Dosar nr. 3-2346/2025

H O T Ă R Î R E
Î N N U M E L E L E G I I
Dispozitivul hotărârii pronunțat public la 19 mai 2026 în mun. Chişinău
Hotărârea integrală întocmită la 08 iulie 2026

Judecătoria Chişinău (sediul Rîșcani)
Instanţa compusă din:
Preşedintele ședinței, judecătorul Gheorghe MÎȚU
Grefier Olga SUȘCHEVICI

Cu participarea:
Reclamanților *****, ***** și reprezentantului lor – avocatul ***** Reprezentantului pîrîtului Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor _ *****
Reprezentantului pîrîtului Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării – *****
Reprezentantului terțului S.R.L. ”Alliance Manpower World” – avocatul *****

Examinînd în ședința de judecată publică cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de ***** și ***** către Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

A C O N S T A T A T:

Argumentele și solicitările reclamantului.

La data de 17 septembrie 2025, avocatul ***** în numele și interesele reclamanților *****și *****, a depus acțiune în contencios administrativ către Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, indicând în calitate de terță persoană Societatea cu Răspundere Limitată ”Alliance Manpower World” prin care a solicitat:

- anularea actului administrativ individual de respingere a solicitării - răspunsul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, deciziile adoptate în procedura prealabilă - răspunsul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025, cît și răspunsul Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării nr.17-2567 din 03.09.2025, cu obligarea emiterii actului administrativ favorabil solicitat privind constatarea clauzelor abuzive din contractele nr. 795 din 16.07.2024 și nr. 659 din 16.12.2024 (f.d. 3-38).

În motivarea acțiunii, reclamanții au precizat că, la data de 2 iunie 2025, *****și ***** au sesizat Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (ISSPNPC), solicitând verificarea existenței unor clauze abuzive în Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024,

încheiat cu SRL „Alliance Manpower World”, precum și în Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659 din 16 decembrie 2024.

Potrivit reclamanților, din conținutul sesizării rezultă că *****a încheiat inițial contractul de prestări servicii privind obținerea unei vize de muncă, iar ulterior, pe parcursul executării acestuia, ar fi fost determinat să semneze un al doilea contract, fără a-i fi explicată natura juridică, conținutul și consecințele acestuia, fiind informat că semnarea reprezintă o condiție pentru continuarea procedurii de angajare. Totodată, și soția acestuia, *****, ar fi fost determinată să semneze contractul în calitate de garant.

Reclamanții au susținut că beneficiarii nu au primit suma de 5.000 euro prevăzută în contractul de grant și nici nu au participat la cursurile de instruire profesională menționate în acesta. Cu toate acestea, ulterior au fost somați să restituie pretinsa valoare a grantului și au primit notificări privind existența unei datorii în beneficiul SRL „Alliance Manpower World”.

În aceste circumstanțe, prin sesizarea adresată ISSPNPC, consumatorii au solicitat verificarea caracterului abuziv al mai multor clauze contractuale, apreciind că acestea au fost impuse fără negociere individuală, creează un dezechilibru semnificativ între drepturile și obligațiile părților și contravin dispozițiilor Codului civil, ale Legii nr. 256/2011 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii și ale Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor.

Reclamanții au invocat că, prin Decizia nr. 27/08-2338 din 16 iulie 2025, ISSPNPC a refuzat să constate existența clauzelor abuzive, apreciind că nu are competența de a soluționa asemenea revendicări. Cererea prealabilă formulată împotriva acestei decizii a fost respinsă atât de ISSPNPC, cât și de Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, prin răspunsul nr. 17-2567 din 3 septembrie 2025.

Reclamanții consideră că actele administrative emise de autoritățile publice sunt ilegale și netemeinice, întrucât acestea nu au examinat în mod efectiv susținerile privind caracterul abuziv al clauzelor contractuale și s-au limitat la reținerea faptului că consumatorii au semnat recipise prin care au declarat că au înțeles conținutul contractelor. În opinia acestora, recipisele respective nu demonstrează existența unui consimțământ informat, întrucât au fost semnate în condiții în care consumatorii nu au avut posibilitatea reală de a negocia clauzele și nu le-au fost explicate efectele juridice ale actelor semnate.

În susținerea acțiunii, reclamanții au invocat dispozițiile Codului administrativ referitoare la controlul judecătoresc al actelor administrative individuale, precum și prevederile Codului civil și ale legislației privind protecția consumatorilor referitoare la clauzele abuzive, susținând că raportul juridic dedus judecății este unul dintre un profesionist și un consumator, iar clauzele contestate întrunesc caracteristicile unor clauze abuzive, fiind preformulate, nenegociate individual și de natură să creeze un dezechilibru semnificativ în detrimentul consumatorilor.

În consecință, reclamanții au solicitat anularea actelor administrative contestate și obligarea autorității competente să examineze fondul sesizării privind existența clauzelor abuzive în contractele în litigiu, cu admiterea integrală a acțiunii.

În drept, reclamanții și-au întemeiat acțiunea pe prevederile art. 10, 11, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 29, 162, 166 și art. 206 alin. (1) lit. a) și b) din Codul administrativ, art. 3, 10, 11, 15, 309, 992, 993, 1069, 1072, 1076, 1077 și 1079 din Codul civil, art. 5 și art. 16 lit. a) din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, prevederile Legii nr. 256/2011 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii, precum și pe dispozițiile art. 117, 118, 121 și 130 din Codul de procedură civilă.

Obiecțiile autorității publice pîrâte.

La data de 22 octombrie 2025, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a depus referință, prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d. 45-49).

În motivarea poziției sale, autoritatea pârâtă a precizat că între *****și SRL „Alliance Manpower World" a fost încheiat Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024, iar ulterior, la 16 decembrie 2024, între Ion Moraru, ***** și „A.SH.P Project Management" a fost încheiat Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659.

Pârâta a menționat că, în urma notificării privind pretinsa datorie rezultată din executarea celui de-al doilea contract, reclamanții au sesizat ISSPNPC, solicitând verificarea caracterului abuziv al mai multor clauze contractuale.

În urma examinării sesizării, autoritatea a emis răspunsul nr. 27/08-2338 din 16 iulie 2025, iar ulterior a respins și cererea prealabilă, dosarul fiind transmis Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, care, la rândul său, a menținut soluția adoptată.

În susținerea legalității actelor administrative contestate, ISSPNPC a invocat prevederile Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor și ale Codului civil, apreciind că, în speță, nu sunt întrunite condițiile pentru constatarea existenței unor clauze abuzive.

Înscrisurile administrate rezultă că reclamanții au luat cunoștință de conținutul contractelor și au declarat în mod expres, prin recipisele semnate la 16 decembrie 2024, că au înțeles condițiile și efectele acestora. Totodată, a apreciat că actele contractuale au fost redactate într-un limbaj clar și accesibil, în limbile română și rusă, reclamanților fiindu-le oferită posibilitatea de a accepta sau de a refuza încheierea contractelor.

De asemenea, ISSPNPC a invocat faptul că *****a executat parțial obligațiile asumate prin contract, achitând prima rată în cuantum de 400 euro și participând la cursul de dezvoltare profesională, împrejurări care, în opinia autorității, confirmă executarea contractului și infirmă susținerile privind lipsa consimțământului ori existența unor clauze impuse.

Afirmațiile reclamanților referitoare la pretinsa inducere în eroare și imposibilitatea negocierii clauzelor contractuale nu au fost probate prin mijloace de probă pertinente și concludente, sarcina dovedirii acestor împrejurări revenindu-le acestora.

În consecință, autoritatea publică pârâtă a apreciat că actele administrative contestate au fost emise cu respectarea prevederilor legale incidente și a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

La data de 12 mai 2026, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a depus referință, prin care a solicitat respingerea ca neîntemeiată a cererii de chemare în judecată înaintată de către reclamanții *****și ***** (f.d. 81-89).

În susținerea poziției sale, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată, apreciind că actele administrative contestate au fost emise cu respectarea prevederilor legale.

Astfel, între *****și SRL „Alliance Manpower World" a fost încheiat Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024, iar ulterior, între Ion Moraru, ***** și „A.S.H.P Project Management" a fost încheiat Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659 din 16 decembrie 2024. În urma executării acestor raporturi contractuale și a notificării privind pretinsa datorie, reclamanții au sesizat Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, solicitând verificarea caracterului abuziv al mai multor clauze contractuale.

În exercitarea atribuțiilor sale de autoritate ierarhic superioară, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a examinat legalitatea soluției adoptate de ISSPNPC în procedura prealabilă și a constatat că aceasta este conformă prevederilor Legii nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor și ale Codului civil.

În acest sens, deși în raporturile dintre profesionist și consumator operează prezumția potrivit căreia clauzele contractuale nu au fost negociate individual, în speță această prezumție a fost răsturnată prin înscrisurile administrate în cadrul procedurii administrative. Astfel, reprezentantul profesionistului a prezentat recipise și declarații de voință semnate de Ion Moraru, din care rezultă că acesta a declarat că a citit contractele, le-a înțeles conținutul și a acceptat condițiile acestora înainte de semnare.

Totodată, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a apreciat că reclamanții au avut posibilitatea reală de a se familiariza cu conținutul și efectele juridice ale contractelor anterior încheierii acestora, nefiind întrunite condițiile legale pentru constatarea caracterului abuziv al clauzelor contestate. În opinia autorității, raporturile juridice dintre părți au luat naștere prin acordul lor de voință, în condițiile libertății contractuale consacrate de Codul civil.

În consecință, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a concluzionat că răspunsul ISSPNPC nr. 27/08-2338 din 16 iulie 2025, decizia emisă în procedura prealabilă și decizia definitivă a Ministerului nr. 17-2567 din 3 septembrie 2025 sunt legale și întemeiate, motiv pentru care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Poziția terțului:

Reprezentantul terțului S.R.L. ”Alliance Manpower World”, avocatul *****, prin referința depusă la 10 noiembrie 2025, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată (f.d. 51-66, 68-80)

În motivarea poziției sale, terțul a precizat că între S.R.L. „Alliance Manpower World” și reclamantul ***** a fost încheiat Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024, iar ulterior, la 16 decembrie 2024, ***** și ***** au încheiat cu A.SH.P. Projects Management Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659, în calitate de solicitant și, respectiv, garant.

Totodată, terțul a susținut că reclamanții au semnat în mod voluntar contractele și înscrisurile aferente, confirmând că au luat cunoștință de conținutul acestora, că le-au înțeles și că au acceptat efectele lor juridice, aspect confirmat atât prin semnăturile aplicate pe contracte, cât și prin recipisele întocmite olograf. De asemenea, s-a invocat faptul că reclamantului i-a fost eliberat certificatul de absolvire a cursului prevăzut în contractul de grant, iar acesta a executat parțial obligațiile asumate prin achitarea primei rate în cuantum de 400 euro, ceea ce, în opinia terțului, confirmă acceptarea și executarea contractului.

Terțul a mai susținut că S.R.L. „Alliance Manpower World” nu are calitatea de profesionist în sensul art. 3 din Codul civil, astfel încât reclamanții nu pot beneficia de regimul juridic aplicabil raporturilor dintre profesionist și consumator. Totodată, a apreciat că reclamanții nu au prezentat probe pertinente și concludente care să demonstreze existența unor clauze abuzive, a unor vicii de consimțământ sau a altor încălcări imputabile societății, argumentele invocate având un caracter pur declarativ.

În continuare, terțul a susținut că pretențiile reclamanților reprezintă o ingerință nejustificată în activitatea societății comerciale și că autoritățile administrative competente au constatat în mod legal inexistența temeiurilor pentru constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale, motiv pentru care au respins sesizarea și cererea prealabilă. În consecință, a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată.

Poziția participanților la proces expusă în ședința de judecată.

În ședința de judecată reclamanții *****, *****, cât și reprezentantul acestora - avocata ***** (împuternicită prin mandatele seria/nr. MA 2252308 din 10.05.2025 și seria/nr. MA 2252325 din 01.07.2025) au susținut cererea de chemare în judecată sub toate aspectele de fapt și de drept, solicitând admiterea integrală a acțiunii, în conformitate cu argumentele expuse în cererea de chemare în judecată.

În ședința de judecată reprezentantul pârâtului Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor - ***** (împuternicită în baza procurii nr. 27/12-1 din 05.01.2026) a pledat pentru respingerea acțiunii, în temeiul argumentelor expuse în referința depusă.

În ședința de judecată reprezentantul pîrîtului Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării – ***** (împuternicit în baza procurii nr. 17-3134 din 05.11.2025) a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată, invocând motivele de fapt și de drept indicate în referința scrisă.

În ședința de judecată reprezentantul terțului S.R.L. „Alliance Manpower World" - avocatul ***** (împuternicit în baza mandatului seria/nr. MA 2293550 din 08.10.2025) nu a recunoscut pretențiile reclamantului și a solicitat respingerea acestora, în temeiul argumentelor expuse în referința depusă.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

În privinţa admisibilității acţiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă următoarele.

Conform art. 22, alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

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) Cod administrativ, 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 temeiuri 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 temeiuri de drept sau că între parți 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 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.

Lista temeiurilor de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ prevăzută de art. 207, alin. (2) din Codul administrativ nu este una exhaustivă, ci enunțiativă, fapt care poate fi dedus din interpretarea literală a cuvintelor ”în special cînd” din cuprinsul acestui text de lege.

Prin urmare, prin raportare la prevederile art. 207, alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ sau a unor capete de cerere din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ, nefiind legată exclusiv de temeiurile de inadmisinbilitate menționate la art. 207, alin. (2) din Codul administrativ.

Dispozițiile legale citate mai sus enunță temeiurile de bază de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative, după cum urmează:

a) prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului;

b) competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

c) respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;

d) respectarea procedurii prealabile;

e) respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

f) prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Respectiv, instanța de judecată va analiza fiecare temei de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative în baza criteriilor enunțate.

Având în vedere necesitatea verificării întrunirii condițiilor de admisibilitate, instanța urmează să stabilească, cu prioritate, tipul acțiunii cu care a fost sesizată.

Din materialele dosarului rezultă că, la data de 16 iulie 2024, între *****, în calitate de client, și S.R.L. „Alliance Manpower World”, în calitate de contractant, a fost încheiat Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795, prin care contractantul și-a asumat obligația de a presta servicii de consultanță și asistență în vederea pregătirii documentelor necesare obținerii vizei de muncă la serviciul consular. (f.d. 22–25)

La data de 2 iunie 2025, ***** și ***** au depus o sesizare adresată Comisiei Naționale a Pieței Financiare și Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, prin care au solicitat verificarea existenței unor clauze abuzive în Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024 și în Contractul de acordare a unui grant rambursabil pentru participarea la un curs de adaptare a experienței, creșterea indicatorilor psihometrici și a aptitudinilor profesionale nr. 659 din 16 decembrie 2024. (f.d. 1–16 din dosarul administrativ)

Cererea, înregistrată la Comisia Națională a Pieței Financiare cu nr. 4274 din 2 iunie 2025, a fost redirecționată spre examinare Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor. (f.d. 17 din dosarul administrativ)

În urma examinării sesizărilor înregistrate cu nr. 465-M din 2 iunie 2025 și nr. 483-T din 11 iunie 2025, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a emis răspunsul nr. 27/08-2338 din 16 iulie 2025, prin care a reținut că, în urma analizei materialelor acumulate în cadrul procedurii administrative și a normelor legale incidente, nu poate interveni pentru soluționarea revendicărilor privind constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale invocate. (f.d. 112 din dosarul administrativ)

Răspunsul Inspectoratului a fost comunicat reclamantului ***** prin scrisoare recomandată, expediată prin intermediul Î.S. „Poșta Moldovei”, fiind recepționat la data de 23 iulie 2025. (f.d. 113 din dosarul administrativ)

Nefiind de acord cu soluția adoptată, la data de 7 august 2025, avocatul *****, în interesele reclamanților ***** și *****, a formulat cerere prealabilă, înregistrată la Inspectorat cu nr. 1797. (f.d. 114–120 din dosarul administrativ)

Prin răspunsul nr. 27/12-335/2729 din 18 august 2025, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a respins cererea prealabilă și, în conformitate cu prevederile legale, a transmis dosarul administrativ și decizia autorității ierarhic superioare, Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării, pentru emiterea deciziei definitive. (f.d. 121–123 din dosarul administrativ)

Prin răspunsul nr. 17-2567 din 3 septembrie 2025, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a respins, ca neîntemeiată, cererea prealabilă formulată de avocatul ***** în interesele reclamanților ***** și *****. (f.d. 124–125 din dosarul administrativ)

Răspunsul Ministerului a fost comunicat reprezentantului reclamanților la data de 5 septembrie 2025, prin poșta electronică, la adresa de e-mail a avocatei *****. (f.d. 126 din dosarul administrativ)

Nefiind de acord cu soluțiile adoptate de autoritățile publice, la data de 17 septembrie 2025, ***** și *****, prin intermediul avocatei *****, au sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune.

Conform art. 206 alin. (1) Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

Astfel, prin prisma pretențiilor formulate și a temeiului juridic invocat, respectiv art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, instanța reține că acțiunea înaintată de reclamanți are natura unei acțiuni în obligare.

Această concluzie rezultă din conținutul cererii de chemare în judecată, prin care reclamanții solicită anularea răspunsului Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, a răspunsului nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025 emis în procedura prealabilă, precum și a răspunsului Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării nr. 17-2567 din 03.09.2025, cu obligarea Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor și a Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării să emită actul administrativ individual favorabil solicitat, prin care să constate caracterul abuziv al clauzelor cuprinse în Contractul nr. 795 din 16.07.2024 și în Contractul nr. 659 din 16.12.2024.

Prin urmare, obiectul acțiunii îl constituie obligarea autorităților publice la emiterea unui act administrativ individual favorabil reclamanților, prin care să fie constatate clauzele abuzive cuprinse în contractele nr. 795 din 16.07.2024 și nr. 659 din 16.12.2024.

a) Referitor la prima condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului, instanța reține următoarele.

Analizând prima condiție de admisibilitate, instanța reține că specificul acțiunii în obligare constă în faptul că aceasta nu are ca obiect contestarea unui act administrativ individual deja emis, ci urmărește obținerea unui act administrativ pe care autoritatea publică a refuzat să îl emită sau nu l-a emis în termenul prevăzut de lege.

În speță, reclamanții invocă refuzul autorității publice de a da curs solicitării formulate, respectiv de a emite actul administrativ individual pretins. În aceste condiții, instanța constată că este întrunită prima condiție de admisibilitate, întrucât există o manifestare de voință a autorității publice cu caracter defavorabil reclamanților, susceptibilă de control judecătoresc în procedura contenciosului administrativ.

b) Referitor la cea de-a doua condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ, se apreciază că la caz, competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art.191 alin. (1) și art.196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

c) Referitor la cea de-a treia condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă că cererea de chemare în judecată înaintată de reclamanți corespunde în totalitate exigențelor privind forma și conținutul, iar careva inadvertențe în acest sens nu au fost constatate și nici invocate de către pîrît.

d) Referitor la cea de-a patra și a cincea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea procedurii prealabile și a termenului de înaintare a acțiunii, instanța de judecată reține următoarele.

