Prima instanță: Judecătoria Orhei, sediul Central, jud. A. Balan
Dosarul: nr. 3r-264/23 (2-23046878-02-3r-09062023)

D E C I Z I E

18 septembrie 2023 mun. Chişinău

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

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

examinînd, fără citarea părților, cererea de recurs înaintată de avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi împotriva încheierii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023, prin care s-a declarat inadmisibilă cererea depusă de Serghei Gorbatovschi împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea ca fiind ilegal răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023,

C O N S T A T Ă :

1. La 30 martie 2023, reprezentantul reclamantului Serghei Gorbatovschi, avocatul Anatolie Bacalâm, s-a adresat în instanță, cu acțiune de contencios administrativ împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea, ca fiind ilegal, răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023, prin care a fost respinsă cererea privind aplicarea în privința condamnatului Gorbatovschi Serghei a prevederilor art.7 din Legea nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova și obligarea administrației Penitenciarului nr.18 - Brăneşti de a include în ordinea de zi şi a-i permite condamnatului Gorbatovschi Serghei să participe la comisia penitenciară pentru evaluare în vederea aplicării față de condamnat a prevederilor Legii nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia.

În motivarea acțiunii indică reprezentantul reclamantului că, la data de 29.09.2022 în adresa administrației Penitenciarului 18 Brăneşti a fost depus demersul cu Nr.7/E privind aplicarea în privința condamnatului Serghei Gorbatovschi a prevederilor art.7 din Legea nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței

Republicii Moldova. La 27.02.2023 prin răspunsul directorului Penitenciarului nr.18 - Brăneşti cu nr. 5/935 cererea a fost respinsă. La 02.03.2023 acest răspuns l-a contestat prealabil fiind solicitat revocarea refuzului şi admiterea condamnatului la comisia de evaluare. Prin răspunsul directorului Penitenciarului nr.18 - Brăneşti cu nr.5/B-16/23 din 13.03.2023 au fost înştiinţaţi precum că, administraţia este în imposibilitate de a se expune, menţinînd respingerea admiterii condamnatului Serghei Gorbatovschi la comisia de evaluare.

Consideră aceste acţiuni ilegale şi neîntemeiate, deoarece refuzul administraţiei este bazat pe o singură sintagmă din art. l a Legii, evidenţiată „precum şi persoanelor condamnate", fapt ce este incorect. Dispoziţiile art. l din Legea nr. 243 din 24.12.2021 se aplică condiţionat şi exclusiv persoanelor bănuite, învinuite şi inculpate până la publicarea Legii. Aplicarea actului privind amnistia ține de competența exclusivă a instanțelor de judecată, dar nu a comisiei de evaluare. De competența comisiei ține numai de evaluarea riscului şi a comportamentului condamnatului în penitenciar.

Mai indică faptul că, până la pronunțarea sentinței din 25.06.2021 de Judecătoria Orhei, Serghei Gorbatovschii, a avut statutul de inculpat şi după pronunțare de condamnat. Potrivit prevederilor Legii persoanelor care au avut statutul prevăzut de art. l până la 24.12.2021 li se aplică actul de amnistie condiționat şi exclusiv. Datorită tălmăcirii incorecte a Legii nr. 243 din 24.12.2021 de către conducerea Penitenciarului nr.18, a fost respinsă ilegal cererea de admitere a la comisia specială condamnatului, fapt ce este o încălcare gravă a drepturilor şi libertăților omului. Susține că, prin aceste acțiuni ilegale, condamnatului Gorbatovschi, i s-a îngrădit accesul la justiție, deoarece aplicarea actului de amnistie ține strict de competența instanțelor de judecată.

Solicită anularea în tot a actului administrativ individual - refuzul din 27.02.2023; obligarea administrației Penitenciarului nr.18 de a-l include în ordinea de zi pentru următoarea şedința a comisiei penitenciară pe condamnatul Gorbatovschi Serghei, în vederea aplicării față de condamnat a prevederilor Legii nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia; impunerea la acțiune, adică dispunerea evaluării la comisia penitenciară a condamnatului Gorbatovschi Serghei, în vederea aplicării față de el a prevederilor Legii nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia.

2. Prin încheierea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de Serghei Gorbatovschi împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea ca fiind ilegal răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023.

3. La data de 26 mai 2023, avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi a declarat recurs împotriva încheierii instanței de fond solicitând

admiterea cererii de recurs, casarea încheierii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023, cu restituirea cauzei pentru examinare și soluționare în fond.

În motivarea cererii de recurs recurentul a invocat că, pentru a fi aplicat actul de amnistie, conform procedurii este necesar concluzia comisiei speciale penitenciare de evaluare, în cazul când administrația penitenciarului nr.18 refuză de a-l include pe deținut în lista de evaluare, acesta este un act administrativ ce-i îngrădește dreptul condamnatului la justiție.

4. Verificînd legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza dosarului şi a motivelor invocate în cererea de recurs, Completul de contencios administrativ, consideră recursul neîntemeiat, acesta urmînd a fi respins, cu menținerea încheierii instanței de fond, din considerentele ce succed.

Conform art.242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de **15 zile de la notificarea încheierii judecătorești**, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din analiza materialelor dosarului, Completul de contencios administrativ constată că, recursul a fost declarat în termenul prevăzut de lege, or încheierea contestată cu recurs a fost emisă la data de 22 mai 2023 (f.d. 22-29), fiind recepționată de reprezentantul recurentului la 26 mai 2023 (f.d.32) iar recursul depus la data de 26 mai 2023 (f.d.35-37).

Potrivit art.191 alin.(4) Cod administrativ, Curţile de apel soluţionează şi cererile de apel împotriva hotărîrilor şi 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.

În conformitate cu prevederile art.241 din Codul administrativ, încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătoreşti nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Potrivit art.242 din Codul administrativ, recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.

Conform art.243 alin.(1) lit.b), (2) – (4) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa respinge recursul. Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces. Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris. După finalizarea procedurii de soluţionare a recursului împotriva încheierii judecătoreşti, dosarul judiciar se transmite instanţei competente în termen de 3 zile.

Din actele pricinii s-a stabilit că, la 30 martie 2023, reprezentantul reclamantului Serghei Gorbatovschi, avocatul Anatolie Bacalâm, s-a adresat în instanță, cu acțiune de contencios administrativ împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea, ca fiind ilegal, răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023, prin care a fost respinsă cererea privind aplicarea în privința condamnatului Gorbatovschi Serghei a prevederilor art.7 din Legea nr. 243 din 24.12.2021 privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova și obligarea administrației Penitenciarului nr.18 - Brăneşti de a include în ordinea de zi şi a-i permite condamnatului Serghei Gorbatovschi să participe la comisia penitenciară pentru evaluare în vederea aplicării față de condamnat a prevederilor Legii nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia.

Prin încheierea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de Serghei Gorbatovschi împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea ca fiind ilegal răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023.

La data de 26 mai 2023, avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi a declarat recurs împotriva încheierii instanței de fond solicitând admiterea cererii de recurs, casarea încheierii Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023, cu restituirea cauzei pentru examinare și soluționare în fond.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul 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.

Articolul 207 din Codul administrativ prevede la alin. (2) lit. e) că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

La rândul său, art. 17 din Codul administrativ definește dreptul vătămat ca orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Subsidiar, în sensul art. 5 din Codul 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 din Codul administrativ, (1) 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. (2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Ținând cont de faptul că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte şi nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile art. 20 din Codul administrativ, potrivit cărora, 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 codului.

Articolul 39 din Codul administrativ garantează oricărei persoane care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, dreptul de a se adresa instanței de judecată competente.

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

Din coroborarea acestor norme legale rezultă că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în contencios administrativ constă în apărarea unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane. Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul trebuie să invoce un drept al său căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Deci, prevederile art. 17 din Codul administrativ se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material. Anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică publică. Acest argument impune și raționamentul că dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 Cod administrativ.

Raportând la caz cadrul legal enunțat şi reieșind din calitatea participanților la proces și constatările expuse supra, Completul de judecată denotă că prima instanță întemeiat a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii formulate de către Serghei Gorbatovschi împotriva pârâtului, Administrația Națională a Penitenciarelor, Instituția Penitenciară nr. 18 Brănești cu privire la constatarea ca fiind ilegal răspunsul nr. 5/B-16/23 din 13 martie 2023.

Concluziile instanței de recurs rezultă din faptul că, prin acțiunea înaintată reclamantul/recurent invocă dezacordul referitor la acțiunile autorităților în cadrul examinărilor cererii prin prisma prevederilor Codului Penal și a Codului de Procedură Penală, iar ca urmare a solicitat aplicarea în privința sa a prevederilor art.7 din Legea nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova.

Conform art.107 Cod penal, amnistia este actul ce are ca efect înlăturarea răspunderii penale sau a pedepsei fie reducerea pedepsei aplicate sau comutarea ei.

Iar art.470 alin.(1) Cod de procedură penală, prevede că, chestiunile privind executarea hotărîrilor prevăzute la art.469 alin.(1) pct.1)-4), 6)–16), 17^{1}) şi 18) se soluţionează de către instanţa de judecată din raza de activitate a organului sau a instituţiei care execută pedeapsa.

Potrivit art. 272 alin. (1) Cod de executare, în cazul amnistiei, în temeiul art.107 din Codul penal, care liberează condamnatul de executarea în continuare a pedepsei, fie reduce pedeapsa sau o comută, instituțiile şi organele care asigură executarea categoriei respective de pedeapsă examinează aplicabilitatea actului de clemență fiecărui condamnat şi, după caz, cu acordul condamnatului, înaintează un demers instanţei de judecată competente conform art.470 din Codul de procedură penală. La demers se anexează dosarul personal al condamnatului, dovezile motivelor de fapt şi de drept invocate. Demersul se judecă în condiţiile Codului de procedură penală.

Potrivit prevederilor art. 1 alin. (1) – (6) ale Legii nr. 243 din 24.12.2021, privind amnistia în legătură cu aniversarea a XXX-a de la proclamarea independenței Republicii Moldova, (1) Prezenta lege se aplică condiţionat şi exclusiv persoanelor bănuite, învinuite şi inculpate, precum şi persoanelor condamnate, care sunt caracterizate pozitiv pe parcursul executării pedepsei, al perioadei de probaţiune sau al termenului de probă şi sunt evaluate psihologic ca prezentând risc de recidivă mediu sau redus, dacă persoanele respective cad sub incidenţa prevederilor art.2–5, 7, 8. (2) Aplicarea amnistiei faţă de persoanele condamnate se decide de comisiile speciale privind aplicarea amnistiei în privinţa persoanelor condamnate (în continuare – comisii speciale), instituite, în acest sens, în cadrul fiecărei instituţii care pune în executare pedeapsa, din reprezentanţi ai Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor şi ai Inspectoratului Naţional de Probaţiune. Comisiile speciale se instituie prin ordinul ministrului justiţiei şi activează în baza unui regulament-cadru aprobat prin ordinul ministrului justiţiei. (3) În temeiul deciziilor comisiei speciale, instituţia care pune în executare pedeapsa iniţiază demersurile către instanţele de judecată competente privind aplicarea prevederilor prezentei legi. (4) Aplicarea amnistiei faţă de persoanele bănuite, învinuite se decide de procuror, la faza de urmărire penală, iar faţă de persoanele inculpate – de instanţa de judecată, la faza de judecare a cauzei. (5) Persoana bănuită, învinuită poate înainta personal sau prin intermediul unui avocat un demers către instanța de judecată privind examinarea posibilității aplicării amnistiei doar dacă a fost refuzată de procuror. (6) Persoana condamnată poate înainta personal sau prin intermediul unui avocat un demers către instanţa de judecată privind examinarea posibilităţii aplicării amnistiei doar dacă a fost refuzată de comisia specială.

Potrivit prevederilor art. 473 din Codul de procedură penală, (1) Plângerea împotriva actelor organului care pune în executare hotărârea judecătorească de condamnare privativă de libertate (închisoare, detenţiune pe viaţă), condamnatul, precum şi alte persoane ale căror drepturi şi interese legitime au fost încălcate de aceste organe pot declara plângere judecătorului de instrucție din instanța în a cărei rază teritorială se află organul respectiv. (2) Soluționarea plângerii împotriva

actelor organului care pune în executare hotărârea judecătorească de condamnare privativă de libertate are loc conform prevederilor art.471. Încheierea privind soluționarea plângerii poate fi atacată în conformitate cu prevederile art.472.

Prin urmare, în speță reclamantul/recurent contestă în principiu acțiunile, inacțiunile organului care pune în executare hotărârea judecătorească de condamnare privativă de libertate, în privința cărora legislația în vigoare prevede căi de contestare distincte și care nu fac obiectul contenciosului administrativ.

Completul de judecată reține la acest aspect dispozițiile art. 2 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că prevederile codului determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ.

La fel, art. 2 din Codul administrativ prevede expres la alin. (3) lit. b) că prevederile sale nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal.

Din interpretarea sistemică a normelor relevante din Codul administrativ coroborate cu Codul de procedură penală, Completul de judecată consideră că prima instanță corect a concluzionat despre inadmisibilitatea acțiunii, or, în condițiile speței, intimații au acționat în baza competențelor exclusive atribuite de normele de procedură penală.

Completul de judecată ține să menționeze că, pentru a pune în mişcare o acţiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigenţe precum ar fi respectarea procedurii prealabile, *competenţei jurisdicţionale*, existenţa împuternicirilor şi a capacităţii procesuale etc.

Instituirea exigenţelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unui ordini juridice indispensabile circuitului constituţional prevăzut în art. 20 din Constituţie, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Astfel, sub aspect procesual, accesul liber la justiţie se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acţiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenţei sau inexistenţei unui drept.

Prin prisma celor relatate, instanţa de recurs reţine că soluţia adoptată de instanţa de fond prin încheierea contestată este compatibilă cu respectarea garanţiilor unui proces echitabil în sensul prevederilor art. 6§1 CEDO, care statuează că orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public

şi într-un termen rezonabil a cauzei sale de către o instanţă independentă şi imparţială, instituită de lege.

Prin urmare, din perspectiva celor ce preced, instanța de fond corect a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, din moment ce legiuitorul a exceptat raporturile juridice ale autorităților publice care acționează în baza legii penale din categoria de raporturi de contencios administrativ, excepție prevăzută expres la art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ.

Astfel, reieșind din cele menționate supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că, recursul declarat de avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023.

În conformitate cu prevederile art.191 alin.(4), art.243 alin.1 lit.b) Cod administrativ, Completul de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău,

D E C I D E:

Se respinge recursul declarat de avocatul Anatolie Bacalâm în interesele lui Serghei Gorbatovschi.

Se menține încheierea Judecătoriei Orhei, sediul Central din 22 mai 2023.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului Veronica Negru

Judecătorii Ecaterina Palanciuc

Ina Dutca