Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Gandrabur Marcel

Dosarul: nr. 3r-451/25

2-24101467-02-3r-25072025

D E C I Z I E

24 noiembrie 2025 mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele completului, judecător Mîra Ghenadie

Judecători Sîrbu Victoria și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de Daniliuc Nicolae,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025,

emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de Daniliuc Nicolae împotriva Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova, Ministrului Justiției al Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova, terț Uniunea Avocaților din Moldova, cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei

La data de 10 septembrie 2024, Daniliuc Nicolae a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova, Ministerului Justiției al Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova solicitând anularea ordinului Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 206 din 16 iulie 2024 ”*Cu privire la retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat*”.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 02 iulie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ, în partea ce vizează pretențiile înaintate de Daniliuc Nicolae împotriva Președintelui Republicii

Moldova, Parlamentului Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova, în temeiul art. 207 alin. (1), (2) lit. e) Cod administrativ.

Solicitarea din recurs

La 16 iulie 2025, Daniliuc Nicolae a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 02 iulie 2025.

În motivarea cererii de recurs s-a invocat că concluziile primei instanțe sunt neîntemeiate și nemotivate, necuprinzând analiza completă a memoriului și a probelor ce au format convingerea instanței de fond. Încheierea a fost adoptată pe baza unor considerente neexplicate, neanalizate și evaluate superficial, cu aplicarea eronată a legii materiale, ceea ce justifică casarea parțială a acesteia și emiterea unei noi hotărâri.

Astfel, recurentul a susținut că, în fapt, prime instanță a emis actul judecătoresc contestat cu încălcarea principiului imparțialității judecătorului, or, cererea a fost examinată de judecătorul Gandrabur Marcel, față de care există circumstanțe obiective ce pun la îndoială imparțialitatea sa, deoarece nu a trecut procedurile de vetting și pre-vetting, iar numirea sa în funcție a avut loc în perioada regimului oligarhic declarat oficial drept „stat capturat”, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 39 din 08 iunie 2019, act normativ aflat și în prezent în vigoare.

De asemenea, recurentul a susținut că la 16 septembrie 2024, a fost formulată o cerere de recuzare a judecătorului Gandrabur Marcel, invocând aparența de imparțialitate, însă cererea a fost examinată fără citarea legală și în lipsa reclamantului.

De altfel, recurentul subliniază că nu a fost informat despre data și ora examinării cererii de recuzare și nici despre intenția instanței de a adopta o încheiere pe fondul cererii de chemare în judecată, fiind astfel privat de dreptul de a formula cereri procedurale, inclusiv cererea de suspendare a examinării cauzei.

În altă ordine de idei, recurentul a menționat că prin prisma acțiunilor instanței de fond, a fost lipsit de dreptul să solicite suspendarea examinării cauzei în temeiul art. 261 lit. h) Cod de procedură civilă, întrucât Curtea Supremă de Justiție nu se pronunța-se încă asupra cererii de revizuire din 09 iulie 2024, neexistând o hotărâre irevocabilă în cauza conexă.

În concluzie, recurentul a menționat că instanța de fond a declarat cererea inadmisibilă în baza art. 207 alin. (1), (2) și lit. e) Cod administrativ, reținând în mod greșit că reclamantul nu poate invoca un drept vătămat în sensul art. 17 din Codul administrativ, or, prin Ordinul nr. 206 din 16 iulie 2024, i-a fost retrasă licența de avocat, fiind afectat direct dreptul lui la exercitarea profesiei, ceea ce constituie în mod evident un drept vătămat.

Respectiv, această soluție contravine atât Codului administrativ, cât și

garanțiilor prevăzute de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Aprecierea instanței de recurs

În prim plan, instanța de recurs consideră inoportună suspendarea examinării cererii de recurs asupra încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025, conform solicitării recurentului din 21 noiembrie 2025, prin prisma faptului că Curtea de Apel Centru urmează să se expună asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 25 octombrie 2022, precum și asupra cererii de revizuire a deciziei din 22 septembrie 2025, iar Curtea Supremă de Justiție urmează să soluționeze cererea de revizuire împotriva deciziei Curții de Apel Centru din 03 iulie 2024 (*prin care a fost menținută hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 25 octombrie 2022*).

Or, din sensul prevederilor art. 261 lit. h) Cod de procedură civilă, suspendarea judecării cauzei este posibilă doar în situația în care soluționarea acesteia este obiectiv dependentă de soluția ce urmează a fi pronunțată într-o altă cauză aflată pe rolul instanțelor judecătorești.

O asemenea dependență presupune existența unei legături directe și determinante între cele două cauze, astfel încât soluția din cauza pendinte să fie imposibil de pronunțat fără clarificarea prealabilă a celeilalte.

Cu toate acestea, din analiza materialelor dosarului rezultă că recursul dedus judecății vizează exclusiv legalitatea încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ, exclusiv în partea ce vizează pretențiile înaintate de Daniliuc Nicolae împotriva Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova.