Potrivit art. 208 alin. (1) și (3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Conform art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare şi acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător.

În speță, instanța reține că la data de 2 iunie 2025, ***** și ***** au depus o sesizare adresată Comisiei Naționale a Pieței Financiare și Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, prin care au solicitat verificarea existenței unor clauze abuzive în Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16 iulie 2024 și în Contractul de acordare a unui grant rambursabil pentru participarea la un curs de adaptare a experienței, creșterea indicatorilor psihometrici și a aptitudinilor profesionale nr. 659 din 16 decembrie 2024 (f.d. 1–16 din dosarul administrativ).

Cererea înregistrată la Comisia Națională a Pieței Financiare cu nr. 4274 din 2 iunie 2025 a fost redirecționată spre examinare Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, fiind desemnată persoana responsabilă de examinarea acesteia (f.d. 17 din dosarul administrativ).

Ulterior examinării sesizărilor înregistrate cu nr. 465-M din 2 iunie 2025 și nr. 483-T din 11 iunie 2025, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a emis răspunsul nr. 27/08-2338 din 16 iulie 2025, prin care a reținut că nu poate interveni în vederea soluționării revendicărilor privind constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale invocate (f.d. 112 din dosarul administrativ).

Răspunsul a fost comunicat reclamantului ***** prin scrisoare recomandată, expediată prin intermediul Î.S. „Poșta Moldovei”, fiind recepționat la data de 23 iulie 2025 (f.d. 113 din dosarul administrativ).

Nefiind de acord cu soluția adoptată, la data de 7 august 2025, avocatul *****, în interesele reclamanților ***** și *****, a formulat cerere prealabilă înregistrată la Inspectorat cu nr. 1797 (f.d. 114–120 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul nr. 27/12-335/2729 din 18 august 2025, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor a respins cererea prealabilă și a transmis dosarul administrativ autorității ierarhic superioare – Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, în vederea emiterii deciziei definitive (f.d. 121–123 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul nr. 17-2567 din 3 septembrie 2025, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă formulată de avocatul ***** în interesele reclamanților ***** și ***** (f.d. 124–125 din dosarul administrativ).

Răspunsul Ministerului a fost comunicat reprezentantului reclamanților la data de 5 septembrie 2025, prin poștă electronică, la adresa de e-mail a avocatei ***** (f.d. 126 din dosarul administrativ).

Nefiind de acord cu soluțiile autorităților publice, la data de 17 septembrie 2025, ***** și *****, prin intermediul avocatei *****, au sesizat instanța de judecată cu prezenta acțiune.

Prin urmare, instanța reține că acțiunea a fost precedată de procedura prealabilă și a fost introdusă în termenul de 30 de zile prevăzut de art. 209 alin. (1) și (2) lit. a) din Codul administrativ, termen calculat de la data comunicării răspunsului la cererea prealabilă, astfel încât condiția de admisibilitate privind respectarea termenului legal este îndeplinită.

e) Referitor la cea de-a șasea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează revendicarea de către reclamant a unui drept vătămat propriu căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă, instanța de judecată reține următoarele.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Art. 43 alin. (1) din Constituție, stabileşte că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiţii echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la protecţia împotriva şomajului.

Din prevederile art. 53, alin. (1) din Constituție, rezultă că persoana *vătămată într-un drept **al său*** (s.i.) de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Din prevederile art. 20 din Codul administrativ rezultă: 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.

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

Conform art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității 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.

În art. 17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea „revendică încălcarea" din dispozițiile normelor art. 189 și art. 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Prin urmare, reclamantul are dreptul de a sesiza instanța ori de câte ori, dintr-o analiză sumară a circumstanțelor – inclusiv a conținutului cererii, a actelor administrative contestate și a documentelor din dosar – reiese o posibilă atingere adusă unui drept subiectiv. Această probabilitate este prezumată atunci când persoana este destinatarul unui act administrativ individual cu caracter defavorabil sau are calitatea de terț afectat.

Așadar, noțiunea de „revendicare a încălcării" nu se confundă cu cea de „vătămare a dreptului": prima fundamentează dreptul procesual de a acționa în instanță, iar a doua trebuie dovedită în cadrul fondului cauzei. Stabilirea vătămării este, așadar, o chestiune de fond și nu o condiție preliminară pentru accesul la justiție, în acord cu prevederile art. 6 din CEDO, art. 20 din Constituția Republicii Moldova și art. 39 din Codul administrativ.

În acest context, instanța reține că reclamanții ***** și Iuliana invocă o pretinsă vătămare a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, respectiv a dreptului de a beneficia de protecția intereselor legitime în cadrul raporturilor contractuale. Or, prin acțiunea formulată, reclamanții invocă neexecutarea obligațiilor contractuale, precum și pretinsul caracter abuziv al clauzelor, raportându-se la încălcarea drepturilor lor în calitate de consumatori.

Prin urmare, instanța constată că este întrunită și condiția prevăzută de art. 39 din Codul administrativ privind revendicarea vătămării unui drept prin activitatea administrativă contestată.

Alte motive de inadmisibilitate a acțiunii în baza art.207 Cod administrativ, la caz lipsesc.

Astfel, acțiunea este admisibilă.

Temeinicia acţiunii.

Examinând acțiunea depusă, audiind explicațiile participanților la proces și analizând probele administrate, prin coroborarea acestora cu prevederile legale incidente, instanța de judecată reține că acțiunea este întemeiată în parte și urmează a fi admisă parțial, din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art. 20, alin. (1) 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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189, alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 219, alin. (1) Cod administrativ, instanţa 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.

Din prevederile art. 224, alin. (1) Cod administrativ rezultă că examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată;

d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul;

e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul;

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)–e).

În cadrul examinării prezentei cauze, instanța reține următoarele circumstanțe de fapt:

La data de 16.07.2024, între *****, în calitate de Client, și SRL „Alliance Manpower World”, în calitate de Prestator (profesionist), a fost încheiat Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795. Potrivit obiectului contractului, Prestatorul s-a obligat să acorde Beneficiarului servicii de consultanță și asistență în vederea pregătirii documentelor necesare pentru obținerea vizei de muncă la serviciul consular al statului Israel, Polonia sau al altor state, precum și să depună documentele spre verificare la Ministerul de Interne al Statului Israel în vederea obținerii vizei de muncă pentru cetățenii Republicii Moldova, acționând pe cont propriu, dar pe cheltuiala Beneficiarului. La rândul său, Beneficiarul s-a obligat să achite Prestatorului remunerația în cuantum de 8.000 lei, conform prevederilor contractuale. (f.d. 7–8 din dosarul administrativ).

Ulterior, la data de 16.12.2024, între *****, în calitate de Solicitant, *****, în calitate de Garant, și „A.SH.P Project Management”, în calitate de Grantor, a fost încheiat Contractul de acordare a unui grant rambursabil pentru participarea la un curs de adaptare a experienței, creșterea indicatorilor psihometrici și a aptitudinilor profesionale nr. 659. (f.d. 9–13 din dosarul administrativ).

Conform pct. 2.2.1 din Contractul nr. 659 din 16.12.2024, Grantorul acordă Solicitantului un grant rambursabil în valoare de 5.000 euro pentru participarea la curs. Totodată, potrivit pct. 3.2.4 din același contract, Solicitantul, în cazul angajării cu succes, se obligă să înceapă rambursarea grantului către Grantor conform graficului stabilit, respectiv câte 500 euro lunar, începând cu prima lună de primire a salariului, dar nu mai târziu de 30 de zile calendaristice de la data angajării.

Instanța reține că, nemulțumit de condițiile de muncă din Statul Israel, ***** și-a încetat raporturile de muncă, iar la data de 05.05.2025 a recepționat o notificare din partea SRL „Incasso”, prin care a fost informat despre existența unei pretinse datorii în cuantum de 90.114 lei, în beneficiul SRL „Alliance Manpower World”, fiindu-i acordat un termen de 10 zile pentru achitarea acesteia (f.d. 15–16 din dosarul administrativ).

Prin petiția înregistrată la ISSPNPC cu nr. 465-M din 02.06.2025, precum și prin petiția înregistrată cu nr. 483-T din 11.06.2025, readresată de Comisia Națională a Pieței Financiare,

domnul *****a solicitat efectuarea controlului privind respectarea prevederilor Codului civil nr. 1107/2002 referitoare la contractele încheiate cu consumatorii și constatarea caracterului abuziv al unor clauze din Contractul nr. 659 din 16.12.2024 (pct. 2.1.1; 2.2.1; 3.1.1–3.1.3; 3.2.4; 3.3.1; 3.3.2; 4.1; 4.2; 4.2.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 10.3), precum și din Contractul nr. 795 din 16.07.2024 (pct. 3.1.4). (f.d. 1–6, 22–51 din dosarul administrativ).

În vederea examinării petițiilor, prin citația nr. 27/08-17960 din 04.06.2025, ISSPNPC a invitat reprezentantul SRL „Alliance Manpower World" să se prezinte la data de 19.06.2025 pentru prezentarea probelor și depunerea explicațiilor. (f.d. 20–21 din dosarul administrativ).

De asemenea, prin citația nr. 27/08-2057 din 24.06.2025, ISSPNPC a invitat reprezentantul societății să se prezinte la data de 01.07.2025, în același scop. (f.d. 52–53 din dosarul administrativ).

La data de 01.07.2025, avocatul *****, acționând în numele și interesele SRL „Alliance Manpower World", a solicitat acordarea unui termen suplimentar pentru prezentarea actelor relevante. (f.d. 54–85 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 27/08-2139 din 01.07.2025, ISSPNPC a informat petiționarii despre prelungirea termenului procedurii administrative. (f.d. 86 din dosarul administrativ).

La data de 08.07.2025, fiind citat la sediul ISSPNPC, reprezentantul SRL „Alliance Manpower World", avocatul *****, a prezentat explicații cu privire la circumstanțele examinate. (f.d. 87–88 din dosarul administrativ).

În susținerea poziției sale, reprezentantul societății a depus Contractul de colaborare nr. 08/23 din 01.11.2023, încheiat între A.SH.P. Projects Management LTD și SRL „Alliance Manpower World", având ca obiect organizarea cursurilor de pregătire pentru adaptare, îmbunătățirea indicatorilor psihometrici și dezvoltarea aptitudinilor profesionale, scopul final fiind angajarea beneficiarilor într-un loc de muncă remunerat în străinătate, respectiv în Statul Israel. (f.d. 89–90 din dosarul administrativ).

Totodată, au fost prezentate recipisa din 16.12.2024, aferentă Contractului nr. 659, semnată olograf de *****, în care acesta declară că este de acord cu condițiile contractului, le-a înțeles și se obligă să le respecte, precum și declarația de voință liberă aferentă Contractului nr. 795 din 16.07.2024, în care se menționează că acesta a citit personal contractul și înțelege conținutul acestuia. (f.d. 92–93 din dosarul administrativ).

La materialele dosarului a fost anexată și copia Certificatului de absolvire, din care rezultă că ***** a finalizat un curs de dezvoltare profesională cu durata de 72 de ore, organizat de SRL „Alliance Manpower" la data de 17.12.2024, în incinta Business Center „V-Continental", bd. Dimitrie Cantemir nr. 5/4, mun. Chișinău. (f.d. 91 din dosarul administrativ).

De asemenea, au fost anexate: confirmarea din 07.07.2025, emisă de A.SH.P. Projects Management LTD, potrivit căreia ***** a achitat în luna februarie 2025 suma de 400 euro cu titlu de rambursare parțială a grantului; Contractul de cesiune a dreptului de creanță nr. 23/12.2024 din 23.12.2024, încheiat între A.SH.P. Projects Management LTD, în calitate de cedent, și SRL „Alliance Manpower World", în calitate de cesionar, având ca obiect creanța în cuantum de 5.000 euro, reprezentând grantul rambursabil acordat beneficiarului pentru participarea la cursul de adaptare a experienței, creșterea indicatorilor psihometrici și dezvoltarea aptitudinilor profesionale; Contractul de prestare a serviciilor pentru colectarea debitelor/creanțelor nr. VC/02052025 din 02.05.2025, încheiat între SRL „Alliance Manpower World", în calitate de client, și IM „Incasso" SRL, în calitate de colector, precum și copia Contractului de acordare a grantului rambursabil nr. 659 din 16.12.2024. (f.d. 94–111 din dosarul administrativ).

Prin Decizia nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, ISSPNPC a reținut că, în urma analizei materialelor acumulate în cadrul procedurii administrative și a normelor legale incidente, instituția nu este competentă să soluționeze revendicările formulate în partea ce ține de constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale invocate de petiționar (f.d. 112 din dosarul administrativ).

Decizia menționată a fost expediată reclamantului ***** prin scrisoare recomandată și a fost recepționată de acesta la data de 23.07.2025, fapt confirmat prin semnătura aplicată pe copia avizului poștal (f.d. 113 din dosarul administrativ).

Nefiind de acord cu soluția adoptată, la data de 07.08.2025, avocatul *****, în interesele lui *****și *****, a formulat cerere prealabilă privind anularea Deciziei nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, înregistrată la ISSPNPC cu nr. 1797 (f.d. 114–120 din dosarul administrativ).

Prin răspunsul nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025, ISSPNPC a respins cererea prealabilă și a transmis dosarul administrativ, împreună cu decizia contestată, autorității ierarhic superioare – Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării al Republicii Moldova, în vederea soluționării definitive (f.d. 121–123 din dosarul administrativ).

În calitate de autoritate publică ierarhic superioară a ISSPNPC, în temeiul art. 167 alin. (2) și art. 168 alin. (1) din Codul administrativ nr. 116/2018, Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, prin Decizia definitivă nr. 17-2567 din 03.09.2025, a constatat legalitatea și temeinicia răspunsului ISSPNPC nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025, respingând integral cererea prealabilă înregistrată cu nr. 1797 din 07.08.2025, privind anularea Deciziei nr. 27/08-2338 din 16.07.2025 și emiterea unui act de constatare a caracterului pretins abuziv al clauzelor contractuale, ca fiind neîntemeiată. (f.d. 124–125 din dosarul administrativ).

Decizia Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării a fost expediată reprezentantului reclamanților la data de 05.09.2025, prin poșta electronică, la adresa indicată în cererea prealabilă. (f.d. 126 din dosarul administrativ).

Instanța de judecată relevă că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituţie, stă *principiul legalităţii* **şi** *supremației dreptului*.

Legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normelor juridice cuprinse în diverse acte normative cu normele juridice superioare ca forță juridică, iar toate acestea, cu normele constituționale (art. 7 din Constituție), precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (art. 4, alin. (2) și art. 8 din Constituție).

În domeniul dreptului administrativ, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea actului administrativ cu normele superioare, care stabilesc condiţii privind adoptarea sau emiterea lor cuprinse în actele legislative. Importanţa principiului legalităţii presupune ca legea să fie respectată, această exigenţă existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal şi pentru autorităţile publice şi private.

În măsura în care legalitatea vizează actele administrative emise de către autoritățile publice, exigenţa este ca acestea să acţioneze în strictă conformitate cu actele legislative, în limita competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii reglementate de lege.

Art. 21 din Codul administrativ, intitulat ”Legalitatea” consacră principiul legalității ca fiind un principiu comun atît procedurii administrative, cît și procedurii contenciosului administrativ, statuînd că:

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

(2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

(3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Instanța de judecată relevă că principiul legalității poate fi analizat în două sensuri:

- *formal*, și
- *material*.

Legalitatea activității administrative se referă deopotrivă atît la *aspectul formal* (acționarea autorităților publice în limitele competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege), cît și *aspectul material* (acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior).

Se reiterează că în speță, acțiunea formulată de către reclamanți se circumscrie acțiunii în contestare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. a) și art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ al Republicii Moldova, fiind susceptibilă de examinare de către instanța de contencios administrativ.

Această calificare logică derivă direct din natura materială a obiectului urmărit de reclamanți.

Legalitatea activității administrative se referă deopotrivă atît la *aspectul formal* (acționarea autorităților publice în limitele competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege), cît și *aspectul material* (acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior).

În prezenta cauză, obiectul litigiului îl constituie contestarea Răspunsului Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecţia Consumatorilor nr. 27/08-2338 din 16.07.2025 și deciziile adoptate în procedura prealabilă, Răspunsul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025, precum și Răspunsul Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării nr.17-2567 din 03.09.2025.

Refuzul exprimat de autoritate nu are caracter pur formal, ci reprezintă o manifestare de voință administrativă prin care se respinge în mod expres solicitarea reclamanților, ceea ce atrage incidența controlului de legalitate în contencios administrativ sub forma acțiunii în contestare.

În consecință, instanța constată că raportul juridic litigios este generat de refuzul autorităților pârâte de a emite actul administrativ solicitat privind constatarea caracterului abuziv al clauzelor cuprinse în Contractul nr. 795 din 16.07.2024 și Contractul nr. 659 din 16.12.2024, în modalitatea pretinsă de reclamanți. Prin urmare, legalitatea acestui refuz constituie obiectul controlului judecătoresc exercitat în prezenta cauză.

În acest context, instanța de judecată va analiza în partea motivantă a prezentei hotărîri dacă autoritatea publică pîrîtă a respectat atît aspectul formal, cît și material al principiului legalității în activitatea administrativă pe care a desfășurat-o în raport cu reclamanții ***** și *****.

I. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *formal* a principiului legalității, instanța de judecată relevă că legalitatea formală sau procedurală asigură desfășurarea unei proceduri administrative echitabile pentru cetățeni, iar Codul administrativ reglementează anumite garanții procedurale care au menirea de a garanta dreptul la o bună administrare prin desfășurarea unei proceduri administrative echitabile de către autoritățile publice.

Implicit, desfășurarea unei proceduri administrative de către autoritățile publice cu desconsiderarea garanțiilor procedurale reglementate de Codul administrativ în Cartea a doua, are ca efect nu doar încălcarea drepturilor procedurale ale participanților la procedura administrativă, ci afactează însăși substanța dreptului subiecților de drept la o procedură administrativă echitabilă, aceasta devenind una inechitabilă.

Din prevederile art. 11, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă că actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele 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;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

În acest context, instanța reține că beneficiarii actului administrativ a cărui emitere este solicitată în prezenta cauză sunt reclamanții ***** și *****, întrucât aceștia sunt persoanele în favoarea cărora se solicită recunoașterea dreptului pretins prin constatarea caracterului abuziv al clauzelor cuprinse în contractele litigioase, în condițiile expuse în cererea de chemare în judecată.

Din prevederile art. 44, alin. (1) Cod administrativ rezultă că sînt participanți la procedura administrativă: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Totodată, art. 44, alin. (3) Cod administrativ stabilește în mod imperativ faptul că autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative.

În speță, raportat la natura procedurii administrative desfășurate de Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării, se reține că actul administrativ a cărui emitere este solicitată este susceptibil să producă efecte juridice nu doar asupra drepturilor și intereselor legitime ale reclamanților, ci și asupra drepturilor și intereselor unei terțe persoane, respectiv SRL „Alliance Manpower World”, în calitate de parte contractantă în raporturile juridice deduse judecății.

Sub acest aspect, se constată că o eventuală constatare a caracterului abuziv al clauzelor contractuale ar putea afecta în mod direct drepturile și obligațiile societății, motiv pentru care aceasta a avut calitatea de participant în procedura administrativă. Din actele dosarului administrativ rezultă că SRL „Alliance Manpower World” a fost citată de ISSPNPC, reprezentantul acesteia fiind audiat și prezentând explicații, precum și înscrisuri în susținerea poziției sale.

Totodată, în cadrul prezentului litigiu de contencios administrativ, SRL „Alliance Manpower World” a fost atrasă în proces în calitate de terț, fiindu-i asigurată posibilitatea efectivă de a-și exercita drepturile procesuale, inclusiv de a-și expune poziția, de a formula apărări și de a prezenta probe în vederea protejării drepturilor și intereselor sale legitime.

Din materialele cauzei rezultă că SRL „Alliance Manpower World” a participat nemijlocit atât la procedura administrativă desfășurată în fața ISSPNPC, cât și la prezentul proces de contencios administrativ, beneficiind de toate garanțiile procesuale specifice principiului contradictorialității și dreptului la apărare.

Din prevederile art. 70, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă:

(1) Dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

(2) Dacă inițiază o procedură administrativă la cerere și la procedură participă și alte persoane, autoritatea publică îi informează în scris, în decursul unui termen rezonabil, despre procedura inițiată.

Raportând dispozițiile legale incidente la circumstanțele cauzei, se reține că procedura administrativă litigioasă a fost inițiată la solicitarea reclamanților, prin petiția înregistrată la ISSPNPC cu nr. 465-M din 02.06.2025, precum și prin petiția înregistrată cu nr. 483-T din 11.06.2025, retransmisă de Comisia Națională a Pieței Financiare, prin care aceștia au solicitat efectuarea unui control privind respectarea prevederilor Codului civil nr. 1107/2002 referitoare la contractele încheiate cu consumatorii, precum și constatarea caracterului abuziv al clauzelor cuprinse în Contractul nr. 659 din 16.12.2024 (pct. 2.1.1; 2.2.1; 3.1.1–3.1.3; 3.2.4; 3.3.1; 3.3.2; 4.1; 4.2; 4.2.1; 5.1; 5.2; 6.1; 6.2; 10.3) și în Contractul nr. 795 din 16.07.2024 (pct. 3.1.4).

Instanța constată că, pe parcursul procedurii administrative, aspectele relevante ale acesteia au fost aduse la cunoștința reclamanților în formă scrisă, fapt confirmat de materialele dosarului administrativ, inclusiv prin comunicarea actelor procedurale și a soluțiilor adoptate de autoritatea competentă.

De asemenea, din actele cauzei rezultă că autoritatea pârâtă și-a expus poziția asupra solicitărilor formulate prin răspunsurile emise pe parcursul procedurii administrative, inclusiv prin actele adoptate în procedura prealabilă, prin care a fost respinsă solicitarea privind emiterea actului administrativ solicitat.

În aceste condiții, instanța apreciază că obligația de informare prevăzută de art. 70 din Codul administrativ a fost respectată în mod efectiv, reclamanții fiind informați cu privire la desfășurarea și finalizarea procedurii administrative, precum și asupra motivelor care au stat la baza soluției adoptate. Prin urmare, instanța nu identifică încălcări procedurale de natură să fi afectat dreptul reclamanților de a participa în mod efectiv la procedura administrativă ori să determine ilegalitatea actelor emise din această perspectivă.

Din prevederile art. 94, alin. (1) și (2) Cod administrativ, rezultă:

(1) Înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

(2) Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

În speță, instanța reține că, deși autoritatea pîrîtă nu a procedat la audierea nemijlocită a reclamanților, această împrejurare nu echivalează, prin ea însăși, cu încălcarea dispozițiilor art. 94 alin. (1) și (2) din Codul administrativ.

Din analiza materialelor dosarului rezultă că reclamanților le-a fost asigurată posibilitatea efectivă de a-și expune poziția și de a-și prezenta argumentele în formă scrisă pe parcursul procedurii administrative.

Astfel, din actele dosarului administrativ rezultă că reclamanții au sesizat autoritatea prin mai multe petiții, cereri și demersuri, inclusiv prin intermediul reprezentantului ales, expunând în detaliu argumentele de fapt și de drept, pretențiile formulate și poziția lor juridică în raport cu

obiectul procedurii administrative. Aceste înscrisuri au fost examinate de autoritatea pârâtă și au constituit parte a materialelor reținute la adoptarea soluției contestate.

În acest context, instanța subliniază că dreptul la audiere consacrat de art. 94 din Codul administrativ are ca finalitate garantarea posibilității persoanei vizate de a-și exprima punctul de vedere înainte de emiterea unui act administrativ susceptibil să îi afecteze drepturile sau interesele legitime. Exercitarea acestui drept nu presupune, în mod necesar, organizarea unei audieri orale, fiind suficient ca persoanei să i se ofere o posibilitate reală și efectivă de a-și prezenta obiecțiile, inclusiv în formă scrisă sau prin intermediul reprezentantului său.

În cauza dedusă judecății, se constată că reclamanții au beneficiat de această posibilitate, iar autoritatea publică a avut acces la argumentele și înscrisurile prezentate înainte de adoptarea actelor contestate. În aceste condiții, lipsa unei audieri directe nu este de natură să atragă ilegalitatea procedurii administrative și nici să conducă la concluzia încălcării dreptului reclamanților de a participa efectiv la aceasta.

Prin urmare, instanța apreciază că procedura administrativă s-a desfășurat cu respectarea exigențelor prevăzute de Codul administrativ, fiind asigurate garanțiile procedurale aferente dreptului la participare și la apărare. În consecință, autoritatea publică pârâtă și-a exercitat atribuțiile în limitele competenței conferite de lege și cu respectarea principiului legalității.

II. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pârâtă a aspectului *material* al principiului legalității, se reține că verificarea legalității și temeiniciei conduitei administrative contestate presupune examinarea acesteia prin raportare la normele de drept material incidente raportului juridic litigios.

În acest sens, pentru a aprecia dacă refuzul autorității și măsurile administrative contestate sunt conforme exigențelor legale, instanța va analiza circumstanțele de fapt stabilite în cauză în coroborare cu dispozițiile legale aplicabile speței, urmând să verifice dacă autoritatea publică a acționat în limitele competențelor sale și cu respectarea scopului urmărit de lege.

Conform art. 220, alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93, iar potrivit art.221 alin.(1) al aceluiași act normativ, autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații.

Art. 93 Cod administrativ stabileşte sarcina probaţiunii, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenţia. Prin derogare de la prevederile alin. (1), *fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale*. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Sub aspectul situației de fapt, se reține că, prin petițiile adresate autorității administrative, reclamanții au solicitat verificarea și examinarea clauzelor contractuale înserate în Contractul nr. 659 din 16.12.2024 și Contractul nr. 795 din 16.07.2024, prin prisma dispozițiilor Codului civil, ale Legii nr. 256 din 09.12.2011 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii și ale Legii nr. 105-XV din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor, în vederea constatării caracterului pretins abuziv al acestora.

În susținerea demersului formulat, reclamanții au invocat că Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659 din 16.12.2024 conține o serie de clauze care urmează a fi supuse controlului de legalitate sub aspectul caracterului lor abuziv.

Astfel, aceștia au contestat clauza prevăzută la pct. 2.1.1, potrivit căreia solicitantul dorește să obțină un grant rambursabil exclusiv pentru participarea la curs în scopul dezvoltării

aptitudinilor profesionale necesare angajării ulterioare, precum și dispozițiile pct. 2.2.1, prin care Grantorul acordă un grant rambursabil în valoare de 5.000 euro pentru participarea la curs, susținând că nici *****, nici ***** nu au primit efectiv această sumă de bani.

Totodată, reclamanții au contestat clauzele prevăzute la pct. 3.1.1–3.1.3, prin care Grantorul se obligă să acorde grantul prin achitarea cheltuielilor aferente participării la curs și își rezervă dreptul de a solicita restituirea grantului atât de la Solicitant, cât și de la Garant în cazul neexecutării obligațiilor contractuale.

De asemenea, au fost contestate dispozițiile pct. 3.2.4, care instituie obligația Solicitantului de a începe rambursarea grantului în cuantum de 500 euro lunar, începând cu prima lună de primire a salariului, dar nu mai târziu de 30 de zile de la angajare, precum și clauzele pct. 3.3.1 și pct. 3.3.2, referitoare la răspunderea Garantului pentru executarea obligațiilor de rambursare și la obligația acestuia de a restitui grantul, integral sau parțial, în cazul neexecutării obligațiilor de către Solicitant.

Reclamanții au solicitat, de asemenea, verificarea clauzelor prevăzute la pct. 4.1, pct. 4.2 și pct. 4.2.1, care reglementează modalitatea de utilizare a grantului de către Grantor și Curator, inclusiv transferul fondurilor destinate organizării cursului, acoperirii cheltuielilor de coordonare, salarizare, închiriere a spațiilor, mijloace de comunicare și a altor cheltuieli aferente executării contractului.

În același timp, reclamanții au contestat dispozițiile pct. 5.1 și pct. 5.2, care stabilesc obligația Solicitantului de a rambursa grantul conform graficului prevăzut de contract și modalitatea de efectuare a plăților, precum și clauzele pct. 6.1 și pct. 6.2, referitoare la aplicarea unei penalități de 0,1% din suma restantă pentru fiecare zi de întârziere, fără a depăși 10% din valoarea grantului, și la răspunderea solidară a Garantului pentru executarea obligațiilor de rambursare, inclusiv a penalităților.

Totodată, reclamanții au solicitat verificarea clauzei prevăzute la pct. 10.3, prin care părțile confirmă că toate condițiile contractului sunt clare, înțelese și asumate în mod liber, conștientizând semnificația și consecințele juridice ale acestora.

În ceea ce privește Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16.07.2024, reclamanții au solicitat verificarea caracterului pretins abuziv al clauzei prevăzute la pct. 3.1.4, potrivit căreia beneficiarul se obligă să îndeplinească toate obligațiile și să exercite toate drepturile care decurg din contractele încheiate cu terți în executarea contractului principal.

În esență, reclamanții au solicitat autorității administrative să verifice dacă clauzele contractuale menționate au fost redactate și inserate cu respectarea cerințelor prevăzute de legislația privind protecția consumatorilor și clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii și, în funcție de rezultatul acestei analize, să constate caracterul lor abuziv.

Potrivit art. 1 din Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor, în scopul aplicării acestei legi se utilizează noțiunile prevăzute de Legea nr. 279/2017 privind informarea consumatorului cu privire la produsele alimentare și de Legea nr. 235/2011 privind activitățile de acreditare și de evaluare a conformității, fiind, totodată, definite o serie de noțiuni specifice. Dintre acestea, pentru soluționarea prezentei cauze prezintă relevanță următoarele definiții: *agent economic* – orice persoană juridică sau fizică autorizată pentru activitate de întreprinzător, care fabrică, transportă, comercializează produse ori părţi din produse, prestează servicii (execută lucrări); *consumator* – orice persoană fizică ce intenţionează să comande sau să procure ori care comandă, procură sau foloseşte produse, servicii pentru necesităţi nelegate de activitatea de întreprinzător, industrială, artizanală sau profesională; *comerciant* – orice persoană fizică sau

juridică care, în practicile comerciale ce fac obiectul prezentei legi, acţionează în cadrul activităţii sale comerciale, industriale, de producţie sau artizanale, precum şi orice persoană care acţionează în scop comercial, în numele sau în beneficiul unui comerciant; *clauză abuzivă* – clauză contractuală care, nefiind negociată în mod individual cu consumatorul, creează, contrar cerinţelor bunei-credinţe, prin ea însăşi sau împreună cu alte prevederi din contract, în detrimentul consumatorului, un dezechilibru semnificativ între drepturile şi obligaţiile părţilor ce apar din contract; *prestator* – orice persoană juridică sau fizică autorizată pentru activitate de întreprinzător, care prestează servicii; *serviciu* – activitate, alta decât cea din care rezultă produse, desfăşurată în scopul satisfacerii unor necesităţi ale consumatorilor.

În conformitate cu prevederile art. 5 din Legea nr. 105/2003, în conformitate cu prevederile Codului civil, se interzice comercianţilor a include clauze abuzive în astfel de contracte.

Potrivit art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art. 169–171.

Conform art. 3 alin. (1)-(4) Cod civil, legislaţia civilă determină statutul juridic al participanţilor la circuitul civil, temeiurile apariţiei dreptului de proprietate şi modul de exercitare a acestuia, reglementează obligaţiile contractuale şi de altă natură, alte raporturi patrimoniale şi personale nepatrimoniale dintre subiectele raporturilor juridice civile. Raporturile familiale, locative, raporturile de muncă, de exploatare a resurselor naturale şi de protecţie a mediului înconjurător, ce corespund prevederilor alin.(1), sînt reglementate de prezentul cod şi de alte legi. Raporturile privind realizarea și apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a altor valori nepatrimoniale sînt reglementate de prezentul cod și de alte legi în lumina dispozițiilor și principiilor stabilite de tratatele internaționale în materie de drepturi ale omului și libertăți fundamentale. Subiecte ale raporturilor juridice civile sînt persoanele fizice și juridice, cele care au calitate de profesionist, precum și cele care nu au această calitate.

Din prevederile art. 3 Cod civil, rezultă:

(1) Are calitatea de consumator orice persoană fizică care, în cadrul unui raport juridic civil, acţionează predominant în scopuri ce nu ţin de activitatea de întreprinzător sau profesională. Persoana fizică nu are calitatea de consumator dacă cealaltă parte a raportului juridic civil nu are calitatea de profesionist.

(2) Are calitatea de profesionist orice persoană fizică sau juridică de drept public sau de drept privat care, în cadrul unui raport juridic civil, acţionează în scopuri ce ţin de activitatea de întreprinzător sau profesională, chiar dacă persoana nu are scopul de a obţine un profit din această activitate.

(3) Persoana care, într-un raport juridic civil, corespunde atît dispoziţiilor alin.(1), cît şi dispoziţiilor alin.(2) se consideră consumator dacă recunoaşterea acestei calităţi îi oferă o anumită protecţie juridică, iar în celelalte cazuri persoana se consideră profesionist.

Prin raportare la prevederile art. 1 din Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor și art. 3, alin. (1) și (2) Cod civil, se constată că reclamanții au statut de consumatori în raport cu terțul, S.R.L. ”Alliance Manpower World”, care are statut de profesionist.

Raportând aceste dispoziții legale la circumstanțele cauzei, se constată că noțiunea de consumator presupune existența unei persoane fizice care acționează în afara sferei activităților

sale economice, comerciale, profesionale sau de întreprinzător, beneficiind de un regim juridic special de protecție în raporturile cu profesionistul.

Această protecție specială este justificată de existența unui dezechilibru obiectiv între consumator și profesionist, determinat, în principal, de diferența de nivel de informare, de capacitatea de negociere și de posibilitatea de evaluare a riscurilor și consecințelor juridice ale asumării unor obligații contractuale. În consecință, normele privind protecția consumatorilor urmăresc să asigure un echilibru real între părțile contractante și să prevină impunerea unor clauze contractuale care ar putea afecta în mod disproporționat drepturile și interesele legitime ale consumatorului.

În conformitate cu art. 37 alin. (1) din Legea nr. 105 din 13.03.2003 privind protecţia consumatorilor, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare şi Protecţia Consumatorilor efectuează controlul respectării prevederilor art. 1069–1072, 1075–1079 și 1081 din Codul civil în partea referitoare la contractele încheiate cu consumatorii şi constatarea clauzelor abuzive în contracte, la sesizarea consumatorului sau din oficiu, în condiţiile legii. Prevederile prezentului alineat nu se aplică subiecţilor prevăzuţi la art.4 alin.(2^1) din Legea nr.192/1998 privind Comisia Naţională a Pieţei Financiare.

Totodată, prevederile art. 37 alin. (3)–(7) din Legea nr. 105/2003 reglementează atribuțiile autorităților competente și consecințele juridice în cazul identificării unor clauze contractuale cu caracter abuziv.

Astfel, potrivit alin. (3) al normei menționate, comerciantul are obligaţia de a prezenta Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare şi Protecţia Consumatorilor sau, după caz, Comisiei Naţionale a Pieţei Financiare, la solicitare, o copie de pe originalul contractelor încheiate cu consumatorul care fac obiectul controlului, cu respectarea legislaţiei privind protecţia datelor cu caracter personal şi a altor obligaţii de confidenţialitate impuse de lege sau de contract.

Conform alin. (4) al aceluiași articol, în cazul constatării clauzelor abuzive în contractul încheiat cu consumatorul, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare şi Protecţia Consumatorilor sau, după caz, Comisia Naţională a Pieţei Financiare întocmește act de constatare şi intentează acţiune în instanţa de judecată în vederea solicitării constatării nulităţii acestor clauze.

Potrivit alin. (5), în cazul în care constată caracterul abuziv al clauzelor contractuale elaborate pentru a fi utilizate în o multitudine de contracte, instanţa de judecată constată nulitatea acestor clauze, dispune excluderea lor din contract, impunând, totodată, comerciantului obligaţia de a exclude aceste clauze din contractele cu acelaşi obiect încheiate cu alţi consumatori, precum şi interdicţia de a include astfel de clauze în alte contracte care urmează a fi încheiate cu consumatorii.

În temeiul alin. (6), pentru prevenirea includerii în contracte a unor clauze abuzive, acţiunile menţionate la alin. (4) şi (5) pot fi îndreptate, separat sau în ansamblu, împotriva unui număr de comercianţi din acelaşi sector economic sau împotriva asociaţiilor acestora care utilizează sau recomandă utilizarea aceloraşi clauze sau a unor clauze similare.

Totodată, conform alin. (7), consumatorul prejudiciat nemijlocit prin contracte încheiate cu încălcarea prevederilor legii sau asociaţiile obşteşti de consumatori sunt în drept să intenteze acţiuni în instanţa de judecată în apărarea drepturilor şi intereselor legitime ale consumatorilor prejudiciaţi, în vederea solicitării constatării nulităţii clauzelor contractuale presupuse a fi abuzive, în condiţiile legii.

Prin urmare, din interpretarea coroborată a dispozițiilor art. 37 din Legea nr. 105/2003 rezultă că atribuția ISSPNPC în materia clauzelor abuzive constă în verificarea respectării legislației privind protecția consumatorilor, examinarea contractelor supuse controlului, constatarea eventualelor încălcări și, în cazul stabilirii existenței unor clauze cu caracter abuziv, întocmirea actelor corespunzătoare și sesizarea instanței de judecată pentru aplicarea consecințelor juridice prevăzute de lege.

Astfel, competența ISSPNPC nu include pronunțarea asupra nulității clauzelor contractuale, această prerogativă revenind instanței de judecată, ci presupune efectuarea unei verificări administrative privind existența unor eventuale încălcări ale legislației privind clauzele abuzive în contractele încheiate de profesioniști cu consumatorii, cu respectarea atribuțiilor și limitelor de competență stabilite de lege.

În conformitate cu art. 992 alin. (1) Cod civil, contract este acordul de voinţă realizat între două sau mai multe persoane prin care se stabilesc, se modifică sau se sting raporturi juridice.

Prin raportare la prevederile art. 1069, alin. (6) Cod civil, clauză standard se consideră clauza care a fost elaborată anticipat pentru o multitudine de contracte implicînd diferite părţi şi care nu a fost negociată individual.

Lipsa negocierii individuale a unei clauze standard, generează prezumția prevăzută de art. 1069, alin. (3) Cod civil, în conformitate cu care, dacă o clauză a fost propusă ca parte a unor clauze standard, se prezumă că ea nu a fost negociată individual.

Totodată, prin raportare la prevederile art. 1069, alin. (4) Cod civil, în contractul dintre un profesionist şi un consumator se prezumă că:

a) clauzele au fost propuse de către profesionist;

b) clauzele nu au fost negociate individual;

c) clauzele elaborate de către un intermediar sau un alt terţ au fost propuse de către profesionist.

În procesul examinării cauzei, s-a constatat cert că clauzele contractuale au fost propuse reclamanților anticipat de terțul S.R.L. ”Alliance Manpower World”, care are statut de profesionist, iar din această perspectivă, prezumțiile prevăzute de art. 1069, alin. (3) și (4) Cod civil, operează de drept.

Din prevederile art. 123, alin. (4) Cod civil rezultă că faptele care, conform legii, sînt prezumate a fi stabilite nu trebuie dovedite de persoana în a cărei favoare se prezumă. Prezumarea faptelor poate fi contestată, conform regulilor generale de probaţiune, de persoana interesată dacă legea nu dispune altfel.

Astfel, în prezenta cauză, sarcina de a răsturna prezumțiile prevăzute de art. art. 1069, alin. (3) și (4) Cod civil, i-a revenit terțului S.R.L. ”Alliance Manpower World” și pîrîților.

În procesul examinării cauzei, nici terțul și nici pîrîții nu au prezentat probe care să combat prezumțiile respective, iar în aceste circumstanțe, instanța de judecată apreciază că procedura administrativă a fost viciată, reprezentanții ambelor autorități publice invocînd în cadrul dezbaterilor judiciare faptul că contractul pe care reclamanții l-au încheiat cu terțul S.R.L. ”Alliance Manpower World” nu conține clauze contractuale standard, ci clauze negociate, iar din această perspectivă, se exclude controlul caracterului abuziv al clauzelor contractuale.

Prin raportare la prevederile art. 1069 alin. (1) Cod Civil, clauza propusă de una dintre părţi nu este negociată individual dacă cealaltă parte nu a putut să-i influenţeze conţinutul, în special deoarece aceasta sa elaborat anticipat indiferent că face parte din clauze standard sau nu.

În cazul dat, s-a constatat în mod cert faptul că reclamanții nu au avut posibilitatea reală efectivă de a influența conținutul clauzelor contractuale propuse de terți, iar aceste clauze sunt clauze contractuale standard prin raportare la prevederile art. 1069, alin. (6) Cod civil.

În temeiul art. 1072 alin. (1) Cod civil, într-un contract dintre un profesionist și un consumator, clauza care nu a fost negociată individual se consideră abuzivă dacă este propusă de către profesionist și dezavantajează considerabil, contrar bunei-credințe, consumatorul.

Potrivit prevederilor art. 1075 alin. (1)-(2) Cod civil, La evaluarea caracterului abuziv al unei clauze contractuale în sensul art. 1072 alin. (1), art. 1073 și 1074 se va ține cont de:

a) respectarea obligației de transparență prevăzută la art. 1071;

b) natura obiectului contractului;

c) circumstanțele determinante în cadrul încheierii contractului;

d) celelalte clauze contractuale; și

e) clauzele cuprinse în orice alt contract de care depinde contractul.

Evaluarea caracterului abuziv al clauzelor nu poate să se refere la obiectul contractului și nici la caracterul adecvat al prețului sau al remunerației, pe de o parte, față de bunurile, lucrările sau serviciile furnizate în schimbul acestora, pe de altă parte, în cazul în care s-a respectat obligația de transparență, prevăzută la art. 1071. Obiectul contractului și raportul dintre preț și calitate pot fi luate în considerare la evaluarea caracterului abuziv al celorlalte clauze contractuale.

Raportând prevederile legale menționate la circumstanțele concrete ale cauzei, instanța reține că procedura administrativă a fost inițiată ca urmare a petițiilor formulate de reclamanții ***** și *****, prin care aceștia au solicitat verificarea conformității clauzelor contractuale inserate în Contractul de acordare a unui grant rambursabil nr. 659 din 16.12.2024 și în Contractul de prestări servicii juridice și asistență în obținerea vizei de muncă nr. 795 din 16.07.2024, prin prisma prevederilor Codului civil și a legislației în materia protecției consumatorilor.

În cadrul procedurii administrative, ISSPNPC, în exercitarea atribuțiilor sale legale și în temeiul art. 69 alin. (2) din Codul administrativ, a efectuat examinarea circumstanțelor de fapt și de drept invocate de reclamanți, fiind solicitate informații, acte și explicații de la S.R.L. „Alliance Manpower World”, în calitate de profesionist și participant la raporturile contractuale supuse verificării.

În urma examinării materialelor acumulate și a cadrului normativ aplicabil, ISSPNPC, prin răspunsul nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, a concluzionat că nu există temei juridic pentru intervenția sa în vederea soluționării revendicărilor formulate de reclamanți privind constatarea caracterului abuziv al clauzelor contractuale.

Totodată, autoritatea a indicat că persoanele care apreciază că le-au fost încălcate drepturile sau interesele legitime sunt în drept să solicite protecția acestora pe calea judiciară, inclusiv prin aplicarea prevederilor art. 1076 alin. (3) din Codul civil, potrivit cărora, în situația în care partea care nu a propus clauza abuzivă are calitatea de consumator, instanța de judecată este obligată să invoce din oficiu nulitatea unei asemenea clauze.

În acest context, se reține că, potrivit art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea legală a acesteia de a opta între mai multe soluții juridice posibile, în limitele și condițiile stabilite de actele normative aplicabile, în vederea realizării scopului prevăzut de lege. Exercitarea dreptului discreționar nu conferă autorității o libertate arbitrară de apreciere, ci presupune obligația acesteia de a adopta o soluție legală, proporțională, motivată și conformă principiilor bunei-credințe și legalității.

Conform art. 87 din Codul administrativ, autoritatea publică se conduce de probele pe care le consideră necesare pentru investigarea completă și obiectivă a stării de fapt, în limitele dreptului său discreționar. În acest scop, autoritatea poate solicita informații, audia participanți, martori și experți sau specialiști, poate solicita prezentarea actelor și dosarelor relevante, precum și poate efectua cercetări directe atunci când acestea sunt necesare pentru stabilirea situației de fapt.

Prin urmare, instanța constată că, în cadrul procedurii administrative desfășurate, ISSPNPC a utilizat instrumentele procedurale prevăzute de lege, a solicitat informațiile necesare, a examinat pozițiile exprimate de participanți și a apreciat materialul probator administrat în raport cu obiectul sesizărilor formulate.

Totodată, în conformitate cu art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc asupra exercitării dreptului discreționar de către autoritatea publică se limitează la verificarea aspectelor privind exercitarea efectivă a competenței discreționare, luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, respectarea limitelor legale ale acestei competențe și exercitarea ei în conformitate cu scopul prevăzut de lege.

În acest sens, instanța reține că dispozițiile titlului III al Codului administrativ reglementează condițiile de fond și de formă aplicabile activității administrative, inclusiv cerințele privind motivarea actelor administrative individuale. Motivarea reprezintă un element esențial al legalității actului administrativ, întrucât permite verificarea raționamentului autorității publice, precum și exercitarea efectivă a dreptului persoanei interesate de a contesta soluția adoptată.

Potrivit art. 118 din Codul administrativ, motivarea reprezintă operațiunea administrativă prin care sunt expuse considerentele de fapt și de drept care justifică emiterea unui act administrativ individual. Astfel, obligația de motivare impune autorității publice prezentarea argumentelor care au determinat adoptarea unei anumite soluții, indiferent de temeiul juridic aplicat.

Prin urmare, obiectul controlului judecătoresc în prezenta cauză nu îl constituie aprecierea nemijlocită a caracterului abuziv al clauzelor contractuale contestate, această chestiune urmând a fi analizată prin mecanismele juridice prevăzute de legislația civilă, ci verificarea legalității modului în care ISSPNPC și-a exercitat competența atribuită prin art. 37 din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor.

Astfel, instanța de judecată urmează să verifice dacă autoritatea publică a realizat o examinare efectivă a sesizării, dacă a cercetat complet și obiectiv circumstanțele relevante ale cauzei, dacă a răspuns argumentelor esențiale invocate de consumatori și dacă soluția adoptată este motivată corespunzător scopului competenței atribuite prin lege.

Din analiza actelor administrative contestate rezultă că ISSPNPC și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării și-au fundamentat concluziile în principal pe existența semnăturilor consumatorilor pe contractele încheiate și pe declarațiile acestora privind luarea la cunoștință a conținutului contractual.

Existența unei semnături pe un contract sau pe anumite recipise, nu exclude, prin ea însăși, caracterul eventual abuziv al unor clauze contractuale. În materia protecției consumatorilor, analiza trebuie să vizeze nu doar acordul formal exprimat de consumator, ci și caracterul efectiv negociat individual al clauzelor contractuale, transparența acestora, respectarea principiului bunei-credințe și existența unui echilibru real între drepturile și obligațiile părților.

În speță, reclamanții au invocat circumstanțe concrete care puteau avea relevanță directă asupra aprecierii clauzelor contestate, respectiv faptul că locul de muncă oferit în Israel nu ar fi

corespuns condițiilor prezentate inițial, că condițiile de muncă și trai ar fi determinat încetarea raportului de muncă după o perioadă scurtă, precum și faptul că serviciile prevăzute de contractul de grant nu ar fi fost efectiv prestate.

Aceste circumstanțe erau relevante inclusiv pentru interpretarea și aplicarea pct. 3.2.5 din Contractul nr. 659 din 16.12.2024, potrivit căruia solicitantul este eliberat de obligația de restituire a grantului în cazul imposibilității angajării. Autoritatea urma să stabilească dacă încetarea raportului de muncă în condițiile invocate de reclamanți reprezintă un risc asumat de consumator sau o consecință determinată de executarea necorespunzătoare a obligațiilor profesionistului.

De asemenea, nu rezultă că autoritatea ar fi verificat dacă obligațiile asumate de profesionist au fost executate în mod corespunzător, dacă cursul prevăzut în contract a fost organizat efectiv, dacă consumatorul a beneficiat de serviciile pentru care i-a fost instituită obligația de restituire a sumei de 5.000 euro și dacă mecanismul contractual creat a asigurat un echilibru între drepturile și obligațiile părților.

Prin urmare, analiza realizată de autorități s-a limitat la aspecte de ordin formal, bazată pe o interpretare eronată a legislației civile, pornind de la premisa caracterului negociat al clauzelor contractuale, fără o examinare substanțială a contextului încheierii și executării contractului, precum și a efectelor reale produse asupra consumatorilor.

O asemenea abordare este contrară obligației de cercetare completă și obiectivă a situației de fapt, prevăzută de art. 22 din Codul administrativ, potrivit căruia autoritatea publică este obligată să stabilească din oficiu toate circumstanțele relevante pentru soluționarea cauzei. Totodată, aceasta contravine principiilor eficienței, proporționalității și motivării actelor administrative, consacrate de art. 28, art. 29 și art. 31 din Codul administrativ.

În particular, obligația de motivare impunea autorității să ofere un răspuns argumentat asupra circumstanțelor invocate de reclamanți și să explice de ce acestea nu sunt relevante pentru aprecierea caracterului abuziv al clauzelor contractuale. Or, simpla referire la faptul că documentele au fost semnate de consumatori nu reprezintă o analiză suficientă a aspectelor sesizate.

În aceste condiții, instanța constată că examinarea efectuată de ISSPNPC a avut un caracter predominant formal, superficial și eronat, constatîndu-se cert în procesul examinării cauzei faptul că clauzele utilizate de terț în contractul încheiat cu reclamanții sunt clauze contractuale standard, care nu au fost negociate individual, iar reclamanții nu au putut să le influențeze conținutul, motiv pentru care, autoritatea publică urma să verifice caracterul abuziv al acestor clauze contractuale standard prin prisma mecanismului de protecție instituit de legislația națională în domeniul clauzelor contractuale abuzive în contractele încheiate între un profesionist și un consumator, ceea ce la caz, nu s-a realizat.

Prin urmare, răspunsul ISSPNPC nr. 27/08-2338 din 16.07.2025 urmează a fi anulat.

În ceea ce privește cerințele reclamanților privind anularea deciziilor adoptate în procedura prealabilă – răspunsul ISSPNPC nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025 și răspunsul Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării nr. 17-2567 din 03.09.2025, se reține că acestea urmează a fi admise, întrucât au caracter subsecvent față de actul administrativ inițial contestat. În condițiile anulării răspunsului ISSPNPC nr. 27/08-2338 din 16.07.2025, actele emise în cadrul procedurii prealabile nu mai produc un efect juridic distinct, urmând soarta actului principal, conform principiului *accessorium sequitur principale*.

Instanța reține că, în prezenta cauză, remediul juridic nu poate consta în obligarea ISSPNPC la emiterea directă a actului de constatare a caracterului abuziv al clauzelor contractuale contestate.

Or, obiectul controlului judecătoresc îl constituie legalitatea exercitării competenței administrative, iar nu substituirea autorității publice în realizarea atribuțiilor sale legale.

Constatarea caracterului abuziv al unei clauze contractuale presupune o analiză complexă a raportului juridic dintre profesionist și consumator, inclusiv sub aspectul caracterului negociat sau nenegociat al clauzelor, al bunei-credințe contractuale, al echilibrului dintre drepturile și obligațiile părților și al efectelor concrete produse prin aplicarea acestora.

În speță, instanța de judecată a constatat că atît ISSPNPC, cît și Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării au apreciat în mod eronat caracterul negociat al clauzelor contractuale incluse în contractul încheiat de terț cu reclamanții, motiv pentru care, se impune soluția de a obliga ISSPNPC să reexamineze cererea reclamanților din 02 mai 2025, ținînd cont de constatările din prezenta hotărîre conform cărora contractul încheiat de terț și reclamanți conține clauze contractuale standard.

Instanța de judecată nu dispune de competență în cadrul unui litigiu de contencios administrativ pentru a aprecia nemijlocit caracterul abuziv sau neabuziv al clauzelor contestate, întrucât o asemenea analiză ar presupune exercitarea atribuției administrative proprii a ISSPNPC și nu un control al legalității actului administrativ contestat.

În consecință, constatând caracterul incomplet al activității administrative realizate de ISSPNPC, instanța va obliga această autoritate publică să reexamineze cererea reclamanților din 02 mai 2025, cu respectarea exigențelor unei proceduri administrative efective, complete și motivate, prin cercetarea tuturor circumstanțelor relevante și adoptarea unei soluții în limitele competenței legale și ținînd cont de constatările din partea motivantă a prezentei hotărîri.

Astfel, prin prezenta hotărâre instanța nu se pronunță asupra caracterului abuziv sau neabuziv al clauzelor contractuale contestate, întrucât obiectul prezentei cauze îl constituie verificarea legalității modului în care ISSPNPC și-a exercitat competența atribuită prin art. 37 din Legea nr. 105/2003 privind protecția consumatorilor, iar nu soluționarea unei acțiuni directe având ca obiect constatarea nulității clauzelor contractuale presupuse a fi abuzive.

Instanța reține că, potrivit art. 37 alin. (7) din Legea nr. 105/2003, consumatorul prejudiciat nemijlocit prin contracte încheiate cu încălcarea prevederilor legii sau asociațiile obștești de consumatori au dreptul de a solicita în instanța de judecată constatarea nulității clauzelor contractuale presupuse a fi abuzive, în condițiile legii. Totodată, evaluarea caracterului abuziv al unei clauze contractuale presupune aplicarea criteriilor prevăzute de art. 1075 din Codul civil, inclusiv examinarea obligației de transparență, a naturii obiectului contractului, a circumstanțelor determinante la încheierea contractului, a celorlalte clauze contractuale și a efectelor produse în cadrul raportului juridic dintre profesionist și consumator.

În prezenta cauză însă, instanța este chemată să verifice dacă autoritatea administrativă a realizat o examinare efectivă și completă a sesizării formulate de consumatori și dacă refuzul de emitere a actului administrativ solicitat a fost adoptat cu respectarea principiilor procedurii administrative, inclusiv a obligației de cercetare completă a situației de fapt și de motivare a soluției.

Constatarea caracterului incomplet al examinării administrative nu echivalează cu constatarea existenței caracterului abuziv al clauzelor contractuale, această apreciere necesitând o analiză distinctă, care trebuie realizată fie de autoritatea competentă în cadrul procedurii

administrative, fie de instanța sesizată cu o acțiune având ca obiect nemijlocit constatarea nulității clauzelor contractuale presupuse a fi abuzive.

În consecință, soluția pronunțată în prezenta cauză vizează exclusiv legalitatea activității administrative desfășurate de ISSPNPC și obligarea acesteia la reexaminarea sesizării reclamanților, fără a anticipa rezultatul analizei asupra caracterului abuziv sau neabuziv al clauzelor contractuale contestate.

Reieșind din cele expuse mai sus, acțiunea în contencios administrativ se admite parțial.

În conformitate cu art. 224 Cod administrativ al Republicii Moldova, instanţa de judecată,

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se admite parțial acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** și *****.

Se anulează Răspunsul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecţia Consumatorilor nr. 27/08-2338 din 16.07.2025 și deciziile adoptate în procedura prealabilă, Răspunsul Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor nr. 27/12-335/2729 din 18.08.2025, precum și Răspunsul Ministerului Dezvoltării Economice și Digitalizării nr.17-2567 din 03.09.2025. Se obligă Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecţia Consumatorilor să reexamineze cererea reclamanților din 02 mai 2025.

În rest, acțiunea în contencios administrativ se respinge.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Președintele ședinței,
Judecătorul Gheorghe MÎȚU