizare a plăților întocmit de Comisia centrală revine Agenției.

Totodată, prin Hotărârea Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 cu privire la alocarea mijloacelor financiare (în redacția de la data adoptării), s-a dispus alocarea din fondul de intervenție al Guvernului a sumei de 15 451 278,39 lei Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului pentru diminuarea consecințelor înghețurilor târzii din primăvara anului 2016 și s-a stabilit că AIPA va achita, în modul stabilit și în baza proceselor-verbale ale Comisiei centrale, suportul financiar solicitanților eligibili.

Astfel, în lumina celor relatate și întru verificarea legalității hotărârii contestate prin prisma criticilor formulate în apel, Completul judiciar conchide că prima instanță a interpretat eronat efectul declarării dosarului reclamantei drept eligibil și a atribuit epuizării alocării financiare inițiale efectul unui refuz definitiv al suportului financiar.

Instanța de fond a stabilit corect succesiunea faptelor: la data adoptării Hotărârii Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017, dosarul GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” nu figura printre dosarele eligibile, iar mijloacele alocate prin acea hotărâre au fost ulterior epuizate. Aceste împrejurări explică de ce suma reclamantei nu a fost cuprinsă în calculul alocării inițiale. Ele nu soluționează însă problema juridică născută după reexaminarea dosarului, când Comisia centrală a înlăturat soluția inițială de respingere și, prin procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018, a declarat dosarul eligibil.

Completul judiciar observă că Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 290 din 5 mai 2017 prevede examinarea de către Comisia centrală a plângerilor formulate împotriva respingerii dosarelor. Reexaminarea nu reprezintă, așadar, o procedură străină mecanismului de acordare a suportului financiar. Dacă admiterea unei asemenea plângeri nu ar putea produce efecte pentru motivul că între timp a avut loc alocarea inițială a mijloacelor, posibilitatea contestării respingerii dosarului ar deveni lipsită de utilitate pentru solicitantul căruia i s-a dat dreptate ulterior. Regulamentul nu stabilește că dosarele declarate eligibile după adoptarea Hotărârii Guvernului nr. 1138 din 20 decembrie 2017 își pierd, din această cauză, vocația la suportul financiar.

În speță, neînscrierea gospodăriei în lista inițială a solicitanților eligibili a fost consecința respingerii dosarului său de către organul competent, soluție schimbată în urma reexaminării. Reclamantei nu i se poate atribui răspunderea pentru momentul la care autoritatea a constatat eligibilitatea dosarului. Prima instanță a transformat astfel o împrejurare ce ține de desfășurarea procedurii administrative într-un impediment definitiv pentru valorificarea rezultatului aceleiași proceduri.

Mai mult, conținutul procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 nu susține concluzia că, odată constatată epuizarea alocării inițiale, cererea reclamantei trebuia considerată lipsită de efect. Comisia centrală a declarat dosarul eligibil și a prevăzut

planificarea de către Minister, la rectificarea bugetului, a surselor financiare necesare acordării suportului solicitat. Prin scrisoarea nr. 01/01-2060 din 23 aprilie 2018, Ministerul a comunicat reclamantei atât epuizarea mijloacelor alocate prin HG nr. 1138/2017, cât și planificarea sumei pentru dosarul declarat eligibil. Rezultă că lipsa banilor din alocarea inițială era cunoscută la momentul adoptării soluției favorabile reclamantei și a fost tratată de autorități ca o chestiune care necesita demersuri bugetare ulterioare, iar nu ca temei de respingere a dosarului.

Completul judiciar nu ignoră formularea pct. 29 subpct. 3) și pct. 30 din Regulament, referitoare la mijloacele financiare disponibile și alocate în acest scop. Aceste dispoziții impun respectarea circuitului legal al fondurilor publice; ele nu pot fi interpretate în sensul că recunoașterea eligibilității poate fi menținută formal, în timp ce autoritățile lasă fără niciun efect practic soluția Comisiei centrale, invocând în mod repetat epuizarea unei alocări anterioare acelei soluții. Constatarea dreptului reclamantei de a beneficia de suport și operațiunile necesare finanțării plății sunt etape distincte. Dificultatea realizării celei de-a doua etape nu anulează, prin ea însăși, rezultatul primei etape.

În privința autorității chemate să răspundă pentru realizarea prestației, prezintă relevanță decizia Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-397/21 din 25 august 2021, pronunțată în litigiul anterior privind același suport financiar. Curtea Supremă de Justiție a respins acțiunea îndreptată împotriva Ministerului deoarece acesta era pârât necorespunzător pentru pretenția de plată și a reținut că obligația de achitare, în modul stabilit, a suportului financiar solicitanților eligibili în baza proceselor-verbale ale Comisiei centrale revine AIPA. Prezenta acțiune a fost îndreptată tocmai împotriva AIPA, iar exemplarul procesului-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 i-a fost transmis Agenției prin scrisoarea nr. 14-02/1479 din 26 mai 2022.

Decizia Curții Supreme de Justiție nu a dispus încasarea sumei de la AIPA și nu înlocuiește examinarea fondului prezentei acțiuni. Ea lămurește însă repartizarea atribuțiilor în mecanismul prevăzut de Regulament. În aceste condiții, prima instanță nu putea respinge pretenția formulată împotriva AIPA numai pentru că planificarea și alocarea suplimentară a mijloacelor implică și alte autorități. AIPA este instituția căreia îi revine, potrivit Regulamentului și constatării Curții Supreme de Justiție, îndeplinirea operațiunilor necesare acordării suportului financiar solicitanților acceptați.

