Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), judecătorul Tatiana Avasiloaie
Dosarul nr. 3r-432/23 /2-22136489-02-3r-13092023/

D E C I Z I E

30 octombrie 2023 mun. Chișinău

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

În componența:
Preşedintele completului, judecătorul Veronica Negru
Judecătorii Ecaterina Palanciuc și Ina Dutca

examinând în ordine de recurs, în lipsa părților, cererea de recurs declarată de *****, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 24 martie 2023, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** împotriva ***** cu privire la contestarea actului administrativ

c o n s t a t ă:

Circumstanțele cauzei:

1. La data de 15 septembrie 2022, ***** s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva ***** prin care a contestat Certificatul de cazier juridic detaliat *****

Poziția instanței de fond:

2. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 24 martie 2023, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de ***** împotriva ***** cu privire la contestarea actului administrativ, în temeiul art. 207 alin.(2) lit.f) Cod administrativ.

Solicitarea recurentului:

3. Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 24 martie 2023, la data de 11 septembrie 2023, ***** a declarat recurs, solicitând anularea încheierii instanței de fond, ca fiind neîntemeiată.

Argumentele părţilor în recurs:

4. În motivarea recursului, recurentul a reiterat poziția expusă prin acțiunea depusă, menționând că, instanța de fond eronat a conchis asupra inadmisibilității acesteia, pe motivul nerespectării procedurii prealabile de contestare a actului administrativ.
5. Prin referința depusă la data de 10 octombrie 2023, intimatul Ministerul Afacerilor Interne a solicitat respingerea recursului ca fiind neîntemeiat, cu menținerea încheierii contestate.
6. Subliniază că, cazierul judiciar detaliat din 09.09.2022, a fost eliberat în baza

cererii recurentului, acesta ne fiind contestat cu cerere prealabilă la autoritatea emitentă, instanța de fond corect concluzionând asupra inadmisibilității acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului:

7. În acord cu prevederile stipulate la art.241 alin.(1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.
8. În corespundere cu dispozițiile art.242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.
9. Din analiza materialelor dosarului, Completul de contencios administrativ constată că, recursul este declarat în termenul prevăzut de lege, încheierea contestată cu recurs fiind emisă la data de 24 martie 2023, fiind recepționată de recurent la data de 26 august 2023, fapt ce se atestă prin semnătura aplicată pe avizul de recepție (f.d.33), iar cererea de recurs fiind depusă la data de 11 septembrie 2023 (f.d.34).
10. Art.236 Cod administrativ prevede expres că, instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul se declară inadmisibil în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.
11. Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sânt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.
12. Consecvent, Colegiul reține, că recursul depus de ***** conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază solicitările. Iar, în condițiile descrise supra, în temeiul reglementărilor art.233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ

concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

13. Reieșind din argumentele invocate de participanții la proces, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința recursului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide că, recursul este admisibil, dar neîntemeiat, motiv din care urmează a fi respins din următoarele considerente.
14. În conformitate cu prevederile art.192 alin.(1) Cod administrativ, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel şi la Curtea Supremă de Justiţie se instituie complete şi/sau colegii specializate de judecători.
15. În accepțiunea art.194 alin.(1) Cod administrativ, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.
16. Art.243 alin.(2) Cod administrativ, indică că, instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată.
17. Conform art.243 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: […] b) respinge recursul.
18. Potrivit art.219 alin.(1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.
19. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.
20. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.
21. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.
22. În același sens, Colegiul notează că, în acord cu prevederile art.2, alin.(1) și (2) Cod administrativ, prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative şi ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ. Anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile

prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

23. În corespundere cu art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.
24. În temeiul art.22 Cod administrativ, autoritățile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.
25. Colegiul specifică de asemenea, că, reieșind din prevederile legale statuate la art.162 Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.
26. În conformitate cu art.163 Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situaţia unei persoane faţă de situaţia din decizia iniţială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanţa de judecată.
27. Instanța de recurs remarcă că, în virtutea art.167 Cod administrativ, dacă consideră cererea prealabilă ca fiind admisibilă şi întemeiată, autoritatea publică emitentă anulează în tot sau în parte actul administrativ individual contestat sau emite actul administrativ individual solicitat. Dacă respinge în tot sau în parte cererea prealabilă ca fiind inadmisibilă sau neîntemeiată, autoritatea publică emitentă transmite dosarul administrativ cu toate actele autorităţii publice ierarhic superioare. Autoritatea publică emitentă soluţionează cererea prealabilă în termen de 15 zile calendaristice. Prevederile art. 60 alin. (2)–(5) se aplică corespunzător. Dacă prin cererea prealabilă se solicită şi repararea prejudiciului, atunci cererea privind repararea prejudiciului se examinează de autoritatea publică emitentă în procedură administrativă separată.
28. În concordanță cu art.189 Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci cînd autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere. În cazurile prevăzute de lege, precum şi în

scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acţiunea în contencios administrativ poate fi înaintată şi de autoritatea publică, iar potrivit art.195 Cod administrativ, procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.

29. În corelație cu art.206 Cod administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ). Acţiunea în constatare prezumă existenţa unui interes îndreptăţit pentru constatarea solicitată. Acţiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul îşi poate sau şi-ar putea revendica drepturile printr-o altă acţiune prevăzută la alin. (1), cu excepţia situaţiei când se urmăreşte constatarea nulităţii unui act administrativ individual sau normativ.
30. Colegiul menționează că, reieșind din prevederile expres statuate la art. 207 alin.(1) și alin.(2) lit. f) Cod administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când nu sunt întrunite condiţiile prevăzute la art. 208.
31. Art. 208 Cod administrativ prevede că, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deşi termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acţiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terţ. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acţiunea 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. O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni. O acţiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare.
32. Subsecvent, Colegiul precizează că, reieșind din conținutul normelor procesuale citate supra, se atestă că, pentru a pune în mişcare o acţiune în judecată, este

necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiţii de formă și conținut, precum ar fi respectarea competenței jurisdicționale, existența capacității procesuale, achitarea taxei de stat etc. Respectarea procedurii de soluţionare prealabilă a litigiului pe cale extrajudiciară constituie în sine o condiție specială obligatorie de valorificare a dreptului la acțiune în justiție, care necesită a fi întrunită doar în anumite cazuri în funcție de natura litigiului.

33. În acest context, Colegiul remarcă că, prin instituirea procedurii prealabile de soluționare a litigiilor, legiuitorul nu a urmărit restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituţional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova, fiind urmărit astfel scopul de a preveni abuzurile posibile şi de a asigura protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.
34. Instanța de recurs reiterează că, Codul administrativ instituie obligația respectării procedurii prealabile de soluționare pe cale prealabilă prejudiciară a litigiilor de contencios administrativ, fiind stabilit expres și termenul, în interiorul căruia, urmează a fi valorificată acțiunea de contencios administrativ.
35. Astfel, cu referire la cazul dedus judecății, Colegiul constată că, prin prezenta acțiune, reclamantul ***** contestă informația reflectată în cazierul judiciar detaliat, eliberat pe numele său.
36. În acest sens, Colegiul reține că, cazierul judiciar detaliat din 09.09.2022, a fost eliberat în baza cererii inițiale a reclamantului *****, cazierul ne fiind contestat cu cerere prealabilă la autoritatea emitentă.
37. Colegiul indică că, litigiul în cauză nu face parte din categoria celor care urmează a fi contestate cu respectarea procedurii prealabile de soluționare a litigiului.
38. Totodată, Colegiul precizează că, prin prisma reglementărilor înserate la art.2 alin.(2) Cod administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate, pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.
39. Colegiul subliniază că, derogări de la aplicabilitatea prevederilor Codului administrativ sânt admisibile doar în limitele exigenților legale cumulative prevăzute de art.2 alin.(2) Cod administrativ, și doar în cazul întrunirii cumulative a 4 condiții: domenii specifice de activitate; norme legislative speciale derogatorii; reglementarea derogatorie să fie absolut necesară; reglementarea să nu contravină esenței (principiilor) Codului administrativ.
40. Colegiul remarcă de asemenea că, este justă concluzia instanței de fond cu privire la neîntrunirea condițiilor legale enunțate de art.2 alin.(2) Cod administrativ, specificând că, condițiile de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ sunt prevăzute de Codul administrativ, dar nu de

normele dreptului material, or, neexecutarea prevederilor statuate de art.257 alin.(3) Cod administrativ de către subiecții de drept competenți, nu constituie un motiv pentru instanțele judecătorești de neaplicare a Codului administrativ și soluționarea problemelor de aplicare a legii conform principilor ce guvernează aplicarea legii în timp, orice altă soluție fiind contrară nu numai principiului respectării statului de drept, dar și un obstacol serios în dezvoltarea democratică a societății și aplicării imediate a prevederilor Codului administrativ, și totodată, diametral opusă legalității și eficienții activității administrative a autorităților publice.

41. Pe cale de consecință, Colegiul apreciază ca fiind justă și întemeiată concluzia primei instanțe privind nerespectarea de către reclamantul/recurent a procedurii prealabile de contestare a cazierului judiciar detaliat din 09.09.2022, fiind declarată ca fiind inadmisibilă acțiunea înaintată de ***** împotriva ***** cu privire la contestarea actului administrativ, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Cod administrativ, iar, prin prisma art.207 alin.(4) Cod administrativ, explicându-se reclamantului că, declararea acţiunii ca inadmisibilă nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiaşi reclamant cu aceeaşi acţiune.
42. În același timp, Colegiul remarcă că, în cazierul judiciar detaliat din 09.09.2022, autoritatea emitentă nu a indicat informația cu privire la exercitarea căii de atac și în acest sens, instanța de fond a explicat reclamantului că, în temeiul art.165 alin.(2) Cod administrativ, dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau este indicată incorect, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii petiției.
43. Tot odată, Colegiul remarcă că, *****, prin cererea de recurs depusă, nu a invocat nici un motiv plauzibil în vederea dispunerii anulării actului judecătoresc contestat cu recurs, or, simpla nemulțumire a părților de soluția adoptată de instanța inferioară, nu poate constitui motiv de admitere a cererii de recurs, dacă nu este invocat sau dacă din conținutul recursului nu se reține vreun temei de recurs expres prevăzut de lege, or, prin prisma jurisprudenței CtEDO, recursul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri.
44. Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, conchide că, prima instanță întemeiat și justificat a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de *****, iar argumentele invocate în cererea de recurs fiind neîntemeiate.
45. Având în vedere cele expuse supra, Colegiul ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de ***** și a menține încheierea contestată.
46. În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) lit.b) Cod administrativ,

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

d e c i d e :

Se respinge recursul declarat de ***** împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 24 martie 2023.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului,
judecătorul Veronica Negru

Judecătorii Ecaterina Palanciuc

Ina Dutca