Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, judecător – Jomiru-Niculiță V.

Dosarul: nr. 3r-205/25

2-25028227-02-3r-10042025

D E C I Z I E

26 mai 2025 mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele completului, judecător Mîra Ghenadie

Judecători Sîrbu Victoria și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de SRL ”Universal Proiect”, prin intermediul avocatului Vlah Victor,

în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL ”Universal Proiect” împotriva Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor cu privire la anularea actului de evaluare a prejudiciului,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025,

a c o n s t a t a t :

Pretențiile din acțiune

La data de 04 martie 2025 SRL ”Universal Proiect” a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor cu privire la anularea actului de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025, acțiunea înaintată de SRL ”Universal Proiect” a fost declarată ca inadmisibilă.

Pretențiile din recurs

La 31 martie 2025, SRL ”Universal Proiect”, prin intermediul avocatului Vlah Victor a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025.

În motivarea cererii de recurs s-a indicat că încheierea în cauză este nefondată și pasibilă anulării din cauza încălcării normelor de drept material și procedural.

Astfel, recurenta a menționat că actul de evaluare a prejudiciului emis de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor nr. 01-01/12 din 15 august 2024, este un act administrativ individual defavorabil, independent emis de autoritatea publică pârâtă pentru a reglementa un caz individual de constatare a demolării unui monument istoric și de stabilire a prejudiciului material ca rezultat al demolării respective, în vederea organizării executării art. 47 din Legea nr. 1530 din 22 iunie 1993 cu privire la ocrotirea monumentelor.

Or, deși în esență conținutul actului administrativ contestat, este unul de constatare a unor fapte juridice, acesta produce efecte juridice specifice, astfel că în privința acestuia se poate acredita controlul judiciar în contencios administrativ în mod separat de ordinul Ministerului Culturii, prin care se execută actul emis de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor.

Recurenta a remarcat că odată ce Actul de evaluare a fost emis cu scopul de a stabili existența unei situații de fapt și de drept care, conform art. 47 din Legea privind ocrotirea monumentelor, atrage anumite consecințe juridice, actul produce efecte juridice directe. De altfel, prin constatările realizate, se nasc obligații pecuniare în detrimentul reclamantului, de plată a unei despăgubiri și a unui alt raport juridic de drept administrativ, prin care se execută față de reclamantă măsuri de încasare a prejudiciului constatat în mărime de 21,6 milioane de lei.

Mai mult decât atât, recurenta a menționat că actul contestat reprezintă un act final emis de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, autoritate autonomă, în urma unei proceduri administrative desfășurate de către aceasta. Respectiv, actul defavorabil deferit judecății, reprezintă un act administrativ de sine stătător, autonom față de actul administrativ individual defavorabil emis ulterior de către Ministerul Culturii, care la moment desfășoară procedură administrativă distinctă, pe linia sa de competență, în vederea executării actului administrativ individual defavorabil emis de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor.

Termenul declarării recursului

În conformitate cu prevederile 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 analiza lucrărilor dosarului, Completul de contencios administrativ constatată că, încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025, a fost expediată în adresa participanților la proces, la 17 martie 2025, prin intermediul poștei electronice (f.d. 95), iar cererea de recurs a fost înregistrată la 31 martie 2025 (f.d. 96). Astfel, în raport cu circumstanțele citate supra, instanța constată că recursul declarat de SRL ”Universal Proiect”, prin intermediul avocatului Vlah Victor, a fost depus în interiorul termenului legal.

Soluția instanței de recurs

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza înscrisurilor din dosar și a motivelor invocate în recurs în coroborare cu normele legale aplicabile la caz, Completul de contencios administrativ, apreciază recursul ca neîntemeiat și care urmează a fi respins, cu menținerea încheierii instanței de fond, din considerentele ce succed.

Potrivit art. 191 alin. (4) Cod administrativ, Curțile de apel soluționează și cererile de apel împotriva hotărârilor și recursurile împotriva încheierilor emise de judecătorii.

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.

Dispoziția art. 243 alin. (1) lit. b), (2) - (4) Cod administrativ stipulează că, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris. După finalizarea procedurii de soluționare a recursului împotriva încheierii judecătorești, dosarul judiciar se transmite instanței competente în termen de 3 zile.

În esență, din actele dosarului s-a stabilit că, la data de 02 septembrie 2010, între Ministerul Culturii și SRL ”Universal Proiect” a fost încheiat contractul privind constituirea dreptului de superficie asupra terenului cu suprafața de 0,3317 ha, cu nr. cadastral *****, amplasat în mun. Chișinău, str. *****, în scopul construcției și exploatării edificiilor, cu exploatarea construcțiilor de pe teren, cu îndeplinirea condițiilor corespunzătoare.

Ulterior, conform procesului-verbal de constatare nr. 07/2022 din 03 mai 2022, Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor a inspectat monumentul din str. *****/ str. *****, înscris cu nr. 244, drept conac urban Rîșcanu-Derejinski, în Registrul Monumentelor de Stat al Republicii Moldova ocrotit de stat, iar prin nota de serviciu nr. 0101/101 din 15 august 024, a informat Ministrul Culturii despre faptele constatate.

Drept urmare, în temeiul Actului de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024 și Notei de serviciu nr. 01-01/101 din 15 august 2024, întocmite de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor și scrisoarea Inspectoratului Național pentru Supravegherea Tehnică nr. 3652/24 din 12 iulie 2024 cu privire la constatarea demolării monumentului istoric, Ministerul Culturii a emis ordinul nr. 274 la 21 august 2024, cu privire la inițierea procedurii de reparare a prejudiciului adus patrimoniului cultural construit, în urma demolării conacului urban Rîșcanu-Deronjiski.

La caz, SRL ”Universal Proiect” a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor cu privire la anularea Actului de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025, acțiunea în contencios administrativ înaintată de către SRL ”Universal Proiect”, a fost declarată inadmisibilă, prin prisma art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

În drept, Completul de judecată reține că potrivit art. 207 alin. (1) Cod administrativ, 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.

Conform art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

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

Dispoziția art. 20 Cod administrativ, prevede că 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.

Potrivit art. 39 alin. (2) Cod administrativ, 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.

La fel, art. 189 alin. (1) Cod administrativ prevede că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Raportând normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, reieșind din dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e), în coroborare cu art. 39 alin. (2), art. 17 și art 189 alin. (1) și (2) Cod administrativ, Completul judiciar atestă că sesizarea instanței de judecată de către orice persoană care în opinia sa revendică încălcarea

unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere, implică existența obligatorie a două condiții, și anume - existența vătămării unui drept subiectiv recunoscut de lege a reclamantului și - vătămarea dreptului său să fie cauzat printr-un act administrativ, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

În sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acțiunea înaintată în judecată, în conținutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. 17, 39 și 189 Cod administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Raportând la caz cadrul legal citat supra, Completul constată că prin actul contestat nu sunt afectate drepturile subiective ale SRL ”Universal Proiect”, iar în acțiunea de contencios administrativ, nu s-a indicat expres un drept personal vătămat prin emiterea actului contestat.

Mai mult ca atât, sunt considerate declarative argumentele recurentei cu referire la puterea actelor emise de Agenția de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, or, la caz, Actul de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024, nu poate fi reținut drept o circumstanță care, distinct de un act administrativ emis în baza celor stabilite, în mod direct afectează drepturile SRL ”Universal Proiect”.

De asemenea, Completul de judecată ține să menționeze că o acțiune în contencios administrativ este inadmisibilă și atunci când actul contestat nu este un act administrativ, în sensul noțiunii de la art. 10 alin. (1) Cod administrativ.

Astfel, instanța consideră irelevantă alegația invocată de SRL ”Universal Proiect” cu referire la faptul că prin prisma statutului Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, Actul de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024 se încadrează în conceptul de act administrativ conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, or, potrivit acestei norme, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În contextul normei citate este de subliniat că elemente definitorii ale unui act administrativ individual, care urmează a fi întrunite cumulativ, sunt exprimate prin următoarele aspecte: trebuie să fie măsură oficială întreprinsă de o autoritate publică în cadrul unei activități administrative; măsura oficială întreprinsă trebuie să țină de domeniul dreptului public; actul administrativ individual trebuie să fie

emis pentru reglementarea raporturilor de drept public; actul administrativ trebuie să fie emis cu scopul de a produce efecte juridice, adică de a reglementa în mod unilateral un caz individual care are ca efect nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor de drept public; actul administrativ trebuie să producă efecte în exterior.

Mai mult ca atât, potrivit art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, actele administrative individuale defavorabile, sunt acte care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Cu toate acestea, actul contestat de reclamant/recurent, în esență reprezintă un act informativ, și în detrimentul prevederilor art. 11 din Cod, nu conține dispoziții care să impună obligații sau sancțiuni, dar nici nu întrunește condițiile art. 10 din Cod, care prevede că scopul actelor emise în conformitate cu norma citată, este de a produce un efect nemijlocit, adică instant/imediat.

În continuare, instanța de recurs apreciază ca irelevante argumentele recurentului cu privire la faptul că Actul de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024, a fost emis pentru a stabili existența unei situații, iar acest fapt atrage consecințe, or, aceste aspecte se încadrează în prevederile art. 15 alin. (1) Cod administrativ, din care rezultă că manifestările de voință sau activitățile autorităților publice sunt operațiuni administrative și nu produc ca atare efecte juridice.

Conform naturii juridice a dreptului administrativ, activitatea autorităților administrației publice se realizează prin două categorii de forme, una producătoare de efecte juridice - actele administrative, contractele administrative și alta, ne producătoare de efecte juridice proprii - operațiunile administrative. Operațiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative. De esența operațiunilor administrative ține faptul că acestea de sine stătător nu sunt producătoare de efecte juridice.

Instanța de recurs remarcă faptul că, o operațiune administrativă complexă reprezintă un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se intercondiționează și își justifică reciproc eficacitatea. În esență, acestea din urma se caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice.

Respectiv, fie că sunt anterioare actului administrativ final - avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., sau ulterioare acestuia - aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (publicare, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principial, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este exclus dacă acestea sunt atacate în instanță în mod

independent, cu excepția actelor executorii- operațiunile administrative anterioare emiterii actului final - a căror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final.

Dat fiind faptul că Actul de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024, nu conține careva dispoziții executorii, acesta fiind unul informativ, Completul de judecată conchide că actul contestat nu este altceva decât o operațiune administrativă ce nu produce ca atare efecte juridice, și poate fi contestată doar concomitent cu actul administrativ individual prin care procedura administrativă va fi finalizată.

Respectiv, instanța de fond întemeiat a declarat acțiunea ca fiind inadmisibilă, or, în susținerea concluziei sale, aceasta s-a expus prompt și corespunzător asupra normelor de drept în coroborare cu circumstanțele de fapt relevante speței.

În concluzie, Completul de judecată nu poate reține argumentele recurentei cu privire la forma de conținut al Actului de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024 și în mod special fraza finală conform căreia, actul poate fi contestat în procedură prealabilă, or, pe lângă faptul că înserarea frazei este apreciată drept una șablon, prezentă pe majoritatea actelor eliberate de Agenției de Inspectare și Restaurare a Monumentelor, sinteza finală nu are un substrat juridic și nu constituie temei de a considera Actul de evaluare a prejudiciului nr. 01-01/102 din 15 august 2024 drept un act administrativ.

În același context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (Guérin contra Franței, 29 iulie 1998, § 37). Totuși, limitările nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (Miragall Escolano ș. a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33).

Raportând normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs înaintate de SRL ”Universal Proiect”, aceasta urmând a fi respinsă și menținută încheierea instanței de fond, ca fiind legală și întemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ, din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e :

Se respinge recursul declarat de SRL ”Universal Proiect”, prin intermediul avocatului Vlah Victor.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 17 martie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Mîra Ghenadie

Judecători Sîrbu Victoria

Cașcaval Andrei