Dosarul nr. 3-2238/2021
2-21120528-12-3-11082021

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

Dispozitivul hotărârii pronunțat public la 07.10.2024 în mun. Chișinău
Hotărârea integrală întocmită la 18.12.2024

07.10.2024 mun. Chişinău

Judecătoria Chișinău (sediul Rîşcani)
Instanța compusă din :
Preşedintele şedinţei, judecător specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ Igor Barbacaru
Grefier Versavia Șumilin

examinând în ședință publică, acţiunea de contencios administrativ, înaintată de către Sergiu Chicu împotriva Inspecției Financiare, persoană terță Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau”, cu privire la constatatea nulității actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

La 11.08.2021, Sergiu Chicu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Inspecției Financiare, solicitând:

- Anularea răspunsului Inspecției Financiare nr. 25-12-10/1084 din 02.08.2021;
- Constatarea nulității Raportului inspectării financiare tematice la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” din 07.02.2020 și Prescripției din 02.03.2020 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, în partea determinării ca neregulamentare a plăților/premiilor achitate membrilor Consiliului de administrație al Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” și respectiv dispunerea recuperării premiilor achitate în acest sens.

În motivarea acțiunii reclamantul informează că această cauză are ca obiect actul administrativ individual defavorabil Raportul inspectării financiare tematice la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” (în continuare Raport) din 07.02.2020 și Prescripția din 02.03.2020 cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” (în continuare Prescripție), în motivare invocând prevederile art. 10 alin. (1) și art. 11 alin. (1) în coroborare cu art. 132 alin.(l) Cod administrativ. Astfel, potrivit art. 132 alin. 1) Cod administrativ : prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice ca conducere unipersonală, cît și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială.

Prin prisma trăsăturilor fiecăreia dintre categoriile în discuție (acte administrative normative și acte administrative individuale), deduce că actele contestate nu prevăd reglementări de principiu și nu au o

aplicabilitate generală, nu se adresează și nu produce efecte *erga omnes*, ci reglementează o situație juridică precisă, abordând un caz individual ce vizează anumite constatări la o entitate concretă, în cazul dat Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”.

Prin urmare, reclamantul menționează că Raportul din 07.02.2020 și Prescripția din 02.03.2020 este un act administrativ individual, care prin prisma art. 11 alin.(1) Cod administrativ este un act defavorabil, întrucât afectează inclusiv drepturile și interesele legitime ale cet. Sergiu Chicu ca membru al Consiliului de administrație a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, pe perioada anilor 2015-2017.

Cu referire la admisibilitate, reclamantul notează că potrivit art.208 alin. (1) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Același articol, alin. (5) prevede că o acțiune în constatare este admisibilă numai dacă reclamantul s-a adresat anterior la autoritatea publică competentă cu cerere de constatare. Astfel, în scopul verificării legalității actelor administrative individuale contestate și respectării procedurii prealabile stabilite prin normele consemnate, cât și a dispozițiilor art. 162 alin. (1) Cod administrativ, în adresa pârâtului, Inspecției Financiare la 08 iulie 2021 a fost înaintată Cererea prealabilă cu aceleași cerințe care sunt invocate în prezenta acțiune.

La 03.08.2021, din partea pârâtului, Inspecției Financiare a parvenit răspunsul nr. 25-12-10/1084 din 02.08.2021 prin care a fost informat despre respingerea Cererii prealabile înaintate ca inadmisibilă.

Referitor la termenul de adresare în instanța de judecată menționează că acesta este respectat, în contextul în care art. 209 alin. (3) din Codul administrativ stabilește că pentru acțiunea în constatare nu există termen de înaintare a acțiunii în contencios administrativ.

În ceea ce privește posibilitatea revendicării încălcării, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ, reclamantul consemnează că revendicarea dreptului se deduce din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia este arătată vătămarea dreptului personal. Expresiile utilizate în textul normativ al art. 17 și art. 189 Codul administrativ „drept vătămat” și „ încălcarea unui drept al sau” se referă la drepturi subiective concrete.

