Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Maxim Irina
Dosarul: nr. 3r-715/25
2-25071286-02-3r-21112025

D E C I Z I E

27 aprilie 2026 mun. Chișinău

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

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând, fără citarea părților, recursul declarat de SRL „Boghian”,
împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 03 noiembrie 2025,
emisă în ordine de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de SRL „Boghian” împotriva Procuraturii Anticorupție, Procurorului Liliana Partole din cadrul Procuraturii mun. Chișinău, Oficiul Ciocana cu privire la constatarea nulității ordonanței,

a c o n s t a t a t :

Circumstanțele cauzei

La 19 mai 2025 SRL „Boghian” a înaintat în instanța de contencios administrativ o acțiune împotriva Procuraturii Anticorupție, Procurorului - Partole Liliana din cadrul Procuraturii mun. Chișinău, Oficiul Ciocana, prin care a solicitat:

- constatarea nulității ordonanței Procurorului - Partole Liliana, emisă la 08 august 2016, adresată SRL „Boghian”;
- constatarea încălcării legislației Republicii Moldova de către persoanele din cadrul Procuraturii Anticorupție, care nu au examinat și nu s-au expus pe baza probelor și argumentelor legislației înaintate de SRL „Boghian” în privința ordonanței falsificate, emise la 08 august 2016 de către Procurorul - Partole Liliana.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 03 noiembrie 2025, acțiunea în ordine de contencios administrativ înaintată de SRL „Boghian” a fost declarată inadmisibilă în temeiul prevederilor art.207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitările din recurs

La 13 noiembrie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*), SRL „Boghian”, a înaintat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 03 noiembrie 2025, solicitând anularea actului judecătoresc și restituirea cauzei spre examinare în instanța de fond.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat că încheierea primei instanțe este neîntemeiată, emisă cu încălcarea și aplicarea eronată a normelor de drept material și cu aprecierea arbitrară de către instanță a probelor anexate la materialele cauzei.

Astfel, în cererea de recurs au fost reiterate faptele și temeiurile de drept invocate în acțiunea inițială cu privire la recunoașterea dreptului de proprietate asupra sectoarelor de tunel nr. 1 și nr. 2 din mun. Chișinău, str. M. Sadoveanu 42/7, bunuri dobândite prin contractele de vânzare-cumpărare nr. 79 și nr. 80 din 18 septembrie 2007, încheiate cu SA „Agat”, drept confirmat prin hotărârea Judecătoriei sect. Ciocana mun. Chișinău din 15 octombrie 2015.

S-a invocat totodată caracterul neconform realității al ordonanței procurorului Partole Liliana din 08 august 2016, prin care s-ar fi atribuit neîntemeiat drepturi de proprietate asupra unei porțiuni de 53 m din sectorul de tunel nr. 2 către CAV „Sigur-Asigur” SA, s-ar fi negat calitatea de proprietar a SRL „Boghian” pe motivul inexistenței înregistrării cadastrale și s-ar fi indicat eronat necesitatea soluționării litigiului pe cale civilă.

De asemenea, a fost susținut că Procuratura Anticorupție nu a examinat efectiv probele și argumentele prezentate, nu s-a pronunțat conform normelor legale aplicabile și a menținut soluții întemeiate pe această ordonanță fără verificarea legalității și temeiniciei ei raportat la actele judecătorești și înscrisurile depuse, fapt ce a determinat formularea prezentei acțiuni privind constatarea nulității ordonanței din 08 august 2016 și constatarea încălcării legislației Republicii Moldova de către persoanele din cadrul Procuraturii Anticorupție, pentru neexaminarea și nesoluționarea argumentelor și probelor înaintate de SRL „Boghian” în legătură cu pretinsa ordonanță.

Totodată, cu referire la soluția adoptată de prima instanță, recurentul a menționat că deși instanța a motivat că acțiunea este inadmisibilă în temeiul prevederilor art.207 alin. (2) lit.e) Cod administrativ - reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă a unui drept în sensul art. 17, în fapt, prin aceeași încheiere, instanța de fond a ignorat poziția SRL „Boghian”, precum și corespondența emisă de Procuratura Anticorupție a Republicii Moldova, care prin

scrisoarea nr. 2158 din 17 martie 2025 și scrisoarea nr. 2157 din 17 martie 2025, a comunicat că în caz de dezacord cu deciziile adoptate, acestea pot fi contestate de SRL „Boghian” prin cerere prealabilă, în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea acestora, în conformitate cu art. 164 alin. (1) și art. 165 alin. (1) Cod administrativ.

Totodată, recurentul a remarcat că Procuratura Anticorupție a făcut trimitere expresă la normele Codului administrativ și anume art. 164 alin. (1) Cod administrativ, prin care cererea prealabilă se depune în scris, pe suport de hârtie sau în formă de document electronic, la autoritatea publică emitentă, dar și art. 165 alin. (1) din Cod, conform căruia, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Daca autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului.

De altfel, recurentul susține că soluția adoptată prin încheierea din 03 noiembrie 2025 este ilegală, întrucât aceasta este neîntemeiată și contravine probelor și argumentelor prezentate instanței de judecată de către SRL „Boghian”, fapt care duce la încălcarea dreptului de acces liber la justiție.

Aprecierea instanței de recurs

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza dosarului și a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ statuează de a respinge cererea de recurs și a menținere încheierea instanței de fond, reieșind din considerentele ce succed.

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

Potrivit art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Din actele cauzei s-a stabilit că prin cererea de chemare în judecată SRL „Boghian” a contestat ordonanța din 08 august 2016, prin care s-ar fi atribuit neîntemeiat dreptul de proprietate asupra unei porțiuni de 53 metri din sectorul de

tunel nr. 2, situat în mun. Chișinău, str. M. Sadoveanu 42/7, în favoarea CAV „Sigur-Asigur” SA, deși bunul ar aparține SRL „Boghian” în temeiul contractelor de vânzare-cumpărare nr. 79 și nr. 80 din 18 septembrie 2007, încheiate cu SA „Agat”, drept confirmat prin hotărârea Judecătoriei sect. Ciocana mun. Chișinău din 15 octombrie 2015.

În acest sens, SRL „Boghian” a susținut că ordonanța din 08 august 2016 conține constatări neconforme realității, întrucât neagă dreptul său de proprietate invocând lipsa înregistrării cadastrale, afirmă în mod eronat existența unui raport civil între părți și ignoră probele administrate.

Totodată, reclamantul a arătat că Procuratura Anticorupție nu a examinat efectiv probele și argumentele prezentate și a menținut soluții întemeiate pe această ordonanță fără verificarea legalității și temeiniciei ei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 03 noiembrie 2025, cererea de chemare în judecată a fost declarată ca inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, care prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Completul de judecată menționează că potrivit art. 2 alin. (3) Cod administrativ prevederile prezentului cod nu se aplică: a) raporturilor juridice de drept privat la care participă autoritățile publice; b) raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal; c) actelor supuse controlului de constituționalitate de către Curtea Constituțională; d) procedurii de elaborare și adoptare a actelor normative.

Conform art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

În context, potrivit art. 10 Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz. individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

În baza art. 11 Cod administrativ, 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. Destinatarul unui act

administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sânt destinatarii acestuia. Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

Potrivit art. 39 alin. (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente, iar reieșind din art. 189 alin. (1) al aceluiași Cod, o acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată de orice persoană care consideră că dreptul său a fost încălcat prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Conform art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Din prevederile art. 20 Cod administrativ, rezultă că dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

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

Totodată, din prevederile art. 206 Cod administrativ, rezultă că o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în 4 constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

Cu referire la cazul dedus judecății, Colegiul constată că prin acțiunea în contencios administrativ, SRL „Boghian” a urmărit constatarea nulității ordonanței emisă de către Procuratura mun. Chișinău, oficiul Ciocana din 08 august 2016 și răspunsul Procuraturii Anticorupție din 17 martie 2025, precum și constatarea nulității absolute a referinței din prezenta cauză înaintată, prin scrisoarea din 09 iulie 2025 nr. 5324/2025 de Procurorul - Nadulișneac Tatiana.

Așadar, în corespundere cu art. 313 alin. (1)-(3) Cod de procedură penală, plângerile împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organelor care exercită activitate specială de investigații pot fi înaintate judecătorului de instrucție de către bănuit, învinuit, apărător, partea vătămată, de alți participanți la proces sau de către alte persoane drepturile și interesele legitime ale cărora au fost încălcate de aceste organe, în cazul în care persoana nu este de acord cu rezultatul examinării plângerii sale de către procuror sau nu a primit răspuns la plângerea sa de la procuror în termenul prevăzut de lege. Persoanele indicate în alin. (1) sunt în drept de a ataca judecătorului de instrucție: 1) refuzul organului de urmărire penală: a) de a primi plângerea sau denunțul privind pregătirea sau săvârșirea infracțiunii; b) de a satisface demersurile în cazurile prevăzute de lege; c) de a începe urmărirea penală; d) de a elibera persoana reținută pentru încălcarea prevederilor art.165 și 166 din prezentul Cod; e) de a elibera persoana deținută cu încălcarea perioadei de reținere sau a perioadei pentru care a fost autorizat arestul; 2) ordonanțele privind încetarea urmăririi penale, clasarea cauzei penale sau scoaterea persoanei de sub urmărire penală; 3) alte acțiuni care afectează drepturile și libertățile constituționale ale persoanei; - Plângerea poate fi înaintată judecătorului de instrucție la locul aflării organului care a admis încălcarea, în termen de 10 zile de la data la care a luat cunoștință de rezultatul examinării plângerii sau de la data expirării termenului prevăzut de lege la care urma să primească răspuns la plângere.

Din acest punct de vedere, Completul de judecată apreciază ca fiind corecte și întemeiate concluziile instanței de fond, potrivit cărora pretențiile formulate de reclamant se circumscriu domeniului de reglementare al art. 313 alin. (1) din Codul de procedură penală, de altfel, prin acțiunea înaintată în procedura contenciosului administrativ, reclamantul urmărește, în esență, exercitarea unui control judecătoresc asupra actelor și acțiunilor organelor de urmărire penală și ale procurorului, control care este supus unui regim juridic special și exclusiv prevăzut de Codul de procedură penală.

În consecință, în măsura în care SRL „Boghian” a considerat că actele emise de Procuratura Anticorupție îi afectează drepturile sau interesele legitime, aceasta dispunea de mecanisme procesuale specifice pentru contestarea lor, în condițiile și potrivit procedurii reglementate de legislația procesual-penală, or, aceasta nu poate eluda cadrul legal imperativ instituit de legiuitor și substitui procedura specială

prevăzută de Codul de procedură penală cu procedura contenciosului administrativ, în vederea obținerii unei examinări pe fond a unor pretenții care, prin natura lor juridică, exced competenței instanței de contencios administrativ.

Totodată, instanța de recurs reține că actele emise de Procuratura Anticorupție în exercitarea atribuțiilor procesual-penale nu constituie acte administrative în sensul Codului administrativ și prin urmare nu pot forma obiect al controlului judecătoresc exercitat în procedura contenciosului administrativ. Aceste acte sunt supuse exclusiv căilor de atac și mecanismelor de verificare prevăzute de legislația procesual-penală.

În context, Completul de judecată consideră întemeiată concluzia primei instanțe potrivit căreia tentativa reclamantului de a atribui natură juridică administrativă ordonanței Procuraturii municipiului Chișinău, oficiul Ciocana din 08 august 2016, precum și răspunsului Procuraturii Anticorupție din 17 martie 2025, contravine dispozițiilor exprese ale art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ, care exclud din sfera reglementării administrative raporturile juridice guvernate de normele procesual-penale.

Instanța de recurs subliniază că determinarea naturii juridice a unui act și a regimului său de contestare rezultă din lege și nu poate depinde de calificarea pe care partea interesată o atribuie actului respectiv. Caracterul juridic al unui act este stabilit prin raportare la conținutul, scopul și temeiul legal al acestuia, iar nu în funcție de opțiunea procesuală a persoanei care îl contestă.

De asemenea, este inadmisibilă acceptarea tezei potrivit căreia același act ar putea avea simultan natură juridică procesual-penală și administrativă, fiind susceptibil de contestare, la alegerea părții, în proceduri jurisdicționale distincte. O asemenea abordare ar genera insecuritate juridică, ar afecta principiul specializării competențelor jurisdicționale și ar contraveni exigențelor previzibilității și coerenței sistemului de drept.

Prin prisma principiului legalității, al stabilității competenței jurisdicționale și al supremației legii, fiecare categorie de acte juridice este supusă controlului instanței competente, în condițiile expres prevăzute de lege. Astfel, după cum un act administrativ individual poate fi contestat exclusiv în condițiile Codului administrativ, tot astfel actele procesual-penale urmează a fi supuse controlului judecătoresc doar prin intermediul procedurilor instituite de Codul de procedură penală. Alegerea căii procedurale nu aparține părții, ci este determinată de natura juridică a actului contestat și de normele imperative care reglementează competența instanțelor.

Prin urmare, instanța de recurs constată că acțiunea a fost corect calificată de către instanța de fond ca fiind inadmisibilă, întrucât obiectul acesteia îl constituie contestarea unor acte și solicitarea dispunerii unor măsuri care nu pot forma obiect al contenciosului administrativ. În mod firesc, și pretențiile accesorii sau

subsecvente urmează aceeași soluție procesuală, în lipsa unui capăt principal admisibil.

Totodată, Completul de judecată reține că recurentul nu a demonstrat existența unui drept vătămat în sensul art. 17 Cod administrativ, susceptibil de protecție prin intermediul acțiunii în contencios administrativ, iar în lipsa competenței materiale de a supune controlului legalitatea și temeinicia actelor emise în cadrul procedurilor procesual-penale, instanța nu poate proceda la examinarea fondului susținerilor formulate și nici la evaluarea conținutului actelor contestate.

În concluzie, Completul de judecată constată că instanța de fond a identificat și aplicat corect normele de drept material și procesual incidente cauzei, a stabilit în mod just lipsa competenței instanței de contencios administrativ de a examina pretențiile formulate și a dispus în mod legal declararea acțiunii ca inadmisibilă.

De rând cu aceste aspecte, instanța consideră că argumentele invocate în cererea de recurs nu sunt de natură să răstoarne concluziile primei instanțe, acestea reprezentând, în esență, o reiterare a poziției reclamantului privind fondul raportului juridic litigios, fără a demonstra existența vreunui viciu de legalitate al încheierii atacate.

Mai mult, deși recurentul invocă că încheierea instanței de fond ar fi dus la încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale, inclusiv dreptul de acces liber la justiție, totuși, accesul la justiție nu poate fi invocat pentru susținerea unui demers inadmisibil din start. În speță, cererea a fost declarată inadmisibilă legal, pe motivul inexistenței unui act administrativ sau decizii ce ar putea fi contestate conform normelor legale. Astfel, nu există nici o încălcare a drepturilor fundamentale, iar argumentele recurentului sunt neîntemeiate.

În același sens, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale (*Decizia nr. 12/2020, §21*), principiul liberului acces la justiție nu este unul absolut, iar statul are marja de apreciere de a reglementa condițiile de admisibilitate a acțiunilor, inclusiv prin stabilirea unor limitări legate de competența materială a instanțelor. Această abordare este conformă și practicii Curții Europene a Drepturilor Omului, care a subliniat că „dreptul la o instanță” poate fi supus unor restricții rezonabile (*Stone Court Shipping Company S. A. vs Spania, §34*).

Prin urmare, argumentele recurentului întemeiate pe pretinse vicii de legalitate ale încheierii judecătorești în sensul declarării acțiunii ca inadmisibilă, sunt irelevante și au un caracter declarativ.

În completare, instanța de recurs conturează că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6§1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind

lipsit de șanse de succes (*Rebait și alții contra Franței din 25 februarie 1995, nr. 26561/1995*).

Din considerentele supra-enunțate și având în vedere că recurentul nu a prezentat probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs.

În altă ordine de idei, Completul accentuează că potrivit jurisprudenței CtEDO, recursul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (*Purcell contra Irlandei, 16 aprilie 1991*).

Cu toate acestea, în argumentarea pretențiilor înaintate recurenta nu a invocat nici un temei de fapt sau de drept.

În aceste condiții, instanța de recurs apreciază ca întemeiată evaluarea efectuată de prima instanță, cum că acțiunea de contencios administrativ înaintată de SRL „Boghian" este inadmisibilă având ca fundament prevederile art. 207 alin. (1), (2) lit. e) Cod administrativ.

Din considerentele supra-enunțate și având în vedere că nu au fost prezentate probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs înaintate de SRL „Boghian".

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

d e c i d e:

Se respinge recursul declarat de SRL „Boghian", cu menținerea încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 03 noiembrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval

Andrei