Prin urmare, examinarea recursului are ca obiect verificarea respectării normelor de procedură și de drept administrativ incidente la momentul adoptării acestor încheieri, iar nu fondul dreptului dedus judecății în alte cauze.

Mai mult, instanța de recurs conchide că obiectul de fapt sesizat în actele judecătorești menționate de Daniliuc Nicolae, au un obiect distinct, privesc alte acte jurisdicționale și nu condiționează, sub aspect juridic, soluționarea recursului pendinte.

Totodată, susținerea recurentului potrivit căreia ar fi fost lipsit de posibilitatea de a solicita suspendarea examinării cauzei în fața instanței de fond nu poate justifica suspendarea procedurii în recurs, or suspendarea judecății nu este o sancțiune pentru eventuale neregularități procedurale, ci un mecanism strict reglementat, aplicabil doar în cazurile expres prevăzute de lege și doar atunci când sunt întrunite condițiile legale.

În plus, instanța reține că recurentul nu a demonstrat în ce mod concret

soluționarea recursului ar fi imposibilă sau lipsită de utilitate în lipsa finalizării procedurilor judiciare invocate, limitându-se la afirmații generale.

Prin urmare, în absența unei legături juridice directe și determinante între recursul pendinte și cauzele indicate, cererea de suspendare a examinării recursului se respinge ca neîntemeiată, urmând ca instanța de recurs să procedeze la examinarea cauzei în fond, cu respectarea principiului celerității și a dreptului la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil.

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

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

Conform art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

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

Din actele dosarului s-a stabilit că prin ordinul Ministrului Ministerului Justiției al Republicii Moldova - Mihailov-Moraru Veronica nr. 206 din 16 iulie 2024, avocatului Daniliuc Nicolae, i-a fost retrasă licența pentru exercitarea profesiei de avocat cu încetarea activității ca avocat.

Astfel, la data de 29 iulie 2024, avocatul Daniliuc Nicolae, a depus o cerere prealabilă adresată Prim-ministrului Guvernului Republicii Moldova, în calitate de autoritate publică ierarhic superioară, prin care a solicitat: suspendarea de urgență a Ordinului Ministrului Justiției nr. 206 din 16 iulie 2024; anularea ordinului nr. 206 din 16 iulie 2024; revocarea doamnei Mihailov-Moraru Veronica din funcția de Ministru al Justiției.

La 30 iulie 2024, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a transmis cererea prealabilă din 29 iulie 2024 spre examinare Ministerului Justiției al Republicii Moldova.

Tot la data de 29 iulie 2024, Daniliuc Nicolae a depus cereri prealabile cu

conținut identic adresate Președintelui Republicii Moldova și Președintelui Parlamentului Republicii Moldova, în calitate de autorități publice ierarhic superioare.

La 02 august 2024, Aparatul Președintelui Republicii Moldova a transmis cererea prealabilă spre examinare Ministerului Justiției al Republicii Moldova, iar la 29 iulie 2024 Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova a expediat cererea prealabilă către aceeași autoritate.

Ulterior, la data de 16 august 2024, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a respins integral toate cele trei cereri prealabile formulate la 29 iulie 2024.

Totodată, la 21 august 2024, în temeiul art. 168 Cod administrativ, reclamantul s-a adresat din nou Prim-ministrului Guvernului Republicii Moldova, Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului Republicii Moldova, solicitând adoptarea unei decizii administrative definitive cu privire la cererile prealabile din 29 iulie 2024.

La 26 august 2024, Aparatul Președintelui Republicii Moldova a transmis cererea din 21 august 2024 spre examinare Cancelariei de Stat a Republicii Moldova, iar Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova a expediat cererea respectivă spre examinare Ministerului Justiției.

La data de 26 august 2024, Prim-ministrul Guvernului Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova au refuzat să adopte o decizie administrativă definitivă asupra cererii prealabile din 29 iulie 2024, în condițiile art. 168 Cod administrativ.

La caz, invocând dezacord cu acțiunile/inacțiunile autorităților sesizate, Daniliuc Nicolae a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova, Ministerului Justiției al Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova solicitând anularea ordinului Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 206 din 16 iulie 2024 ”*Cu privire la retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat*”.

Prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani a emis încheierea din 02 iulie 2025, prin care, cererea de chemare în judecată înaintată de Daniliuc Nicolae, în partea ce vizează pretențiile înaintate împotriva Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova, Prim-ministrului Republicii Moldova, a declarat inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (1), (2) lit. e) Cod administrativ.

Fiind învestit cu verificarea legalității încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025, Completul de judecată menționează că potrivit 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.

Potrivit art. 6 alin. (1)-(2) Cod administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți ale procedurii administrative.

În context, 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.

Prin prisma prevederilor art. 207 alin. (2) Cod administrativ, instanța de recurs reține că legiuitorul a reglementat o serie de cazuri în care acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă, și anume: atunci când există o hotărâre judecătorească definitivă între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; atunci când există o încheiere judecătorească de încetare a procesului ca urmare a renunțării la acțiune, a retragerii acesteia sau a încheierii unei tranzacții; atunci când este pendinte o altă cauză între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; atunci când acțiunea a fost formulată peste termenul prevăzut de art. 209; atunci când reclamantul nu poate invoca vătămarea unui drept în sensul art. 17; atunci când nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208; atunci când acțiunea este promovată de o persoană lipsită de împuternicire; precum și atunci când cererea nu respectă cerințele de formă prevăzute de art. 211 alin. (1)-(2) și art. 212 alin. (1), iar reclamantul nu a înlăturat neregularitățile în termenul acordat de instanță.

Totodată, Completul de judecată subliniază că această enumerare nu are caracter exhaustiv, ci enunțiativ, aspect ce rezultă din formularea „în special când” utilizată de legiuitor, astfel încât judecătorul, în aplicarea art. 207 alin. (1) Cod

administrativ, are obligația de a verifica din oficiu îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii, chiar și în afara celor expres prevăzute de alin. (2).

În această ordine de idei, instanța reține că acțiunea în contencios administrativ este inadmisibilă și atunci când obiectul acesteia nu îl constituie un act administrativ, în sensul art. 10 alin. (1) Cod administrativ.

Potrivit acestui text de lege, actul administrativ individual reprezintă dispoziția, decizia sau măsura oficială a unei autorități publice, emisă în domeniul dreptului public, în scopul de a produce nemijlocit efecte juridice prin nașterea, modificarea ori stingerea raporturilor juridice de drept public.

Din interpretarea acestei norme rezultă caracteristicile definitorii ale actului administrativ individual, care trebuie întrunite cumulativ: emiterea de către o autoritate publică în cadrul activității administrative; apartenența la sfera dreptului public; scopul de reglementare a raporturilor de drept public; caracterul unilateral de a produce efecte juridice asupra unui caz individual; producerea efectelor în exterior.

Astfel, esența normelor citate supra prevăd faptul că o acțiune în contencios administrativ este admisibilă doar dacă reclamantul a suferit o atingere a unui drept printr-un act administrativ individual.

Totodată, ținând cont de faptul că în speță, Daniliuc Nicolae a înaintat pretenții față de autoritățile publice: Președintele Republicii Moldova; Parlamentul Republicii Moldova; Prim-ministrul Republicii Moldova; Ministerul Justiției al Republicii Moldova, instanța de recurs menționează că instanța de fond întemeiat a purces inițial la verificarea dacă prin activitatea administrativă a pârâților, a fost încălcat un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege reclamantului, de asemenea, în general, dacă autoritățile publice respective au demarat și derulat o activitate administrativă pe caz.

Or, reclamantul care înaintează acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă desfășurată de pârâții nominalizați în acțiune.

De altfel, deși recurentul contestă și supune dezbaterilor contextul acțiunilor întreprinse de toate autoritățile publice sesizate cu problema lui, Completul menționează că în concret, la originea litigiului se află ordinul nr. 206 din 16 iulie 2024 ”*Cu privire la retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat*”, emis de autoritatea publică - Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

Cu alte cuvinte, Președintele Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova și Prim-ministrul Republicii Moldova nu sunt autorii/coautorii ordinului nr. 206 din 16 iulie 2024, mai mult, nici terți sau participanți ai procedurii administrative soldate cu emiterea ordinului nominalizat.

În acest sens, reieșind din spectrul atribuțiilor funcționale ale Președintelui

Republicii Moldova, Parlamentului Republicii Moldova și Prim-ministrului Republicii Moldova, instanța subliniază că, aceste autorități sunt străine raportului juridic litigios. De altfel, în contextul arhitecturii instituționale actuale, aceste autorități publice nu pot fi catalogate nici ca autorități ierarhic superioare în accepțiunea art. 168 Cod administrativ, prin coraportare la Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

Mai mult, Colegiul menționează că din susținerile formulate de recurentul Daniliuc Nicolae, nu se desprinde niciun argument prin care să se motiveze și să se justifice în plan material și/sau procesual care sunt în concret drepturile vătămate în raport cu Președintele Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova și Prim-ministrul Republicii Moldova.

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

Totodată, Completul subliniază că nici susținerile recurentului nu identifică un drept recunoscut de lege care ar fi fost afectat de Președintele Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova și Prim-ministrul Republicii Moldova, la emiterea de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova a ordinului nr. 206 din 16 iulie 2024 ”*Cu privire la retragerea licenței pentru exercitarea profesiei de avocat*”.

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*).

În continuare, 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).

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 Daniliuc Nicolae, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 191 alin. (4), 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 Daniliuc Nicolae.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 02 iulie 2025.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Mîra Ghenadie

Judecători Sîrbu Victoria

Cașcaval Andrei