Astfel, reclamantul reține că actele administrative contestate Raportul din 07.02.2020 și Prescripția din 02.03.2020 are ca destinatar, *inter alia,* inclusiv dumnealui în calitate de membru al Consiliului de administrație a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” pe perioada anilor 2015-2017 și care presupun anumite încălcări ale legislației la achitarea unor recompense membrilor consiliului respectiv, din care a făcut parte. În context, prescripțiile/constatările determinate prin actele administrative contestate, aferente plăților efectuate salariaților deținând calitatea de membru al Consiliului de administrație a Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău” pe perioada anilor 2015-2017 vizează în mod direct și interesele/drepturile sale ca salariat și membru al organului de conducere menționat.

Mai mult ca atât, actele administrative contestate impune entitatea auditată să solicite restituirea plăților efectuate, iar menținerea ilegalității cerințelor/constatărilor invocate în actele administrative contestate, afectează în mod direct drepturile subiective (interes protejat de lege - art. 5 lit. e) al Codului Muncii și respectiv art. 43 alin. (1) al Constituției RM) ale acestuia - garantarea dreptului la salariu, respectarea principiului echității în raporturile de muncă, drept de proprietate (încasarea/restituirea sumelor), etc.

Cu referire la nulitatea răspunsului Inspecției Financiare nr. 25-12-10/1084 din 02.08.2021 reclamantul aduce următoarele argumente :

1) Inspecția Financiară eronat determină că actele administrative pot fi contestate doar de către destinatarul acestuia către care actul administrativ se îndreaptă, în cazul dat numai de către Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău”, în acest aspect menționează că potrivit art. 162 alin. (2) al Codului

administrativ o cerere prealabilă, îndreptată spre anularea în tot sau în parte a unui act administrativ, poate fi depusă de orice persoana afectată de procedura administrativă vizată.

Astfel, alegațiile pârâtului că un act administrativ poate fi contestat doar de către destinatarul acestuia sau a participanților procedurii administrative sunt totalmente ilegale, situație care stabilește o limitare a accesului liber la justiție (art. 39 Cod administrativ) a oricărei persoane afectată de o anumită procedură administrativă.

2) Potrivit art. 44 alin. (3) al Codului administrativ, autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura dată. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative. La caz, Inspecția Financiară apreciind dreptul unor salariați Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" la anumite recompense, cert avea cunoștințe privind persoanele afectate și nemijlocit lezarea drepturilor, inclusiv salariale care au fost valorificate urmare raporturilor de muncă realizate. În context, neonorarea obligațiilor autorității publice de antrenare în procedura administrativă a terțelor persoane ale căror drepturi sunt afectate prin procedura administrativă, nu constituie o îngrădire a persoanei lezate de ași valorifica drepturile conform procedurii determinate de Codul administrativ.

3) Totalmente arbitrare sunt și argumentele pârâtului privind incompatibilitățile de a participa la procedura administrativă vizată, făcând trimitere la art. 49 alin. (1), lit. e) al Codului administrativ. Notează că restricțiile vizate în art. 49 al Codului administrativ vizează subiecții ce reprezintă autoritatea publică responsabilă în procedura administrativă inițiată, iar dumnealui nu a fost niciodată angajat al Inspecției Financiare, circumstanță ce determină ilegalitatea motivației invocate în acest sens de către pârât.

4) Denaturate le consideră și argumentele Inspecției Financiare privind notificarea actelor administrative contestate. La aspectul dat menționează că, la momentul efectuării controlului derulat de către inspecția Financiară la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" nu mai deținea (și nu a mai fost desemnat în) calitatea de membru al Consiliului de administrație al entității date. Neavând calitatea de membru al consiliului de administrație, aberante sunt afirmațiile pârâtului despre cunoștința actelor administrative contestate, inclusiv urmare participării (în cadru și ca membru al consiliului) la dezbaterile privind lichidarea încălcărilor constatate în cadrul inspectării efectuate la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău". Suplimentar menționează că, circumstanțele invocate de către autoritatea publică nu racordează obligația acesteia de a notifica persoanele afectate în ordinea și modul determinat de Codul administrativ.

Astfel, potrivit art. 126. alin. (1) Cod administrativ un act administrativ individual se comunică persoanei căreia îi este destinat sau ale cărei drepturi sânt atinse de acesta. Această prevedere se aplică și atunci când persoana ale cărei drepturi sânt atinse de actul administrativ nu a participat la procedura administrativă, în contextul dat, și a prevederilor Capitolul V al Codului administrativ, care determină procedura/modalitățile de comunicare și notificare a actului administrativ, constată că pârâtul a sfidat norme vizate, fapt ce legal statuează neinformarea petentului despre actul administrativ emis.

5) În contextul circumstanțelor menționate la pct. 4 vizând acțiunile abuzive ale autorității publice, consemnează că actele administrative vizate nu au fost prezentate nici la solicitarea directă prin Cererea prealabilă din 07.07.2021, situație care certifică imposibilitate anexării actelor administrative contestate la prezenta cerere de chemare în judecată și respectiv temeinicia cerinței de obligare a Inspecție Financiare de a prezenta Raportului din 07.02.2020 și Prescripției din 02.03.2020. Acțiunile menționate determină o atitudine abuzivă din partea autorității publice.

6) Conform art. 165 alin. (3) Cod administrativ nulitatea unui act administrativ individual poate fi invocată și fără obligația de a respecta un termen, astfel, ținând cont că prin cererea prealabilă înaintată s-a solicitat o asemenea cerință, autoritatea nu este în drept de a determina inadmisibilă o astfel de cerere prealabilă, invocând nerespectarea a unui termen anumit.

În contextul situațiilor menționate, cert este determinată ilegalitatea deciziei Inspecției Financiare de constatare ca inadmisibilă a cererii prealabile din 07.07.2021, circumstanțe care, în coroborare cu prevederilor art. 21 al Codului administrativ, determină anularea răspunsului Inspecției Financiare nr. 25-12-10/1084 din 02.08.2021.

Cu referire la nulitatea Raportului din 07.02.2020 și Prescripției din 02.03.2020 în partea determinării ca neregulamentare a plăților/premiilor achitate membrilor Consiliului de administrație al Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" și respectiv dispunerea recuperării premiilor achitate în acest sens reclamantul reține următoarele argumente :

1) procedura administrativă pe marginea cărora au fost emise actele administrative contestate a fost derulată în lipsa părții a căror drepturi sunt afectate.

Respectiv, contrar art. 44 alin. (3) Cod administrativ autoritatea publică nu a atras în procedura administrativă, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura dată.

2) constatările determinate prin Raportul din 07.02.2020 și Prescripția din 02.03.2020 sunt contrare prevederilor actelor normative în vigoare și presupun interpretări eronate și subiective în coraport cu circumstanțele determinate pe caz.

Reclamantul susține că prin actul contestat, Inspecția Financiară incorect a interpretat și respectiv aplicat prevederile art. 24 din Legea salarizării nr. 847/2002, stabilind eronat că membrii Consiliului de administrație ale întreprinderilor de stat nu pot dobândi și alte plăți de care beneficiază ceilalți salariați ai entității, restricționându-se doar la indemnizațiile lunare, care pot fi până la trei salarii minime pe țară, determinate în condițiile Legii nr,1432-XIV din 28 decembrie 2000 privind modul de stabilire și reexaminare a salariului minim.

La fel, reclamantul consideră că eroarea comisă de Inspecția Financiară este determinată de faptul că art. 24 din Legea salarizării nr. 847/2002 nu restricționează/limitează salariul primit de către membrii organelor de conducere ci a indemnizației care reprezintă o parte a salariului. În acest aspect reține că, potrivit art. 2 al aceluiași act normativ, prin noțiunea de salariu este definit ca orice recompensă sau câștig evaluat în bani, plătit salariaților de către angajator sau de organul împuternicit de acesta pentru munca executată sau ce urmează a fi executată (salariu tarifar, indemnizații, sporuri, suplimente, premii, ajutor material, recompense, etc). Astfel, atâta timp cât actul normativ vizat nu echivalează „salariul" cu „indemnizația" subscrisă în art. 24 al legii date, concluziile emise de Inspecția Financiară în acest sens sunt ilegale.

În acest context, notează că premiile primite de reprezentanții consiliului nu sunt parte a indemnizației și respectiv nu sunt restricționate de dispozițiile art. 24 al Legii salarizării nr. 847/2002. Actul normativ menționat nu interzice membrilor Consiliului de administrație de a beneficia de dreptul la alte recompense determinate pentru salariații entității date, or în caz contrar este determinată o discriminare între salariați, situație contrară principiul de egalitate în drepturi ale salariaților, stabilit de art. 5 lit. e) al Codului Muncii și respectiv art. 43 alin. (1) al Constituției RM privind asigurarea condițiilor echitabile în raporturile de muncă. Urmare celor menționate, se constată că Inspecția Financiară și-a asumat atribuții ce depășesc limitele determinate de actele normative în vigoare. Respectiv, adoptarea/modificarea/interpretarea unei dispoziții/norme legale de către Inspecția Financiară, în cazul dat echivalarea noțiunii de „indemnizație" cu cea de „salariu", reprezintă o încălcare flagrantă a

prevederilor art. 8, 62, 71, 72 a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care stabilesc în mod expres aceste prerogative a fi exclusiv autorității emitente, în cazul dat a Parlamentului RM.

Urmare datelor Registrului de stat al actelor juridice al Republicii Moldova constată lipsa unei dispoziții/norme legale de interpretare a art. 24 al Legii salarizării nr. 847/2002. Astfel, emiterea deciziilor în temeiul unor opinii a structurilor neabilitate cu interpretarea actelor legislative constituie o abatere legală. Potrivit art. 71, 72 alin. (5) a Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative, art.42, 44 alin. (2) din Legea nr. 780/2001 privind actele legislative (în vigoare până la 12 iunie 2018) dispun că actul normativ se interpretează printr-un act normativ de aceeași categorie și forță juridică. Astfel opiniile Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului RM nu sunt acte legislative și în contextul normelor consemnate nu pot constitui temei de reglementare a raporturilor juridice.

Așadar, reclamantul afirmă că confirmarea pârâtului asupra faptului că la adoptarea actului administrativ contestat este opinia Comisiei menționate, atestă vicierea dreptului discreționar al acesteia la aplicarea dispozițiilor legale și respectiv al principiilor legalității și imparțialității determinate în art. 21 și 25 Cod administrativ.

În contextul celor menționate, reclamantul solicită admiterea integrală a cerințelor invocate în acțiune.

Pârâtul –Inspecția Financiară a depus la 20.08.2021 în adresa instanței referință, în temeiul căreia a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d. 20-30).

Prin încheierea din 06.03.2022, Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" a fost atras în proces în calitate de persoană terță.

La 01.12.2023, persoana terță Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" a depus referință și a solicitat admiterea integrală a acțiunii (f.d. 110-116).

În ședința de judecată de examinare și soluționare în fond a acțiunii, reclamantul Sergiu Chicu a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată, în maniera formulată.

Reprezentantul pârâtului, Inspecția Financiară - a solicitat respingerea acțiunii pe motivele de fapt și de drept invocate în referința anexată la dosar.

Reprezentantul persoanei terțe, Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau", a solicitat respingerea acțiunii pe motivele de fapt și de drept invocate în referința anexată la dosar.

Audiind poziția participanților la proces, examinând cererea de chemare în judecată, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu și interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, instanța de judecată conchide că acțiunea deferită judecății urmează a fi respinsă, din următoarele considerente.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

În urma analizei actului administrativ contestat, precum și a contextului solicitărilor formulate de reclamant, instanța constată că acțiunea dedusă judecății este acțiune în constatare, conform prevederilor art. 206 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ.

Totodată, ținând cont de localizarea sediului autorității publice care a desfășurat activitatea administrativă contestată, în virtutea art. 191 alin. (1) și art. 196 din Codul administrativ se constată

competența materială și teritorială a Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) în examinarea acțiunilor de contencios administrativ deduse judecății.

De asemenea, exigențele legale cu privire la admisibilitatea acțiunii au fost respectate de către reclamant, în special condițiile ce vizează termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ și procedurii prealabile reglementate de prevederile art. 162-169, 189, 208, 209 din Codul administrativ.

În privința temeiniciei acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

Materialele cauzei denotă că, urmare a efectuării inspectării Financiare tematice la ÎS „Aeroportul Internaţional Chişinău" privind verificarea corectitudinii gestionării patrimoniului,suportării unor cheltuieli şi consumuri, corectitudinea şi plenitudinea obţinerii veniturilor care influenţează asupra rezultatului financiar şi defalcărilor în bugetul de stat, pentru perioada de activitate 01.01.2015 - 31.12.2019, a fost întocmit Raportul din 07.02.2020.

În cadrul inspectării financiare, s-a constatat următoarele : pct.5) Contrar prevederilor art. 7, pct. (8), lit. a, d) din Legea cu privire la întreprinderea de stat nr. 146-XIII din 16.06.1994, chiar dacă întreprinderea deja nu mai practică activitate de operare a aeroportului, membrii Consiliului de administraţie au fost premiaţi neregulamentar cu ocazia sărbătorii Aviaţiei Civile a RM în anii 2015-2017 în sumă totală de 132,0 mii lei. Premiile acordate în anul 2017 sunt neregulamentare inclusive şi din faptul că întreprinderea a înregistrat la finele anului 2016 pierderi.

Reclamantul Sergiu Chicu – *****, a avut calitatea de membru a Consiliului de administrație ÎS „Aeroportul Internaţional Chişinău", în perioada 01.01.2015 – 12.06.2019.

Conform informației privind indemnizaţiile şi primele achitate pentru fiecare membrul al Consiliului de Administrare pentru perioada supusă inspectării, Sergiu Chici a beneficiat de suma de 210 324 lei (fila nr.1-6, dos.administrativ).

La 02.03.2020, de către Inspecția Financiară fiind emisă Prescripția cu privire la lichidarea iregularităților constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău", s-a cerut Întreprinderii : pct.2) De întreprins măsuri privind recuperarea premiilor achitate contrar prevederilor legale membrilor consiliului de administraţie în sumă de 133,5 mii lei (fila nr.7-10, dos.administrativ).

La 08.07.2021, nefiind de acord cu rezultatul inspectării și cu Prescripția emisă, Sergiu Chicu a depus cerere prealabilă (fila nr. 11-13, dos. administrativ).

Astfel, la 02.08.2021 Inspecția Financiară a respins cererea prealabilă ca inadmisibilă (fila nr. 14-18, dos. administrativ).

Dezacordul cu actele nominalizate supra, a determinat reclamantul să înainteze la 11.08.2021 prezenta acțiune în instanța de judecată.

Cadrul normativ relevant.

Conform art. 53 din Constituția Republicii Moldova, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Conform art. 3 Cod Administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Conform art. 6 Cod Administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părţi ale procedurii administrative.

Conform art. 10 alin. (1) Cod Administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 Cod Administrativ, actele administrative individuale pot fi :

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

Un act administrativ de acordare periodică a prestaţiilor materiale sau băneşti este un act administrativ individual prin care o astfel de prestaţie se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

Conform art. 16 Cod Administrativ, dreptul discreţionar al autorităţii publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluţii posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziţie legală. Exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare.

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

Conform art. 18, 19, 20 Cod Administrativ, Interesul public vizează ordinea de drept, democraţia, garantarea drepturilor şi a libertăţilor persoanelor, precum şi obligaţiile acestora, satisfacerea necesităţilor sociale, realizarea competenţelor autorităţilor publice, funcţionarea lor legală şi în bune condiţii. Cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative. Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În consonanță cu art. 22 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

Conform art. 137 Cod Administrativ, în exercitarea dreptului discreţionar atribuit, autorităţile publice trebuie să acţioneze cu bună-credinţă în limitele legal stabilite şi cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul.

Daca autoritatea publică poate decide discreţionar şi doar una din mai multe consecinţe juridice este legală, atunci dreptul discreţionar al autorităţii publice se reduce la alegerea consecinţei juridice/soluţiei legale.

Stările de fapt identice în esenţă se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Dacă într-un caz autoritatea publică şi-a exercitat dreptul discreţionar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să îşi exercite dreptul discreţionar în acelaşi mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenţionează să îşi schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreţionar în cazuri similare.

În corespundere cu art. 141 Cod Administrativ, un act administrativ individual este nul dacă conţine un viciu deosebit de grav şi acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanţelor care se iau în considerare.

Un act administrativ individual este, de asemenea, nul :

a) dacă executarea lui cere săvîrşirea unei fapte ilegale, care constituie o componenţă de contravenţie sau de faptă penală;

b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa;

c) dacă contravine bunelor moravuri;

d) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă conform art. 49 alin. (1);

e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă;

f) în alte cazuri prevăzute de lege.

În cazul nulităţii parţiale a unui act administrativ individual, acesta este nul în totalitate dacă autoritatea publică nu ar fi emis actul administrativ respectiv fără partea lovită de nulitate.

Autoritatea publică poate constata nulitatea oricînd din oficiu. La cerere nulitatea se constată în măsura în care solicitantul are un interes îndreptăţit pentru a o solicita.

Conform art. 189 alin. (1) Cod Administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În conformitate cu art. 225 Cod Administrativ, instanţa de judecată nu este competentă să se pronunţe asupra oportunităţii unui act administrativ.

Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreţionar se limitează la faptul dacă autoritatea publică :

a) şi-a exercitat dreptul discreţionar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

c) a respectat limitele legale ale dreptului discreţionar;

d) şi-a exercitat dreptul discreţionar conform scopului acordat prin lege.

În cazul în care au fost emise acte administrative individuale şi normative referitoare la securitatea naţională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepţionale, la măsurile de urgenţă luate de autorităţile publice în vederea combaterii calamităţilor naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor şi a altor fenomene similare, instanţa de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanţe:

a) existenţa situaţiei excepţionale la data la care a fost emis actul;

b) competenţa autorităţii publice de a emite actul;

c) existenţa interesului public care justifică emiterea actului administrativ;

d) imposibilitatea efectivă a autorităţii publice de a emite actul în condiţii obişnuite.

Alte limitări ale examinării judiciare în cauzele de contencios administrativ sunt reglementate expres prin legi speciale.

Raționamentele instanței de judecată.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanţele să-şi motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanţelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 şi 61, Seria A nr. 288, şi Burg c. Franţei (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II*). Întinderea obligaţiei de a-şi motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei şi trebuie determinată în lumina circumstanţelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei şi Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A şi 303-B, § 29 şi, respectiv, § 27; şi Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile şi deciziile 1997-VIII*).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Or, respectarea principiului egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art.6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că efectul articolului 6 § 1 din Convenţie este, *inter alia*, de a plasa un „tribunal” sub o obligaţie de a efectua o examinare adecvată a declaraţiilor, argumentelor şi probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

Totodată instanța învederează jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care statuează că întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum şi de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale şi de practicile diferite privind prezentarea şi redactarea sentinţelor şi hotărârilor în diferite state (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61*).

Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din 19 februarie 1997, paragraful 60*). Or, conform regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, instanţa are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt identificate spre apreciere şi să nu să se limiteze doar la însușirea motivelor şi concluziilor date de participanții procesului.

În general, controlul judiciar asupra puterii executive este denumit sugestiv „contencios administrativ”, prin care se înţelege activitatea de soluţionare de către instanţele de contencios administrativ, prevăzute de lege, a conflictelor în care, cel puţin, una dintre părţi este o autoritate a administraţiei publice, un funcţionar al acesteia sau un serviciu public administrativ, conflicte generate din acte administrative ilegale ori din refuzul soluţionării unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Controlul judiciar exercitat asupra administraţiei publice dispune de câteva trăsături distincte :

- este exercitat de către instanţa judecătorească care este independentă sub aspect organizaţional şi funcţional faţă de subiectul controlat;

- prin intermediul controlului se exercită funcţia instanţei de judecată (justiţiei) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor şi contrabalanţelor, care constituie o garanţie a legalităţii şi a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităţilor executive;

- se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale;

- un cerc de subiecţi speciali ai acestor raporturi juridice,

- existenţa unui litigiu de drept public în calitate de temei al activităţii de control judiciar;

- controlul judiciar urmăreşte realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecţiei drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor izice şi juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public;

- activitatea instanţelor de control asupra autorităţilor administraţiei publice este limitată de următoarele condiţii:

- temei al exercitării acestuia serveşte doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv;

- obiect al activităţii de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerinţelor legalităţii, dar nu şi ale oportunităţii;

- dispunerea de către instanţe de un set destul de îngust de mijloace şi metode de exercitare a controlului, care, de asemenea, sunt limitate de lege;

- lipsa posibilităţilor de executare de sine stătătoare coercitivă a deciziilor judiciare.

Contracararea abuzurilor şi a exceselor de putere se realizează prin evaluarea de către judecător a puterii discreţionare a autorităţii publice pârâte, raportând-o la situaţia de caz concretă, pentru a stabili dacă limitele acesteia sunt depăşite, iar autoritatea publică a intrat în zona excesului de putere. Acest fapt nu trebuie interpretat ca fiind o imixtiune în activitatea autorităţilor, deoarece actul administrativ este anulat doar în cazul în care este ilegal şi nu inoportun.

Revendicarea unui drept legitim subiectiv încălcat constituie o condiție *sine qua non* pentru admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ, iar constatarea încălcării dreptului subiectiv reprezintă un element eminamente obligatoriu însă nu și suficient pentru satisfacerea pretențiilor reclamantei, deoarece trebuie demonstrată și ilegalitatea actului administrativ individual litigios sau a activității administrative contestate.

La art. 206 din Codul administrativ, legislatorul a prevăzut lista exhaustivă a tipurilor de acțiuni în contenciosul administrativ, iar la art. 224 Cod Administrativ au fost reglementate soluțiile ce pot fi pronunțate de instanțele judecătorești în dependență de tipul/felul acțiunii de contencios administrativ. Astfel, persistă o legătură indisolubilă între felul acțiunii de contencios administrativ și hotărârea ce urmează a fi emisă din această perspectivă.

Ipotetic, reclamantul ar putea să nu cunoască esența tipologiei acțiunilor de contencios administrativ dat fiind lipsa cunoștințelor în domeniul juridic, în acest sens instanța de judecată urmează

să pună în aplicare prevederile art. 219 din Codul administrativ și să ghideze conduita procesuală a reclamantului pe făgașul legal.

La caz însă, reclamantul a indicat expres în acțiune că solicită constatarea nulității actelor enunțate, invocînd prevederile art. 141 Cod Administrativ.

Instanța consideră necesar de a nota că în virtutea principiului disponibilității (intitulat dreptul de dispoziție al părților), instanța de judecată urmează să se expună strict în limitele obiectului acțiunii formulate de reclamant, fără a devia de la cerințele acestuia şi fără a interveni în discreţia decizională a reclamantului. Rolul diriguitor al instanţei de judecată (art. 9 din Codul de procedură civilă) se rezumă exclusiv la organizarea şi desfăşurarea procesului şi nicidecum la dirijarea conduitei părţilor sub aspectul susţinerii poziţiei procesuale, consolidării apărării şi conturării solicitărilor înaintate spre examinare instanţei de judecată care de altfel reprezintă prerogativa exclusivă a participanţilor la proces în virtutea principiului contradictorialităţii. Instanţei judecătoreşti îi revine un rol diriguitor în organizarea şi desfăşurarea procesului, ale cărui limite şi al cărui conţinut sunt stabilite la art. 219 Cod Administrativ.

In concreto, art. 219 alin. (3) Cod Administrativ, statuează că, instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

În ceea ce priveşte limitele cererii de chemare în judecată reclamantul este unicul care stabileşte cadrul obiectiv și subiectiv al procesului, adică ceea ce pretinde prin cerere şi cercul de persoane chemate în judecată. Disponibilitatea trebuie înțeleasă în opoziție cu oficialitatea. Dacă prin oficialitate se înțelege îndeplinirea actelor de procedură cu sau fără acordul părților, chiar împotriva voinței lor, prin disponibilitate se va înțelege posibilitatea conferită părților de a sesiza instanța, de a dispune de obiectul litigiului și de mijloacele de apărare. Disponibilitatea este esențială pentru soarta procesului, deoarece aceasta se poartă numai asupra aspectelor semnalate în cererea de chemare în judecată, practic, piatra de temelie a procesului, de care sunt influențate toate actele procesuale ulterioare.

Elementul indispensabil al acţiunii în jurul căruia pivotează procesul deferit justiției îl reprezintă pretenţiile părții reclamante către partea pârâtă, adică solicitările concrete înaintate de persoană care pretinde încălcarea drepturilor și intereselor sale legitime, care și constituie obiectul acțiunii.

Nu este admisă teza „scopul scuză mijloacele” deoarece anume mijlocul procesual de atingere a interesului legitim este determinant în sfera contenciosului administrativ. Rolul activ/diriguitor al judecătorului, nu poate substitui voința părților.

Instanța de judecată analizând minuțios actul contestat : Prescripția nr.27-06-10/321 din 02.03.2020 „cu privire la lichidarea iregularităţilor constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau„”, în partea determinării ca neregulamentare a plăţilor/premiilor achitate membrilor Consiliului de administrație al Î.S. „Aeroportul Internațional Chişinău”, din perspectiva art. 141 Cod Administrativ, constată inexistența unor motive/temeiuri pentru constatarea nulității actului administrativ abordat.

Or, executarea acestuia nu impune săvârşirea unei fapte ilegale, care ar constitui o componenţă de contravenţie sau de faptă penală; executarea este posibilă; actul administrativ enunțat nu contravine bunelor moravuri; la emiterea acestuia nu a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă conform art. 49 alin. (1); iar autoritatea publică emitentă este identificată expres și nu a acționat clandestin. Mai mult, acestea nu conţine vicii deosebit de grave care l-ar lovi de nulitate.

Cu prilejul examinării cauzei *Trăilescu vs România*, Curtea Europeană a respins argumentul reclamantului precum că instanțele naționale nu au acționat conform rolului activ al judecătorului atunci când nu au schimbat temeiul juridic al cererii sale și a constatat că reclamantul, care are pregătire juridică,

a stabilit el însuşi cadrul acţiunii sale. De altfel, chiar dacă, pentru susţinerea admisibilităţii acţiunii sale, a făcut referire, în recurs, la complementaritatea legilor nr. 677/2001 şi 544/2001, persoana în cauză nu a înţeles să completeze sau să modifice temeiul juridic al acţiunii sale, acest lucru fiindu-i permis în temeiul art. 132 din Codul de procedură civilă.

Din moment ce instanța nu poate desconsidera voința reclamantului care în esență conturează obiectul acțiunii, în speță de aceste deziderate legale ale reclamantului s-a ținut cont în mod obligatoriu. Astfel, fiind verificată substanța Prescripției nr.27-06-10/321 din 02.03.2020 „cu privire la lichidarea iregularităţilor constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau„", în partea determinării ca neregulamentare a plăţilor/premiilor achitate membrilor Consiliului de administrație al Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău", din optica reclamantului și cu referire la art. 141 Cod Administrativ, instanța nu a stabilit încălcări care ar conduce la nulitatea acestuia, deși un asemenea exercițiu putea fi efectuat de către instanță și *ex officio*.

Instanța nu a avut dreptul să intervină, din proprie inițiativă, la alegerea făcută de reclamant sau eventual să examineze actul administrativ pe dimensiunea acțiunii în contestare, atât timp cât această discreție nu a fost oferită de legislator.

Pe o altă undă de idei, o eventuală acțiune în contestare formulată ulterior în privința aceluiași act administrativ va putea fi examinată de instanța de judecată, cu condiția respectării exigențelor de admisibilitate, prin urmare accesul liber la justiție nu va fi afectat.

Având în vedere faptul că, pretenția de bază cu privire la constatarea nulității actului administrativ este neîntemeiată și pasibilă respingerii, pretenția subsecventă urmează soarta juridică a acesteia, or, *a priori* un act administrativ neanulat/menținut de către instanță nu poate genera nulitatea Raportului inspectării financiare tematice la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" din 07.02.2020, care de altfel nu reprezintă act administrativ pasibil de contestare distinct, or acesta nu reprezintă o manifestare juridică unilaterală de voinţă cu caracter normativ sau individual fiind act preparatoriu, ce a stat la baza emiterii Prescripției, şi respectiv dispunerea recuperării premiilor achitate în acest sens.

Din considerentele menţionate supra, instanța ajunge la concluzia de a respinge acțiunea înaintată de către Sergiu Chicu împotriva Inspecției Financiare, persoană terță Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau", cu privire la constatatea nulității actului administrativ, ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin.(1) lit. f) Cod Administrativ, instanţa de judecată,

h o t ă r ă ş t e :

Acţiunea de contencios administrativ, înaintată de către Sergiu Chicu împotriva Inspecției Financiare, persoană terță Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau", cu privire la constatatea nulității actului administrativ – Prescripția nr.27-06-10/321 din 02.03.2020 „cu privire la lichidarea iregularităţilor constatate în rezultatul inspectării financiare efectuată la Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinau„", în partea determinării ca neregulamentare a plăţilor/premiilor achitate membrilor Consiliului de administrație al Î.S. „Aeroportul Internațional Chișinău" şi respectiv dispunerea recuperării premiilor achitate în acest sens, ***se respinge ca fiind neîntemeiată.***

Hotărîrea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Chişinău în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărîrii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani).

Preşedintele şedinţei,
judecătorul Igor Barbacaru