Nu poate fi reținut nici că gospodăria ar fi rămas pasivă după stabilirea eligibilității sale. Aceasta a urmărit obținerea suportului financiar inclusiv pe cale judiciară, iar după soluționarea litigiului împotriva Ministerului s-a adresat AIPA. În urma transmiterii procesului-verbal către Agenție, reclamanta a solicitat, prin cererea nr. 1425 din 6 septembrie 2022, executarea lui și acordarea sumei de 25 415,05 lei. Răspunsul AIPA din 22 septembrie 2022 s-a limitat la lăsarea acestei cereri fără examinare pentru motivul existenței unei solicitări anterioare cu același obiect. O asemenea abordare nu răspunde pretenției de realizare a prestației după transmiterea

către Agenție a procesului-verbal și nu demonstrează îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin în privința dosarului declarat eligibil.

Referitor la argumentul AIPA că obligarea sa ar fi imposibil de executat în lipsa unei noi hotărâri a Guvernului, Completul judiciar distinge între existența obligației față de solicitantul eligibil și măsurile administrative și bugetare prin care obligația se execută. Instanța nu dispune prin prezenta decizie utilizarea altor alocații decât cele permise de lege și nici nu substituie Guvernul în adoptarea unui act bugetar. Ea stabilește însă că AIPA nu poate opune reclamantei, ca motiv definitiv de neacordare a suportului, lipsa unei alocări suplimentare a cărei inițiere și realizare intră în circuitul de competențe al autorităților publice, în condițiile în care dosarul a fost declarat eligibil, iar soluția Comisiei centrale nu a fost desființată.

Prin urmare, prima instanță a identificat corect necesitatea respectării regulilor de finanțare, dar a dedus eronat din acestea netemeinicia integrală a pretenției reclamantei. Epuizarea mijloacelor alocate prin HG nr. 1138/2017 înainte de declararea eligibilității dosarului explică necesitatea unor demersuri ulterioare pentru plata sumei; ea nu constituie o condiție de eligibilitate omisă de reclamantă și nici nu înlătură atribuția AIPA de a da curs, în modul legal, procesului-verbal transmis acesteia.

Urmare a celor relatate, Completul judiciar reiterează că în condițiile în care dosarul reclamantei a fost declarat eligibil prin procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018, iar obligația de a da curs, în modul stabilit, acordării suportului financiar revine AIPA, epuizarea alocării efectuate anterior recunoașterii eligibilității nu constituie, prin ea însăși, temei pentru respingerea definitivă a pretenției. Prima instanță a atribuit acestei împrejurări un efect pe care cadrul normativ nu îl prevede și a lăsat fără efect soluția favorabilă adoptată de Comisia centrală. Prin urmare, apelul este întemeiat, hotărârea contestată urmează a fi casată integral, iar acțiunea în realizare admisă, cu obligarea AIPA să execute procesul-verbal în partea referitoare la GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad” și să acorde suportul financiar în sumă de 25 415,05 lei, potrivit mecanismului legal de plată.

Completul judiciar reține, în acest context, și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Curtea a reținut că o pretenție patrimonială poate constitui un „bun” atunci când are un temei suficient în dreptul intern; simpla speranță de a obține o sumă nu este suficientă (*Kopecký împotriva Slovaciei* [MC], 28 septembrie 2004, §§ 49–52).

Raportând acest principiu la cauză, Completul judiciar reține că pretenția reclamantei se întemeiază pe cadrul normativ instituit pentru acordarea suportului financiar și pe decizia individualizată a Comisiei centrale, care a declarat dosarul său eligibil pentru suma solicitată. În aceste împrejurări, epuizarea alocării efectuate înainte de recunoașterea eligibilității nu poate fi tratată, fără examinarea efectelor procesului-verbal și a obligațiilor autorităților competente, ca motiv suficient pentru a lipsi definitiv reclamanta de posibilitatea obținerii suportului financiar. Această

concluzie rezultă din aprecierea Completului asupra dreptului intern aplicabil; jurisprudența Curții Europene oferă criteriul de analiză a pretenției patrimoniale, fără a soluționa ea însăși obligația de plată a AIPA.

În consecință, Completul judiciar apreciază că sunt întrunite condițiile art. 224 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ pentru admiterea acțiunii în realizare. Apelul urmează a fi admis, hotărârea primei instanțe casată integral, iar AIPA obligată să execute procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 în partea referitoare la GȚ „Panteleiciuc Maria Vlad", cu acordarea suportului financiar în sumă de 25 415,05 lei, potrivit mecanismului legal de plată aplicabil.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de Gospodăria Ţărănească „Panteleiciuc Maria Vlad" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Ungurean Ivan *se admite*.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 30 aprilie 2024 și se emite o nouă decizie potrivit căreia:

Acțiunea în contencios administrativ depusă de Gospodăria Ţărănească „Panteleiciuc Maria Vlad" *se admite*.

Se obligă Agenţia de Intervenţie şi Plăţi pentru Agricultură să execute procesul-verbal nr. 1 din 30 martie 2018 al Comisiei centrale de examinare a dosarelor de acordare a suportului financiar, în partea ce ține de eligibilitatea dosarului Gospodăriei Țărănești „Panteleiciuc Maria Vlad", cu acordarea surselor financiare solicitate în mărime de 25415,05 lei.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae