Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Neguriță Veaceslav
Dosarul: nr. 3r-764/25
2-24147692-02-3r-10122025

D E C I Z I E

27 aprilie 2026
mun. Chișinău

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

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

examinând, fără citarea părților, recursul declarat de avocatul Băgu Dinu, în interesele lui Ruban Irina,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 14 noiembrie 2025,

emisă în ordine de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de Ruban Irina împotriva Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica, terț Axenti Vasile cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual defavorabil

a c o n s t a t a t :

Circumstanțele cauzei

La 24 decembrie 2024, avocatul Băgu Dinu, în interesele lui Ruban Irina a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica, terț Axenti Vasile, solicitând:

- anularea deciziei nr. 177/1 din 16 octombrie 2024 „*cu privire la întocmirea programului de întrevederi cu copilul Axenti Constantin născut la 14 iunie 2017*”;
- anularea deciziei nr. 27/3 din 29 iunie 2022 „cu *privire la întocmirea programului de întrevederi cu copiilor cu părinții*”;
- obligarea Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica să emită o decizie favorabilă reclamantei și să modifice graficul de întrevedere luând în considerație interesele copilului Axenti Constantin.

Soluția instanței de fond

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 14 noiembrie 2025, în partea capătului de cerere cu privire la anularea deciziei Direcției Generale pentru

Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica nr. 27/3 din 29 iunie 2022, acțiunea înaintată de Ruban Irina a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (1) lit. g) Cod administrativ, iar în partea capătului de cerere cu privire la anularea deciziei Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica nr. 177/1 din 16 octombrie 2024 și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, acțiunea înaintată de Ruban Irina a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (1) lit. f) Cod administrativ.

Solicitările din recurs

La 27 noiembrie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*) avocatul Băgu Dinu, în interesele lui Ruban Irina a înaintat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 14 noiembrie 2025, solicitând anularea actului judecătoresc și emiterea unei noi încheieri, prin care cererea de chemare în judecată să fie primită spre examinare.

În motivarea cererii de recurs, reiterând aspectele ce țin de fondul cauzei, avocatul a invocat că cererea din 24 iulie 2024 a constituit o cerere prealabilă în sensul art. 162 alin. (1) și (3) Cod administrativ, iar decizia nr. 177/1 reprezintă actul emis asupra acesteia.

De altfel, cererea a fost adresată autorității emitente, a vizat reevaluarea graficului de întrevederi și a fost soluționată prin emiterea deciziei menționate, respectiv în aceste condiții, procedura prealabilă a fost respectată, iar instanța urma să examineze legalitatea deciziei nr. 177/1, fără a impune parcurgerea unei noi proceduri prealabile.

Totodată a remarcat că acțiunea a fost înaintată în termenul prevăzut de art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, respectiv decizia nr. 177/1 a fost comunicată la 16 decembrie 2024, iar cererea de chemare în judecată a fost depusă la 24 decembrie 2024, prin urmare, concluzia instanței cu privire la tardivitatea contestării acestui act este eronată.

De asemenea, s-a menționat că cererea nr. R-488/2024 a fost depusă la 24 iulie 2024, iar autoritatea era obligată să o soluționeze în termenul prevăzut de art. 60 alin. (1) Cod administrativ, cu toate acestea, decizia nr. 177/1 a fost emisă după expirarea termenului legal, fără comunicarea unei prelungiri motivate, astfel încât depășirea termenului este imputabilă exclusiv autorității și nu poate produce consecințe negative asupra reclamantei.

Recurentul relevă că chiar dacă decizia nr. 27/3 nu a fost contestată în termenul legal, instanța trebuia să disjungă pretențiile formulate, deoarece decizia nr. 177/1 constituie un act administrativ distinct, emis ca urmare a procedurii prealabile, iar acțiunea formulată împotriva acestuia este admisibilă.

Contextual, recurentul a invocat și faptul că autoritatea publică nu a audiat reclamanta și nu a analizat probele prezentate, inclusiv raportul de expertiză psihologică, încălcând dreptul la audiere, obligația de motivare și cerințele unei

proceduri administrative transparente și echitabile, prevăzute de art. 31, 32, 38, 94 și 118-120 Cod administrativ.

Totodată, s-a susținut că autoritatea nu a evaluat în mod real interesul superior al copilului. Deși raportul de expertiză psihologică și ordonanța de protecție indicau efecte traumatizante ale contactului cu tatăl, a fost menținut un program rigid de întrevederi, fără analiza circumstanțelor concrete ale cauzei.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (3), art. 51 alin. (2), art. 64 alin. (1) și alin. (2^1) din Codul familiei, autoritatea era obligată să țină cont de interesul superior al copilului, de vârsta acestuia, de gradul de atașament și de necesitățile sale educaționale și emoționale.

Aprecierea instanței de recurs

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

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

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

Din actele cauzei s-a stabilit că Ruban Irina și Axenti Vasile au fost în relații de căsătorie, din care au un copil minor – Axenti Constnatin.

Prin hotărâre judecătorească, căsătoria între părți a fost desfăcută, iar domiciliului copilului minor a fost stabilit cu mama.

La caz, potrivit deciziei nr. 27/3 emisă la 29 iunie 2022 de către Direcția Generală pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica, s-a aprobat procedura și s-a propus programul de întrevederi a copilului minor Axenti Costantin, cu tata Axenti Vasile.

Ulterior, la 24 iulie 2024, Ruban Irina a depus o cerere, prin care a solicitat reevaluarea graficului stabilit la 29 iunie 2022.

Drept urmare, prin decizia nr. 177/1 din 16 octombrie 2024, Direcția Generală pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica a dispus modificarea punctului nr. 2 din decizia nr. 27/3 din data de 29 iunie 2022.

Astfel, invocând că prin decizia din 16 octombrie 2024, nu s-au analizat actele anexate și situația în ansamblu, avocatul Băgu Dinu, în interesele lui Ruban Irina a depus o acțiune în contencios administrativ împotriva Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica, terț Axenti Vasile, solicitând anularea deciziei nr. 177/1 din 16 octombrie 2024 și a deciziei nr. 27/3 din 29 iunie 2022, cu obligarea Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica să emită o decizie favorabilă reclamantei și să modifice graficul de întrevedere luând în considerație interesele copilului Axenti Constantin.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 14 noiembrie 2025, acțiunea în ordine de contencios administrativ înaintată de avocatul Băgu Dinu, în interesele lui Ruban Irina, a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) și f) Cod administrativ.

La acest capitol Completul judiciar subliniază că potrivit art. 207 alin. (2) lit. d) și f) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: - acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; - f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208.

În context, potrivit art. 19 Cod administrativ, cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative, iar conform art. 208 alin. (1) Cod administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Potrivit art. 209 alin. (1)-(2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și 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; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător; - Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Conform 162 alin. (1)-(3) Cod administrativ procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual.

De asemenea, reieșind din conceptul art. 163 Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei; b) decizia cu privire la cererea prealabilă înrăutățește situația unei persoane față de situația din decizia inițială; c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Cu referire la aspectele sesizate și reținute de prima instanță în privința nerespectării procedurii prealabile în sensul contestării deciziei nr. 177/1 din 16 octombrie 2024, Completul de judecată subliniază că atât în acțiunea înaintată cât și în cererea de recurs, lipsa adresării cu cerere prealabilă a fost determinată de faptul că cererea din 24 iulie 2024 ar fi fost o cerere prealabilă împotriva actului principal – decizia nr. 27/3 din 29 iunie 2022.

Prin urmare, instanța de recurs constată că prima instanță a apreciat corect natura juridică a demersului depus de reclamanta/recurentă la 24 iulie 2024 și că nu poate fi considerată o „cerere prealabilă" împotriva deciziei din 29 iunie 2022, ci este o cerere de reevaluare a graficului de întrevederi stabilit anterior, care a declanșat o procedură administrativă distinctă, finalizată prin emiterea deciziei nr. 177/1 din 16 octombrie 2024 și care la rândul său constituie un act administrativ nou și autonom.

În consecință, înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ, reclamanta era obligată să urmeze procedura prealabilă prevăzută de art. 162 și art. 208 Cod administrativ, însă nici din materialele dosarului și nici din argumentele expuse în recurs nu rezultă că reclamanta ar fi formulat o cerere prealabilă împotriva acestei decizii.

În aceste condiții, nu poate fi acceptată teza recurentei potrivit căreia simpla solicitare de reevaluare ar echivala cu exercitarea procedurii prealabile împotriva actului administrativ emis cu peste doi ani anterior, iar în lipsa parcurgerii etapei administrative obligatorii, instanța de fond a aplicat în mod corect dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ, constatând inadmisibilitatea acțiunii.

Mai mult ca atât, potrivit normelor procesuale, pentru a pune în mișcare o acțiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigențe, precum ar fi și respectarea procedurii prealabile.

În același context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporționalitate între interesul persoanei și scopul legitim urmărit (*Guérin contra Franței, 29 iulie 1998, § 37*). Totuși, limitările nu trebuie să reducă la zero esența acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiției și, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicați în proceduri trebuie să se aștepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ș.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33*).

Concomitent, Completul judiciar relevă că prin instituirea exigențelor de admisibilitate nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiție, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condițiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituțional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova – accesul liber la justiție, prevenindu-se, astfel, abuzurile și asigurându-se protecția drepturilor și intereselor legitime ale celorlalte părți.

Raportând normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar conchide că instanța de fond în mod legal a constatat inadmisibilitatea acțiunii înaintată de Ruban Irina, în partea capătului de cerere privind anularea deciziei Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica nr. 177/1 din 16 octombrie 2024 și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) Cod administrativ.

Contextual, cu referire la concluzia instanței de fond cu privire la declararea inadmisibilității acțiunii în partea capătului de cerere privind anularea deciziei Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica nr. 27/3 din 29 iunie 2022, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. d) Cod administrativ, instanța de recurs menționează că potrivit prevederilor art. 128 Cod administrativ, comunicarea se consideră că a avut loc dacă actul administrativ individual a ajuns la persoana căreia urma să-i fie comunicat. Pentru valabilitatea comunicării este suficient ca la persoana în cauză să ajungă partea dispozitivă a actului administrativ. Un act administrativ individual se consideră a fi ajuns dacă a nimerit în sfera persoanei căreia urma să-i fie comunicat, astfel încât în circumstanțe normale ea are posibilitate să afle despre el.

Prin prisma art. 195 Cod administrativ, instanța de recurs subliniază că potrivit art. 111 alin. (3) Cod de procedură civilă, dacă începutul curgerii termenului este determinat de un eveniment sau moment în timp care va surveni pe parcursul zilei, inclusiv de comunicarea actului de procedură, atunci ziua survenirii evenimentului sau a momentului nu se ia în considerare la calcularea termenului.

Potrivit art. 209 alin. (1)-(2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și 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; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător; - Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

Instanța de recurs conturează că instituirea termenelor procedurale are drept scop sancționarea pasivității și neglijenței titularului dreptului, care omite să se adreseze

instanței într-un interval rezonabil pentru apărarea drepturilor sale. Respectarea termenelor este esențială pentru prevenirea unor consecințe negative, precum dificultatea administrării probelor în cauze vechi, apariția incertitudinii în circuitul civil și imposibilitatea pentru persoanele obligate de a-și conforma conduita unor obligații devenite imprevizibile în timp.

Totodată, părților le revine obligația de a întreprinde toate măsurile necesare pentru protejarea dreptului de acces la justiție, inclusiv prin exercitarea acestuia în termenele prevăzute de lege, principiu confirmat și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (cauza Van Harn contra Germaniei, nr. 7557/03 din 11 septembrie 2007).

Termenele de exercitare a căilor de atac au caracter imperativ, iar respectarea acestora nu poate fi relativizată în funcție de durata depășirii, fie ea și aparent redusă, în lipsa unor motive obiective și temeinic justificate. Acceptarea unei asemenea abordări ar genera un precedent periculos, susceptibil să conducă la incertitudine juridică și la afectarea previzibilității actului de justiție.

În acest context, Completul subliniază că o depășire, chiar și minimă a termenului procedural nu poate fi calificată automat drept neesențială, în absența unor circumstanțe excepționale care să justifice repunerea în termen.

La caz, este remarcabil faptul că Decizia nr. 27/3 din 29 iunie 2022 a fost contestată după expirarea termenului de 1 an, respectiv în acest concept, reclamanta nu poate obține repunerea indirectă în termen prin formularea unei cereri de reevaluare și prin contestarea ulterioară a actului inițial, întrucât o asemenea interpretare ar lipsi de efect util normele cu privire la stabilitatea raporturilor juridice administrative și securitatea juridică.

Din considerentele supra-enunțate, Completul judiciar conchide că argumentele recurentului întemeiate pe pretinse vicii de legalitate ale încheierii judecătorești în sensul declarării acțiunii ca inadmisibilă, sunt irelevante și au un caracter declarativ.

În completare, instanța de recurs conturează că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6§1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes (*Rebait și alții contra Franței din 25 februarie 1995, nr. 26561/1995*).

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

În altă ordine de idei, Completul accentuează că potrivit jurisprudenței CtEDO, recursul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației

prezentate în cerere, la fel recursul trebuie să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri (*Purcell contra Irlandei, 16 aprilie 1991*).

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

În aceste condiții, instanța de recurs apreciază ca întemeiată evaluarea efectuată de prima instanță, cum că acțiunea de contencios administrativ înaintată în interesele Irinei Ruban este inadmisibilă având ca fundament prevederile art. 207 alin. (2) lit. d) și f) Cod administrativ.

Din considerentele supra-enunțate și având în vedere că nu au fost prezentate probe concludente care să contureze aspectul neîntemeiat și ilegal al actului judecătoresc contestat, Completul judiciar conchide netemeinicia cererii de recurs înaintate de avocatul Băgu Dinu, în interesele Irinei Ruban.

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

d e c i d e:

Se respinge recursul declarat de avocatul Băgu Dinu, în interesele Irinei Ruban.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 14 noiembrie 2025, emisă în ordine de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de Ruban Irina împotriva Direcției Generale pentru Protecția Drepturilor Copilului sect. Botanica, terț Axenti Vasile cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual defavorabil.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători
Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei