Dosar nr. 3- 589/2024

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 30 martie 2026 în mun. Chişinău
Hotărârea integrală întocmită la 11 iunie 2026

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

Cu participarea:
Reclamantului – executorul judecătoresc *****
Reprezentantului pîrîtului Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești – avocatul *****

Examinînd în ședința de judecată publică cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de executorul judecătoresc ***** către Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești privind contestarea actelor administrative,

A C O N S T A T A T:

Aspecte procedurale.

La 09 februarie 2024, executorul judecătoresc Andrei Gosic a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, terț Ministerul Justiției al RM, prin care a solicitat anularea hotărârilor nr. 41 din 26 octombrie 2023 și nr. 46 din 19 decembrie 2023 emise de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (f.d. 5-61).

Prin Încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău din 20 februarie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de executorul judecătoresc ***** (f.d. 62).

Prin Decizia Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău nr. 3r-99/24 din 04 iulie 2024, s-a admis recursul depus de executorul judecătoresc ***** și anulat încheierea Judecătoriei Chișinău din 20 februarie 2024 (f.d. 126-130).

Prin Încheierea din 25 martie 2025 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a declinat competența Judecătoriei Chișinău de a judeca cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Gosic împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, terț Ministerul Justiției cu privire la anularea actelor administrative (f.d. 160).

Prin Încheierea din 17 iunie 2025 a Curții de Apel Centru, s-a suspendat examinarea cauzei de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de executorul judecătoresc Andrei Gosic împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu privire la anularea hotărârilor Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 și nr. 46 din 19 decembrie 2023, până la soluționarea conflictului negativ de competență. S-a transmis dosarul nr. 3-30/25 la Curtea Supremă de Justiție, pentru soluționarea conflictului negativ de competență (f.d. 166-167).

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 2ac-234/25 din 03 septembrie 2025, s-a constatat competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, la examinarea cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de executorul judecătoresc Andrei Gosic împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, terț Ministerul Justiției al Republicii Moldova cu privire la anularea actelor administrative (f.d. 177-183).

Argumentele și solicitările reclamantului.

La 09 februarie 2024 executorul judecătoresc ***** a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, solicitând:

- anularea Hotărârii Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 41 din 26.10.2023;
- anularea Hotărârii Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 19.12.2023, prin care s-a constatat lipsa motivelor pentru anularea hotărârii nr. 41 din 26.10.2023.

În motivarea acțiunii, reclamantul a menționat că, la 20.10.2023, prin intermediul poștei electronice, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești din Republica Moldova (UNEJ RM) a expediat către Corpul Executorilor Judecătorești Dispoziția nr. 58 din 18.10.2023 privind convocarea ședinței Consiliului UNEJ RM pentru data de 26.10.2023, ora 09:30, fiind anexată agenda de lucru ce conținea 9 subiecte.

Reclamantul a precizat că, la 25.10.2023, executorul judecătoresc Andrei Gosic a transmis către UNEJ RM o cerere semnată electronic, prin care a solicitat remiterea tuturor materialelor planificate spre examinare în cadrul ședinței Consiliului UNEJ RM din 26.10.2023. Acesta a invocat că UNEJ RM a remis doar informațiile aferente subiectului nr. 6 din ordinea de zi, omisiune calificată drept abuzivă.

Reclamantul a invocat că, la 22.11.2023, UNEJ RM a expediat Hotărârea nr. 41 din 26.10.2023 a Consiliului UNEJ RM, pe care a contestat-o prin cererea prealabilă din 07.12.2023, iar ulterior a primit răspunsul UNEJ RM sub forma Hotărârii nr. 46 din 19.12.2023.

Hotărârea nr. 41 din 26.10.2023 este ilegală și a fost adoptată cu depășirea atribuțiilor funcționale ale Consiliului UNEJ RM, generând prejudicii materiale considerabile întregului Corp al Executorilor Judecătorești din Republica Moldova.

Acesta a menționat că soluționarea aspectelor privind stabilirea contribuțiilor obligatorii ține exclusiv de competența Congresului UNEJ RM, conform art. 41 alin. (5) lit. g) din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești. Reclamantul a invocat că nici art. 42 din lege și nici pct. 5.57 din Statutul UNEJ RM nu conferă Consiliului UNEJ RM atribuția de a stabili asemenea contribuții.

Totodată, reclamantul a precizat că decizia privind crearea SIEGDE și instituirea unei contribuții unice de 2500 lei fusese adoptată anterior de Congresul UNEJ RM din 25.10.2017, motiv pentru care perceperea unei taxe suplimentare putea fi dispusă doar prin hotărârea Congresului.

În cadrul Congresului ordinar al executorilor judecătorești din 22.09.2023, Corpul Executorilor Judecătorești ar fi decis în mod unanim că implementarea SIEGDE nu urma să genereze taxe sau contribuții suplimentare pentru executori. Acesta a susținut că UNEJ RM nu a transmis nici până în prezent hotărârea autentică și procesul-verbal al Congresului respectiv.

Instituirea unei limitări privind utilizarea gratuită a unui singur cont pentru fiecare asistent de executor judecătoresc și perceperea unei taxe suplimentare de 2500 lei pentru conturile

suplimentare ar fi trebuit coordonate cu Ministerul Justiției, conform Ordinului nr. 230 din 07.09.2023 și Regulamentului privind ținerea Registrului procedurilor de executare.

Reclamantul a susținut că suma solicitată pentru crearea unor conturi suplimentare în SIEGDE este disproporționată și afectează drepturile patrimoniale ale executorilor judecătorești, în condițiile în care sistemul fusese deja creat prin contribuțiile anterioare ale acestora.

La 07.02.2024, reclamantul a solicitat UNEJ RM încetarea practicilor considerate abuzive, făcând trimitere la prevederile Constituției Republicii Moldova, Codului administrativ, Legii nr. 113/2010 și Codului de executare, care consacră independența executorului judecătoresc și interzic orice imixtiune în activitatea acestuia.

Reclamantul a invocat prevederile art. 6 și art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, precum și jurisprudența CtEDO, inclusiv cauzele Mitropolia Basarabiei și alții c. Moldovei, Garcia Ruiz c. Spaniei, Hiro Balani c. Spaniei, Kaufman c. Belgiei și Aurel Beian c. României, susținând necesitatea motivării actelor administrative și judiciare, respectării principiului securității juridice, egalității de tratament și interzicerii arbitrariului.

Actele și hotărârile UNEJ RM contestate nu ar fi motivate corespunzător, nu ar conține justificări clare privind necesitatea și proporționalitatea măsurilor adoptate și ar reprezenta o ingerință nejustificată în drepturile executorilor judecătorești.

Reclamantul a invocat dispozițiile art. 21, 29, 31 și 118 din Codul administrativ, susținând că autoritatea publică era obligată să acționeze cu bună-credință, proporțional și în limitele competențelor prevăzute de lege, precum și să motiveze complet actele administrative emise.

Reclamantul a mai menționat că măsurile adoptate de Consiliul UNEJ RM nu ar fi rezonabile și proporționale, întrucât costul unui cont suplimentar în cadrul SIEGDE nu poate echivala cu costul inițial de creare a întregului sistem informatic.

În final, reclamantul a invocat că instanța de judecată are obligația de a examina efectiv toate argumentele și probele prezentate, de a asigura respectarea dreptului la un proces echitabil și de a verifica legalitatea exercitării dreptului discreționar de către autoritatea pârâtă.

În drept, reclamantul a făcut trimitere la prevederile art. 11, art. 17 alin. (1), art. 19, art. 42 alin. (2), art. 48 alin. (1) și art. 51 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, art. 3, art. 5, art. 6, art. 7, art. 10, art. 17, art. 20, art. 21, art. 36, art. 39 alin. (2), art. 93, art. 189 alin. (1) și art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, art. 12 alin. (1) din Codul de procedură civilă, art. 6 alin. (1) lit. a)-c) și art. 56 lit. a)-f) din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, precum și la Rezoluția (77) 31 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.

Obiecțiile autorității publice pîrîte.

La data de 25 octombrie 2024, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești (în continuare UNEJ) a depus o referință prin care a solicitat respingerea acțiunii în contencios administrativ ca fiind neîntemeiată (f.d. 144-148).

În motivarea referinței, pîrîta a menționat că obiectul real al litigiului îl constituie dezacordul reclamantului față de instituirea unei plăți unice pentru înregistrarea rolurilor de asistenți suplimentari în cadrul SIEGDE, în cuantum de 2500 lei.

Cu referire la competența Consiliului UNEJ de a adopta actele contestate, pîrîta a invocat că reclamantul interpretează eronat dispozițiile art. 41 alin. (5) lit. g) din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești, întrucît norma legală vizează exclusiv contribuțiile obligatorii ale executorilor judecătorești la bugetul UNEJ, pe cînd în speță este vorba despre o contribuție neobligatorie aferentă deschiderii conturilor suplimentare de asistent în cadrul SIEGDE.

A menționat că fiecare executor beneficiază gratuit de două conturi în sistem, unul pentru executor și unul pentru asistent, iar plata contestată intervine doar în situația în care executorul solicită voluntar conturi suplimentare.

Totodată, a invocat prevederile pct. 5.57 lit. j) și lit. a) din Statutul UNEJ, potrivit cărora Consiliul urmărește executarea hotărîrilor Congresului și decide asupra problemelor care nu țin de competența exclusivă a altor organe ale Uniunii.

În acest context, a precizat că prin Hotărîrea Congresului XVIII al executorilor judecătorești din 22.09.2023 s-a recomandat identificarea unor surse suplimentare de venit pentru bugetul UNEJ, inclusiv pentru consolidarea sustenabilității financiare a activității Uniunii.

Hotărîrea contestată respectă principiul egalității membrilor UNEJ, deoarece tuturor executorilor li se oferă aceleași condiții gratuite de acces la SIEGDE, iar costurile suplimentare apar doar în cazul solicitării unor facilități suplimentare.

Referitor la argumentele reclamantului privind Ordinul Ministerului Justiției nr. 230 din 07.09.2023 și Regulamentul privind ținerea Registrului procedurilor de executare, a invocat că acestea nu sunt relevante cauzei, deoarece normele respective reglementează alte raporturi juridice, distincte de taxa contestată în prezenta cauză.

Cu referire la statutul executorului judecătoresc și contribuțiile suplimentare, autoritatea pîrîtă a menționat că executorul judecătoresc exercită o profesie juridică liberală și suportă individual cheltuielile aferente activității sale, inclusiv cele privind spațiul, personalul, softurile și infrastructura necesară.

A precizat că sistemul PIGD al instanțelor judecătorești este administrat și finanțat de stat prin Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești, pe cînd SIEGDE este administrat de UNEJ, ceea ce presupune costuri proprii de mentenanță și dezvoltare.

Totodată, a invocat că angajarea unor asistenți suplimentari presupune inevitabil cheltuieli suplimentare pentru executorul judecătoresc, precum salarii, contribuții sociale, instruire și condiții de muncă, iar taxa pentru conturile suplimentare reprezintă doar una dintre aceste cheltuieli.

Pîrîta a susținut că reclamantul invocă un prejudiciu ipotetic și eventual, bazat pe presupunerea unei dezvoltări viitoare a propriului birou și necesității de a angaja mai mulți asistenți, fără a demonstra existența unui prejudiciu real și actual.

Totodată, a susținut că acțiunea reclamantului are caracterul unei *actio popularis*, întrucît acesta invocă pretinse atingeri aduse drepturilor patrimoniale ale întregului Corp al Executorilor Judecătorești, fără a demonstra existența unui drept propriu vătămat și fără a deține mandat de reprezentare a corpului profesional.

Referitor la scopul contribuțiilor neobligatorii, a menționat că taxa instituită prin Hotărîrea nr. 41 din 26.10.2023 urmărește acoperirea costurilor de mentenanță, configurare, administrare și dezvoltare continuă a sistemului SIEGDE, proces care nu s-a încheiat odată cu implementarea inițială a sistemului în perioada 2017–2018.

A precizat că executorii judecătorești pot utiliza cele două conturi gratuite deja existente sau pot solicita conturi suplimentare contra cost, în funcție de necesitățile proprii.

De asemenea, a invocat că accesul la SIEGDE nu este limitat la anumite dispozitive sau locații, conturile putînd fi utilizate de pe orice calculator sau telefon mobil, motiv pentru care afirmațiile reclamantului privind imposibilitatea utilizării sistemului în diferite locații sunt considerate declarative și neîntemeiate.

În concluzie, pîrîta a susținut că acțiunea înaintată are caracter declarativ, incert și confuz, iar prevederile legale invocate de reclamant nu sunt aplicabile speței și nu justifică admiterea cererii de chemare în judecată.

Prin urmare, a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

Poziția participanților la proces expusă în ședința de judecată.

În ședința de judecată reclamantul – executorul judecătoresc Andrei Gosic, a susținut acțiunea în contencios administrativ, solicitînd admiterea integrală a acesteia în sensul formulat.

În ședința de judecată reprezentantul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești – avocatul stagiar ***** a solicitat respingerea acțiunii în contencios administrativ ca fiind neîntemeiată, în baza circumstanțelor de fapt și drept indicate în referință.

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 administrativ, 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 administrativ 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 cauzei administrate rezultă că, la 26 octombrie 2023 Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a emis hotărârea nr. 41, prin care a hotărât:

„*1. A stabili că acordarea unui rol în cadrul SIEGDE pentru fiecare asistent de executor judecătoresc este cu titlu gratuit. Pentru rolurile de asistent suplimentare se va percepe taxa de conectare de 2500 lei per cont.*

2. Pentru rolurile de asistent în cadrul SIEGDE suplimentare deja create, taxa de conectare se va transfera în contul UNEJ în termen de 14 zile de la data comunicării prezentei hotărâri. După expirarea acestui termen, rolurile de asistent suplimentare vor fi deconectate, fiind menținut doar un rol de asistent per executor judecătoresc.

3. Executorii judecătorești care nu au achitat contribuția de 2500 lei în vederea acoperirii costurilor de creare a SIEGDE stabilită prin pt.10 din Hotărârea Congresului X al executorilor judecătorești din 25.10.2017, urmează să o achite în termen de 14 zile de la data comunicării prezentei hotărâri, ajustată la rata inflației, aceasta fiind în mărime de 4000 lei.[…]” (f.d. 33)

La 08 decembrie 2023 în adresa Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a parvenit o cerere prealabilă depusă de executorul judecătoresc *****, prin care a solicitat anularea hotărârii nr. 41 din 26.10.2023, iar prin hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 19.12.2023 s-a constatat lipsa motivelor pentru anularea hotărârii nr. 41 din 26.10.2023 (f.d. 35).

Nefiind de acord cu soluția adoptată de autoritatea competentă, *****, a depus la data de 09 februarie 2024 prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea integrală a hotărârilor contestate.

Astfel, analizând cerințele formulate, instanța constată că acțiunea nominalizată conține elemente specifice acțiunii în contestare, or în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) din Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ ce este depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual se numește acțiune în contestare.

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.

Referitor la prima condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, instanța reține că Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 și Hotărârea Consiliului

UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023, emise de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, întrunesc caracteristicile unui act administrativ individual, în accepțiunea art. 10 și 11 din Codul administrativ, fiind adoptate de o autoritate publică pentru reglementarea unei situații concrete. Totodată, aceste acte au un caracter defavorabil pentru reclamant, care invocă încălcarea dreptului său la condiții echitabile de muncă și a drepturilor patrimoniale, prin impunerea unei taxe de conectare de 2.500 lei pentru fiecare cont aferent rolurilor suplimentare de asistent.

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.

În acest sens, instanța reține că prin Încheierea nr. 2ac-234/25 din 03 septembrie 2025 a Curtea Supremă de Justiție a fost confirmată competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, pentru examinarea prezentei cauze de contencios administrativ.

Totodată, instanța supremă s-a pronunțat și asupra naturii juridice a actelor contestate, constatând că acestea sunt adresate unor subiecți determinați – executorii judecătorești asupra cărora și-au produs efectele juridice în contextul implementării Ordinului nr. 230 din 07 septembrie 2023 al Ministerul Justiției al Republicii Moldova. În acest sens, Curtea Supremă de Justiție a reținut că actele contestate nu constituie acte administrative normative în sensul art. 12 din Codul administrativ, ci acte administrative individuale în accepțiunea art. 10 alin. (1) din același cod, întrucât reglementează o situație concretă și individualizată.

De asemenea, instanța supremă a subliniat că hotărârile contestate nu reglementează o situație abstractă, cu aplicabilitate generală, ci una concretă, referitoare la perceperea taxei de conectare instituite pentru acoperirea costurilor de creare și funcționare a Sistemului Informațional Electronic de Gestionare a Dosarelor de Executare.

În consecință, prin încheierea menționată, Curtea Supremă de Justiție a concluzionat că examinarea acțiunii în contencios administrativ formulate de executorul judecătoresc Andrei Gosic împotriva Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, cu participarea terțului Ministerul Justiției al Republicii Moldova și având ca obiect anularea actelor administrative contestate, ține de competența materială și procesuală a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. Astfel, condiția de admisibilitate referitoare la competența instanței este pe deplin întrunită în prezenta cauză.

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 partea reclamantă 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.

Din materialele cauzei rezultă că, la 26 octombrie 2023, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a emis Hotărârea nr. 41 (f.d. 16 din dosarul administrativ), aceasta fiind publicată în aceeași zi pe pagina oficială a Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești (f.d. 17 din dosarul administrativ).

Ulterior, la 08 decembrie 2023, executorul judecătoresc Andrei Gosic a depus la Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești o cerere prealabilă prin care a solicitat anularea Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023 (f.d. 18–20 din dosarul administrativ).

Prin Hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 19 decembrie 2023, autoritatea a constatat lipsa temeiurilor pentru anularea Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023 (f.d. 31 din dosarul administrativ). Această hotărâre a fost comunicată corpului executorilor judecătorești prin intermediul poștei electronice la data de 10 ianuarie 2024, inclusiv reclamantului, la adresa electronica: *gosic13@gmail.com* (f.d. 32–33 din dosarul administrativ).

Cererea de chemare în judecată a fost depusă la data de 09 februarie 2024.

În aceste circumstanțe, se constată că reclamantul a respectat procedura prealabilă obligatorie, adresând autorității competente o cerere de anulare a actului administrativ contestat și obținând o soluție expresă asupra acesteia.

Totodată, având în vedere faptul că Hotărârea nr. 46 din 19 decembrie 2023 a fost comunicată reclamantului la 10 ianuarie 2024, iar acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 09 februarie 2024, se ajunge la concluzia că reclamantul a respectat termenul legal de 30 de zile prevăzut de art. 209 alin. (1) și (2) lit. a) din Codul administrativ.

Prin urmare, se reține că în speță sunt întrunite și condițiile de admisibilitate referitoare la respectarea procedurii prealabile și la exercitarea acțiunii în termenul prevăzut de lege.

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.

Din materialele dosarului rezultă că, prin încheierea Judecătoriei Chișinău din 20 februarie 2024, acțiunea în contencios administrativ formulată de executorul judecătoresc Andrei Gosic a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ (f.d. 62).

Ulterior, prin Decizia nr. 3r-99/24 din 04 iulie 2024, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău a admis recursul declarat de reclamant, a anulat încheierea instanței de fond și a dispus continuarea examinării cauzei (f.d. 126–130).

În aceste condiții, având în vedere că instanța de recurs a constatat existența unui drept propriu pretins a fi vătămat și, implicit, întrunirea acestei condiții de admisibilitate, instanța apreciază că o nouă examinare a acestei condiții de admisibilitate nu se mai impune în cadrul prezentei cauze.

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, în contextul corelării acestora și în raport cu prevederile legale aplicabile, instanța de judecată, ajunge la concluzia că acțiunea formulată este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele motive.

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 sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)–e).

În urma examinării materialelor cauzei, s-a constatat că reclamantul, Andrei Gosic, este titularul licenței pentru exercitarea profesiei de executor judecătoresc, seria LE nr. 190, eliberată la data de 04 decembrie 2015 (f.d. 11).

Din actele dosarului rezultă că, în contextul implementării Ordinului Ministerului Justiției nr. 230 din 07 septembrie 2023 privind aprobarea Regulamentului cu privire la ținerea Registrului procedurilor de executare, registru care, potrivit pct. 3 al Regulamentului, este completat în baza informațiilor preluate din Sistemul informațional de evidență și gestionare a documentelor executorii (SIEGDE), elaborat, dezvoltat și administrat de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești, precum și având în vedere analiza rolurilor create în cadrul acestui sistem, necesitățile de mentenanță și riscul suprasolicitării sale, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a adoptat Hotărârea nr. 41 din 26 octombrie 2023.

Prin această hotărâre s-a decis: stabilirea caracterului gratuit al unui singur rol de asistent pentru fiecare executor judecătoresc în cadrul SIEGDE; perceperea unei taxe de conectare în cuantum de 2.500 lei pentru fiecare rol suplimentar de asistent; obligarea achitării acestei taxe pentru rolurile suplimentare deja create în termen de 14 zile de la comunicarea hotărârii, cu consecința deconectării acestora în caz de neachitare; precum și obligarea executorilor judecătorești care nu au achitat contribuția stabilită prin Hotărârea Congresului X al executorilor judecătorești din 25 octombrie 2017 să achite suma actualizată la rata inflației, în cuantum de 4.000 lei. Totodată, s-a dispus aducerea hotărârii la cunoștința tuturor executorilor judecătorești (f.d. 2–8, 16 din dosarul administrativ).

La data de 08 decembrie 2023, reclamantul Andrei Gosic a depus la Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești o cerere prealabilă prin care a solicitat anularea Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023 (f.d. 18–20 din dosarul administrativ).

Prin Hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 19 decembrie 2023, s-a respins solicitarea formulată, constatând lipsa temeiurilor pentru anularea actului contestat (f.d. 31 din dosarul administrativ).

Ulterior, la data de 09 februarie 2024, executorul judecătoresc Andrei Gosic a înaintat prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

Astfel, instanța reține că obiectul controlului judecătoresc în prezenta cauză îl constituie:

- hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 41 din 26.10.2023, prin care s-a stabilit taxa de conectare pentru rolurile de asistent, la fel fiind stabilită modalitate de achitare a contribuției în vederea acoperirii costurilor de creare a SIEGDE stabilită prin pct. 10 din Hotărârea Congresului X al executorilor judecătorești din 25.10.2017;
- hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 19.12.2023, prin care a fost respinsă cererea prealabilă depusă de executorul judecătoresc ***** împotriva hotărârii nr. 41 din 26.10.2023.

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

Prin urmare, 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 reclamanta.

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.

Din materialele cauzei rezultă că Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 a fost adoptată în vederea reglementării unor aspecte ce țin de organizarea și exercitarea activității executorilor judecătorești, inclusiv a reclamantului. De asemenea, Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023 a fost emisă ca urmare a examinării cererii prealabile formulate de reclamant împotriva Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023.

În acest context, instanța reține că Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023 constituie, în raport cu reclamantul, un act administrativ individual cu caracter defavorabil, în sensul art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, întrucât prin aceasta a fost respinsă solicitarea sa de anulare a Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023.

Prin urmare, chiar dacă Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 produce efecte juridice față de întreg corpul executorilor judecătorești, inclusiv față de reclamant, Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023 a fost emisă în urma examinării unei cereri individuale formulate de acesta și produce efecte juridice nemijlocite exclusiv în privința sa.

Actul contestat este, așadar, individualizat atât sub aspectul destinatarului, cât și al efectelor juridice, fără a viza în mod direct drepturile sau interesele legitime ale altor persoane.

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.

Raportând aceste prevederi la circumstanțele cauzei, instanța constată că natura procedurii administrative inițiate la cererea prealabilă a reclamantului nu impunea atragerea altor participanți în procedură. Examinarea legalității Hotărârii Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023, la solicitarea executorului judecătoresc Andrei Gosic, nu era de natură să afecteze în mod direct drepturile sau interesele legitime ale unor terțe persoane, astfel încât să devină incidentă obligația prevăzută de art. 44 alin. (3) din Codul administrativ.

Totodată, din materialele dosarului rezultă că cererea prealabilă formulată de reclamant împotriva Hotărârii Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 a fost inclusă pe ordinea de zi a ședinței Consiliului UNEJ prin Dispoziția nr. 66 din 14 decembrie 2023 (f.d. 23–28 din dosarul administrativ), fiind supusă examinării în cadrul ședinței respective.

În plus, după adoptare, Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023, prin care a fost soluționată cererea prealabilă a reclamantului, a fost comunicată prin poșta electronică întregului corp al executorilor judecătorești. Prin urmare, orice executor judecătoresc care se considera interesat de problema supusă examinării avea posibilitatea de a-și exprima poziția sau eventualul dezacordul față de Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023, inclusiv prin exercitarea căilor și mijloacelor procedurale prevăzute de lege.

În aceste condiții, se constată că procedura administrativă desfășurată de Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești a respectat exigențele prevăzute de art. 44 din Codul administrativ, nefiind identificată vreo încălcare a drepturilor procedurale ale unor terțe persoane.

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.

Din materialele cauzei rezultă că, prin Dispoziția nr. 58 din 18 octombrie 2023, a fost convocată ședința extraordinară a Consiliului UNEJ și a fost aprobată agenda ședinței din 26 octombrie 2023 (f.d. 9–10 din dosarul administrativ).

La data de 26 octombrie 2023, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a emis Hotărârea nr. 41.

Ulterior, procedura administrativă litigioasă a fost inițiată în temeiul cererii prealabile formulate de executorul judecătoresc Andrei Gosic, prin Dispoziția nr. 66 din 14 decembrie 2023 (f.d. 23–28 din dosarul administrativ). Cererea acestuia, înregistrată cu nr. 1512 din 08 decembrie 2023, prin care a fost contestată Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 și s-a solicitat anularea acesteia, a fost inclusă pe ordinea de zi a ședinței Consiliului și supusă examinării în cadrul acesteia.

Totodată, instanța reține că, în cadrul examinării cererii prealabile formulate de executorul judecătoresc Andrei Gosic, înregistrată cu nr. 1512 din 08 decembrie 2023, prin care acesta și-a exprimat dezacordul față de Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 41 din 26 octombrie 2023 și a solicitat anularea acesteia, Consiliul UNEJ a analizat argumentele invocate de petiționar.

Astfel, în urma examinării în ședința Consiliului UNEJ a cererii prealabile formulate de executorul judecătoresc Andrei Gosic, înregistrată cu nr. 1512 din 08 decembrie 2023, prin care acesta și-a exprimat dezacordul față de Hotărârea Consiliului nr. 41 din 26 octombrie 2023, Consiliul UNEJ, având ca obiectiv asigurarea bunei funcționări a Sistemului Informațional de Gestionare a Documentelor Executorii (SIGDE), precum și, în mod subsidiar, asigurarea condițiilor necesare implementării în continuare a prevederilor Ordinului Ministerului Justiției nr. 230 din 07 septembrie 2023, garantarea unui tratament echitabil față de toți executorii judecătorești și exercitarea deplină a atribuțiilor sale legale, a deliberat și, cu vot unanim, a hotărât: (i) constatarea lipsei temeiurilor pentru anularea Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023 și (ii) aducerea prezentei hotărâri la cunoștința executorilor judecătorești și a Ministerului Justiției.

În consecință, prin Hotărârea Consiliului UNEJ nr. 46 din 19 decembrie 2023, adoptată cu vot unanim, s-a constatat lipsa temeiurilor pentru anularea Hotărârii nr. 41 din 26 octombrie 2023, dispunându-se, totodată, comunicarea acesteia către executorii judecătorești și către Ministerul Justiției.

Instanța reține că datele privind desfășurarea ședinței de examinare a cererii prealabile, inclusiv convocarea și stabilirea acesteia, au fost aduse la cunoștința reclamantului în formă scrisă, prin intermediul poștei electronice. Totodată, informațiile referitoare la inițierea, derularea și finalizarea procedurii administrative i-au fost comunicate în mod corespunzător, fapt confirmat prin înscrisurile anexate la materialele dosarului.

Prin urmare, se constată că autoritatea publică și-a îndeplinit obligația de informare prevăzută de art. 70 din Codul administrativ, reclamantul fiind informat în mod corespunzător cu privire la toate etapele relevante ale procedurii administrative.

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 acest context, instanța reține că, deși autoritatea pârâtă nu a procedat la audierea expresă a executorului judecătoresc, din materialele cauzei rezultă că reclamantului i-a fost asigurată posibilitatea reală de a-și expune în scris poziția, precum și de a prezenta probele și înscrisurile justificative relevante pentru soluționarea cererii.

Prin urmare, reclamantul a beneficiat de plenitudinea mijloacelor procedurale necesare exercitării dreptului la apărare în cadrul procedurii administrative, inclusiv prin depunerea de înscrisuri și argumente în susținerea pretențiilor sale.

Astfel, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești a adoptat actul contestat cu respectarea etapelor procedurii administrative prevăzute de art. 69–78 din Codul administrativ, asigurând garanțiile procedurale aferente participării la procedură.

În aceste condiții, instanța constată că autoritatea publică pârâtă a respectat exigențele formale ale principiului legalității în desfășurarea procedurii administrative care a precedat emiterea actelor contestate.

II. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *material* a principiului legalității, instanța de judecată relevă că pentru a stabili dacă actele contestate de către reclamant sunt legale și întemeiate, instanța de judecată le va raporta la prevederile relevante ale legislației.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri: în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Potrivit art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

În temeiul art. 225 alin. (4) din Codul administrativ, alte limitări ale examinării judiciare în cauzele de contencios administrativ sunt reglementate expres prin legi speciale.

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.

În fapt, Hotărârea nr. 41 din 26 octombrie 2023 a fost adoptată de Consiliul UNEJ în contextul reglementării activității executorilor judecătorești, în vederea implementării Ordinului Ministerului Justiției nr. 230 din 07 septembrie 2023 privind aprobarea Regulamentului de ținere a Registrului procedurilor de executare și a funcționării Sistemului Informațional de Evidență și Gestionare a Documentelor Executorii (SIEGDE).

În acest sens, instanța reține că actele emise de Consiliul UNEJ vizează reglementarea modului de organizare și exercitare a activității profesionale a executorilor judecătorești, producând efecte asupra întregului corp profesional și, implicit, asupra tuturor persoanelor care exercită această profesie.

Conform art. 2 alin. (1) din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești, executorul judecătoresc este persoană fizică învestită de stat cu competenţa de a îndeplini activităţi de interes public prevăzute de prezenta lege şi de alte legi. În exercitarea atribuţiilor de serviciu, executorul judecătoresc este exponentul puterii de stat. Doar executorul judecătoresc licenţiat şi învestit în condiţiile prezentei legi poate efectua executarea silită.

În conformitate cu art. 40 alin. (1) și (4) din Legea nr. 113/2010 (în vigoare la momentul desfășurării procedurii administrative, în redacția modificată prin Legea nr. 367/2023, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2024, nr. 17–19, art. 25, dispozițiile corespunzătoare fiind ulterior reglementate la art. 49), Uniunea Naţională a Executorilor Judecătoreşti este o asociaţie profesională necomercială, înfiinţată în temeiul prezentei legi, cu personalitate juridică, cu patrimoniu şi buget propriu, din care fac parte toţi executorii judecătoreşti. […] Uniunea Naţională a Executorilor Judecătoreşti participă în mod obligatoriu şi nemijlocit la soluţionarea problemelor ce ţin de reglementarea activităţii executorilor judecătoreşti.

Potrivit alin. (7) art. 40 din Legea nr. 113/2010 (în vigoare la momentul desfășurării procedurii administrative, în redacția modificată prin Legea nr. 367/2023, publicată în Monitorul

Oficial al Republicii Moldova, 2024, nr. 17–19, art. 25, dispozițiile corespunzătoare fiind ulterior reglementate la art. 49) Organele Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti sunt:

a) congresul;

b) consiliul;

c) președintele;

d) secretarul general;

e) comisia de etică profesională;

f) comisia de cenzori.

Art. 41 din Legea nr. 113/2010 (în vigoare la momentul desfășurării procedurii administrative, în redacția modificată prin Legea nr. 367/2023, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2024, nr. 17–19, art. 25, dispozițiile corespunzătoare fiind ulterior reglementate la art. 50) stabilește atribuțiile Congresului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

Astfel, potrivit alin. (1)–(3) ale acestui articol, Congresul reprezintă organul suprem al Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, fiind constituit din toți membrii acesteia. Congresul se convoacă în ședințe ordinare cel puțin o dată pe an, iar în caz de necesitate poate fi convocat în ședințe extraordinare.

Art. 41, alin. (4) din Legea nr. 113/2010, stabilește că Congresul se convoacă de către Consiliu, anunţîndu-se executorii judecătoreşti în prealabil cu cel puţin o lună despre data, ora şi locul desfăşurării şedinţei, despre ordinea de zi şi raportorii, fiind informat în acest sens şi Ministerul Justiţiei. Participarea la congres este obligatorie.

Potrivit alin. (5) al articolului precitat, Congresul are următoarele atribuţii:

a) adoptarea şi modificarea statutului Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti;

b) alegerea membrilor Consiliului;

c) alegerea preşedintelui Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti din membrii Consiliului;

d) alegerea executorilor judecătoreşti ce urmează a fi desemnaţi în componenţa Comisiei de licenţiere şi a Colegiului disciplinar;

e) alegerea membrilor comisiei de cenzori;

f) aprobarea sumei minime de asigurare de răspundere civilă a executorilor judecătoreşti;

g) aprobarea mărimii contribuţiilor obligatorii ale executorilor judecătoreşti la bugetul Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti;

h) aprobarea taxei ce urmează a fi achitată de executorul judecătoresc stagiar Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti pentru efectuarea stagiului;

i) aprobarea raportului anual al Consiliului, al secretarului general şi cel al comisiei de cenzori;

j) aprobarea programului de activitate şi a bugetului Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti pentru următorul an;

k) adoptarea şi modificarea Codului deontologic al executorului judecătoresc;

l) adoptarea regulamentului de activitate al camerei teritoriale a executorilor judecătoreşti;

m) desemnarea auditorului;

n) alte atribuţii stabilite de lege şi de statut.

(6) Hotărîrile congresului se adoptă cu votul majorităţii celor prezenţi.

Articolul 42 din Legea nr. 113/2010 (în vigoare la momentul desfășurării procedurii administrative, în redacția modificată prin Legea nr. 367/2023, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2024, nr. 17–19, art. 25, dispozițiile corespunzătoare fiind ulterior

reglementate la art. 51), stabileşte că (1) Organul executiv al Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti este Consiliul, constituit din 7 membri, aleşi pe un termen de 4 ani. Preşedintele Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti este de drept şi preşedinte al Consiliului.

(3) Consiliul are următoarele atribuţii:

a) propune ministrului justiţiei spre aprobare numărul necesar de executori judecătoreşti şi teritoriul de activitate;

b) alege din rîndul membrilor săi vicepreşedintele;

c) repartizează executorilor judecătoreşti care vor asigura efectuarea stagiului persoanele care au promovat concursul pentru admiterea la stagiere;

d) stabileşte circumscripţiile camerelor teritoriale ale executorilor judecătoreşti;

e) prezintă anual ministrului justiţiei informaţii despre înregistrarea contractelor de asigurare de răspundere civilă a executorilor judecătoreşti;

f) aprobă statele de personal şi condiţiile desfăşurării concursului pentru angajarea personalului Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti, mărimea fondului de salarizare;

g) aprobă recomandări de generalizare a practicii de executare şi le remite pentru informare Ministerului Justiţiei;

h) asigură convocarea congresului;

h[1]) examinează contestațiile la actele de dispoziție emise de camerele teritoriale ale executorilor judecătorești;

i) îndeplineşte alte atribuţii stabilite de prezenta lege şi de statut.

Pct. 5.2 din Statutul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești stabilește că, Organul suprem de conducere al Uniunii este Congresul, constituit din membrii Uniunii. Sunt membri ai Congresului şi pot participa cu drept deplin la lucrările lui executorii judecătoreşti a căror activitate este suspendată pe motivele indicate la lit. a)-c), al. (1) art.18 al Legii privind executorii judecătoreşti. Hotărîrile Congresului sunt obligatorii pentru toate organele profesionale şi pentru toţi membrii Uniunii.

Potrivit pct. 5.3 din Statutul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, Congresul are următoarele atribuţii:

a) adoptarea şi modificarea statutului Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti;

b) alegerea membrilor Consiliului şi revocarea acestora;

c) alegerea preşedintelui Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti din membrii Consiliului şi revocarea acestuia;

d) alegerea executorilor judecătoreşti ce urmează a fi desemnaţi în componenţa Comisiei de licenţiere şi a Colegiului disciplinar şi revocarea acestora;

e) alegerea membrilor comisiei de cenzori şi revocarea acestora;

f) aprobarea sumei minime de asigurare de răspundere civilă a executorilor judecătoreşti;

g) aprobarea mărimii contribuţiei lunare obligatorii a executorilor judecătoreşti la bugetul Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti;

h) aprobarea taxei ce urmează a fi achitată de executorul judecătoresc stagiar Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti pentru efectuarea stagiului;

i) aprobarea raportului anual al Consiliului, al secretarului general şi cel al comisiei de cenzori;

j) aprobarea programului de activitate şi a bugetului Uniunii Naţionale a Executorilor Judecătoreşti pentru următorul an;

k) adoptarea şi modificarea Codului deontologic al executorului judecătoresc

l) adoptarea regulamentului de activitate al Camerei teritoriale a executorilor judecătoreşti;

m) desemnarea auditorului, dacă este cazul;

Potrivit pct. 5.4 din Statutul precitat, Congresul poate mandata Consiliul UNEJ pentru a îndeplini, în perioada dintre Congrese, unele dintre atribuţiile acestuia, cu condiţia ca deciziile Consiliului UNEJ luate în virtutea atribuţiilor mandatate, să fie ratificate la Congresul imediat următor. În cazul cînd Congresul decide prin majoritatea de voturi neratificarea lor, ele îşi încetează de drept efectele pentru viitor.

Astfel, se constată că Congresul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești are competența de a aproba mărimea contribuțiilor lunare obligatorii datorate de executorii judecătorești la bugetul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

În context, se reține că prin Hotărârea Congresului X al executorilor judecătorești din 25 octombrie 2017, la pct. 10 a fost stabilită obligația achitării unei contribuții unice în cuantum de 2.500 lei de către executorii judecătorești, în vederea acoperirii costurilor de creare a Registrului debitorilor (f.d. 1 din dosarul administrativ).

La data de 20 octombrie 2023, prin intermediul poștei electronice, Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești a expediat către Corpul Executorilor Judecătorești Dispoziția nr. 58 din 18 octombrie 2023 privind convocarea ședinței Consiliului UNEJ pentru data de 26 octombrie 2023, ora 09:30, la care a fost anexată ordinea de zi, cuprinzând nouă subiecte.

Ulterior, la data de 26 octombrie 2023, Consiliul UNEJ a adoptat Hotărârea nr. 41, prin care a dispus următoarele:

„1. Se stabilește că acordarea unui rol în cadrul SIEGDE pentru fiecare asistent de executor judecătoresc este cu titlu gratuit, iar pentru rolurile suplimentare de asistent se percepe o taxă de conectare în cuantum de 2.500 lei per cont.

2. Pentru rolurile de asistent suplimentare deja create în cadrul SIEGDE, taxa de conectare se transferă în contul UNEJ în termen de 14 zile de la data comunicării prezentei hotărâri, sub sancțiunea deconectării acestora, cu menținerea unui singur rol de asistent per executor judecătoresc.
3. Executorii judecătorești care nu au achitat contribuția de 2.500 lei, stabilită prin pct. 10 din Hotărârea Congresului X al executorilor judecătorești din 25 octombrie 2017, în vederea acoperirii costurilor de creare a SIEGDE, sunt obligați să o achite în termen de 14 zile de la data comunicării prezentei hotărâri, suma fiind actualizată în funcție de rata inflației, respectiv în cuantum de 4.000 lei” (f.d. 16 din dosarul administrativ).

În acest context, instanța de judecată constată că circumstanțele speței, raportate la normele legale incidente, conduc la concluzia că instituirea unei limitări privind utilizarea gratuită a unui singur cont pentru fiecare asistent de executor judecătoresc, precum și perceperea unei taxe suplimentare de 2.500 lei pentru conturile suplimentare, reprezintă, în esență, o măsură cu caracter patrimonial obligatoriu, având natura juridică a unei contribuții financiare impuse membrilor Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

Din coroborarea dispozițiilor Legii nr. 113/2010 și ale Statutului Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești rezultă că stabilirea contribuțiilor obligatorii, a taxelor și a altor obligații financiare cu caracter general revine exclusiv Congresului Uniunii, în calitate de organ suprem de conducere.

Consiliul, în schimb, are atribuții preponderent executive și administrative, limitate la implementarea hotărârilor Congresului și la exercitarea competențelor expres prevăzute de lege sau delegate în mod explicit.

În aceste condiții, Consiliul nu deține o competență proprie de a institui, în mod direct, obligații financiare noi în sarcina executorilor judecătorești, inclusiv sub forma taxei de conectare pentru conturi suplimentare. O asemenea măsură ar fi putut fi adoptată doar în temeiul unui mandat expres conferit de Congres, însoțit de eventuală ratificare ulterioară, conform mecanismului prevăzut de Statut.

Instanța reține că, în lipsa unui asemenea mandat explicit și determinat, Consiliul nu poate substitui voința organului suprem al Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și nu poate extinde, pe cale proprie, sfera obligațiilor financiare ale membrilor acesteia. Eventualele argumente ale autorității pârâte, în sensul că măsura are caracter tehnic sau de implementare administrativă a sistemului informațional, nu sunt de natură a înlătura caracterul ei patrimonial și general obligatoriu, care o încadrează în categoria atribuțiilor rezervate Congresului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești.

Pe cale de consecință, instanța apreciază că argumentele autorității pârâte, potrivit cărora perceperea sumei de 2.500 lei pentru rolurile de asistent suplimentare nu ar reprezenta o obligație financiară și ar putea fi stabilită în mod autonom de Consiliu, sunt neîntemeiate și nu pot fi reținute.

În raport cu cele expuse, Hotărârea Consiliului Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești nr. 41 din 26 octombrie 2023, în partea referitoare la instituirea taxei de conectare și la limitarea utilizării conturilor în cadrul SIEGDE, excedează limitele competențelor legale ale Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, întrucât reglementează o materie rezervată exclusiv Congresului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, motiv pentru care nu poate produce efecte juridice în mod valabil în această privință.

Totodată, instanța nu poate reține ca întemeiate nici susținerile pârâtei referitoare la pretinsa conformitate a măsurii contestate cu principiul egalității în drepturi a membrilor Uniunii, consacrat de Statutul UNEJ, deoarece principiul egalității presupune tratamentul identic al persoanelor aflate în situații juridice comparabile, fără a justifica, în sine, instituirea unor obligații patrimoniale suplimentare în lipsa competenței legale și a unei justificări obiective și proporționale.

Împrejurarea că tuturor executorilor judecătorești li s-a asigurat accesul la SIEGDE în temeiul unei contribuții anterioare nu poate constitui, în mod evident, un temei suficient pentru instituirea unor plăți suplimentare destinate utilizării extinse a sistemului. O asemenea măsură ar fi justificată numai în prezența unor dovezi clare și obiective care să demonstreze că deschiderea sau utilizarea conturilor suplimentare implică costuri reale, suplimentare și cuantificabile, capabile să fundamenteze diferențierea de tratament între utilizatori.

Instanța de judecată reține că autoritatea pârâtă nu a probat și nu a motivat în mod suficient existența unor costuri suplimentare concrete aferente fiecărui cont adițional, care să justifice instituirea taxei de conectare în cuantum de 2.500 lei.

În absența unei astfel de justificări, măsura apare ca fiind una discreționară, lipsită de fundamentare obiectivă și, prin urmare, incompatibilă cu exigențele legalității și proporționalității în exercitarea atribuțiilor administrative.

Instanța reține că instituirea taxei de conectare pentru rolurile de asistent suplimentare și a limitărilor privind utilizarea conturilor în cadrul SIEGDE reprezintă măsuri cu caracter general, având ca efect instituirea unor obligații financiare în sarcina membrilor Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, deoarece potrivit Legii nr. 113/2010 și Statutului Uniunii, stabilirea contribuțiilor obligatorii și a taxelor profesionale revine exclusiv Congresului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, în calitate de organ suprem al Uniunii.

În aceste condiții, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești a acționat cu depășirea limitelor de competență materiale conferite de lege, adoptând măsuri care exced atribuțiilor sale legale. Invocarea unui pretins drept discreționar nu poate acoperi lipsa competenței, întrucât discreția administrativă operează exclusiv în interiorul limitelor legale ale competenței și nu poate justifica emiterea unui act ultra vires.

Prin urmare, criticile reclamantului privind nelegalitatea actelor contestate sunt întemeiate, în măsura în care vizează încălcarea competenței materiale a autorității emitente.

Sub aspectul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, instanța reține că instituirea unei obligații de plată constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, care este compatibilă cu dispozițiile convenționale doar în măsura în care este prevăzută de lege și dispusă de o autoritate competentă. În speță, această condiție nu este îndeplinită, întrucât măsurile contestate au fost adoptate de o autoritate necompetentă material.

În consecință, ingerința în dreptul patrimonial al reclamanților nu îndeplinește cerința de legalitate în sensul autonom al Convenției, ceea ce atrage ilegalitatea actelor contestate în ordinea juridică internă.

Pe cale de consecință, se constată că actele administrative contestate au fost emise cu încălcarea competenței legale ale organului emitent, motiv pentru care acțiunea reclamantului urmează a fi admisă.

În consecință, prin prisma prevederilor art. 118, alin. (3) din Codul administrativ, motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual şi condiţionează legalitatea acestuia.

Prin urmare, instanța conchide că o decizie emisă de o autoritate publică nu trebuie doar să respecte legea materială care o fundamentează, ci și legea procedurală care generează decizia finală.

Reieșind din considerentele expuse, instanța de judecată conchide asupra necesității anulării Hotărârii Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 41 din 26 octombrie 2023, precum și a Hotărârii nr. 46 din 19 decembrie 2023, în partea în care au fost stabilite și menținute dispozițiile privind taxa de conectare pentru rolurile de asistent suplimentare și limitarea utilizării conturilor în cadrul SIEGDE, întrucât soluțiile adoptate de autoritatea pârâtă exced cadrul competențelor legale conferite acesteia prin Legea nr. 113/2010 și Statutul Uniunii.

Actele contestate, având caracter de instituire a unor obligații financiare cu aplicabilitate generală asupra membrilor Uniunii, nu se încadrează în sfera atribuțiilor Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, acestea fiind rezervate Congresului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești în calitate de organ suprem.

În aceste condiții, actele administrative contestate nu pot fi reținute ca fiind conforme exigențelor de legalitate prevăzute de Codul administrativ, ceea ce atrage nulitatea acestora în partea criticată.

Așadar, instanța de judecată ajunge la concluzia de a admite acțiunea în contencios administrativ și a anula actele administrative contestate de către reclamant.

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

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se admite acțiunea în contencios administrativ înaintată de ***** către Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești privind contestarea actelor administrative.

Se anulează Hotărîrile Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 41 din 26.10.2023 și nr. 46 din 19.12.2023.

Hotărîrea este executorie din momentul pronunțării, însă poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani).

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