Instanţa de fond: Judecătoria Chișinău (jud. Gheorghe MÎȚU)
Dosarul nr. 3r-484/24 (2-24044675-02-3r-07062024)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

22 august 2024 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al
Curţii de Apel Chişinău

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Dașchevici Grigore şi Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului Administrativ al RM, fără ședință de judecată și fără citarea participanților la proces, recursul declarat de Russu Denis, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Dragomir Aliona, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău din 29 aprilie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ formulată de Russu Denis către Ministerul Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor privind anularea Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile.

Audiind raportul judecătorului Bostan A., în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Completul judiciar

c o n s t a t ă :

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 23.04.2022, reclamantul Russu Denis a depus acțiune în contencios administrativ către Administrația Națională a Penitenciarelor prin care a solicitat anularea Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile.

Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîşcani din 29 aprilie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Russu Denis către Ministerul Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor privind

anularea Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile.

<u>Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.</u>

Invocînd ilegalitatea încheierii instanţei de fond, la 8 mai 2024, Russu Denis, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Dragomir Aliona, a înaintat recurs asupra acesteia, apreciind ca fiind ilegal actul judecătoresc contestat.

În susținerea recursului, reprezentantul recurentului reiterînd argumentele de fapt și de drept indicate în acțiunea depusă, a indicat că instanța de fond neîntemeiat a conchis asupra inadmisibilității acțiunii.

Indică reprezentantul recurentului că, argumetul instanței de fond, precum că „*încheierea ANP din 16.08.2022 nu este un act administrativ, ci o operațiune administrativă în sensul definirii acestei noțiuni în art. 15 din Codul administrativ*”, este unul neîntemeiat. Or, ținînd cont de prevederile 6 alin. (1), 10 alin. (1), 15, 17, 31 Cod administrativ, menționează că, o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și 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. Astfel, încontinuare reprezentantul recurentului făcînd trimitere la art. 20, 39, 189 alin. (1), art. 206 alin. (1), 207 alin. (1) al Codului administrativ, indică că instanța de recurs urmează să stabilească dacă Denis Russu, în conformitate cu prevederile articolelor 5, 10, 15, 17, 20, 39, 189 alin. (1) și 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ are dreptul la înaintarea prezentei acțiunii în contencios administrativ.

Cu referire la netemeinicia încheierii contestate,a mai menționat reprezentantul recurentului că în baza sesizării Procuraturii Generale nr. 13-45/20-726 din 13.07.2022 (nr. de întrare 4943), de către directorul Administrației Naționale a Penitcnciarelor, comisar-șef de justiție. Anatolie Falca, a fost inițiată ancheta de serviciu nr. 89 din 20.07.2022. Or, în cadrul investigațiilor unui proces penal aflat în gestiunea procurorului Maia Bordea, condamnatul Denis Russu a mai pretins că, în perioada aflării sale în Penitenciarul nr. 13 - Chișinău, a fost deținut în condiții inumane și degradante, contrare art. 3 din CEDO. Astfel, conform art. 69 alin. (1) și (3) Cod administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Inițierea unei proceduri administrative din oficiu rămâne la discreția autorității publice. în cazurile prevăzute de lege sau în baza unei decizii a

autorității publice ierarhic superioare, inițierea procedurii administrative din oficiu este obligator.

Din prevederile art. 92 alin. (1) din Legea nr. 300/2017 cu privire la sistemul administrației penitenciare rezultă că ancheta de serviciu este dispusă de către persoana competentă, prevăzută la art. 90, prin aplicarea unei rezoluții pe actul de sesizare.

Astfel, din prevederile legale citate, reiese că inițierea procedurii administrative în scopul aprecierii activității angajaților sistemului penitenciar, colaboratorilor Penitenciarului nr. 13 - Chișinău, a avut loc la sesizarea organului dc urmărire penală (Procuratura Generală a RM).

Totodată, în conformitate cu art. 78 alin. (1) Cod administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Drept urmare, actul administrativ individual final, în procedura administrativă inițiată în baza demersului Procuraturii Generale a Republicii Moldova, de către directorul Administrației Naționale a Penitenciarelor, Anatolie Falca, nu a fost emis, deoarece unicul act procedural prin care s-a dispus finalizarea și clasarea anchetei de serviciu nr. 89 din 20.07.2022 cu privire la deținerea condamnatului Denis Russu în condiții inumane și degradante în Penitenciarul nr. 13 - Chișinău, a fost emiterea încheierii ANP din 16.08.2022 (aprobată de director din 23.08.2022).

De asemenea, subliniază reprezentantul recurentului că, conform poziției instanței de fond din 29.04.2024, această încheiere nu este un act administrativ și nu se contestă în instanța de judecată în ordinea procedurii contenciosului administrativ. Referitor la pretențiile din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ privind anularea răspunsurilor pe marginea cererilor prealabile, se atestă că aceste răspunsuri nu sunt nici ele acte administrative, ci răspunsuri la cererile prealabile, care pot fi contestate doar odată cu actul administrafiv, care în cazul dat, nu a fost emis.

Așadar, menționează reprezentantul recurentului, că anume acțiunile/inacțiunile Administrației Naționale a Penitenciarelor și a Ministerului Justiției al RM manifestate prin refuzul de a anula încheierea din 16.08.2022 privind finalizarea anchetei de serviciu nr. 89 din 20.07.2022 cu reluarea investigațiilor pentru lichidarea încălcărilor depistate, după care, în urma efectuării acțiunilor corespunzătoare și în dependența de circumstanțele stabilite, să fie adoptată o hotărîre în condiții legii, obiect al prezentei acțiuni în contencios administrativ, reprezintă acte ilegale, care au ca scop tăinuirea ilegalităților săvârșite în privința lui Denis Russu din partea angajaților

sistemului penitenciar, în perioada deținerii sale în Penitenciarul nr. 13 - Chișinău (de la 23.07.2014 până la 01.03.2016 și 03.03.2016-21.01.2022).

Totodată, relevă reprezentantul recurentului că sunt incidente la caz prevederile art. 15 alin. (2) din Codul administrativ, deoarece operațiunile administrative contestate în prezentul litigiu de către Denis Russu, se încadrează în semantica actelor executorii (a propune, a face, a da, a obliga) și se îndreaptă împotriva terților, întucât, reclamantul Denis Russu în prezenta procedura administrativă, are calitatea de terț.

Indică reprezentantul recurentului că, pentru a aprecia acțiunea sau inacțiunea autorităților publice ca act administrativ individual sau o operațiune administrativă, urmează de a fi întrunite cumulativ semnele legale prevăzute de norma de drept. Actul administrativ este un act juridic emis în regim de putere publică, de către o autoritate sau o instituție publică, ori o instituție asimilată acestora, care se bucură de prezumție de legalitate și este supus cenzurii în fața instanțelor de contencios administrativ.

Astfel, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică.

Totodată, operațiunile administrative nu au primit o definiție legală, dar în doctrina au fost definite ca fiind ”forme concrete de realizare a administrației publice, a activității executive săvârșite de autorități și instituții publice în realizarea sarcinilor conferite lor prin lege.”

Operațiunile administrative sunt acțiuni realizate de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea (emiterea) sau la aplicarea actelor administrative. Astfel de activități desfășoară și funcționarii celorlalte servicii publice (care aparțin puterii legislative sau judecătorești) fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative (ca activitate complementară).

în această ordine de idei, menționează reprezentantul recurentului că încheiere în procedura administrativă - este înscris constatator (act real) privind măsurile luate de către un organ de jurisdicție (autoritatea publică), la diferite termene fixate în cursul unui litigiu, în vederea soluționării acestuia.

La caz, „încheierea” privind fmalizarea anchetei de serviciu nr. 89 din 20.07.2022, pe faptul deținerii condamnatului Russu Denis în Penitenciarul nr. 13 - Chișinău în condiții contrare prevederilor art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a fost „emisă” la 16 august 2022, „la propunerea” ofițerului principal al DPI al ANP, comisar principal de justiție, Mircea Zamă, „coordonată” cu șef al DPI a ANP, comisar de justiție, Ion Ganea și șef al DJ a DGMI a ANP, comisar principal de justiție,

Alexandr Crudu, și „aprobată” la 23 august 2022 de către director al ANP a MJ, comisar-șef de justiție, Anatolie Falca.

În cazul respectiv, consideră că Administrația Națională a Penitenciarelor a emis arbitrar operațiunile administrative contestate, cu exercitarea eronată a dreptului discreționar. Or, acest drept oferit de lege nu atașează o singură consecință juridică faptelor, ci lasă în sarcina autorității publice să aleagă consecințele legale, asigurând astfel flexibilitatea acțiunilor cerute de normele dreptului material.

Așadar, consideră reprezentantul recurentului că instanța de fond, examinînd admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ depuse de Denis Russu către Ministerul Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor privind anularea încheierii ANP din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile, a ignorat prevederile alin. (2) al art. 15 și alin. (1) al art. 189 din Codul administrativ.

Din considerentele menționate solicit reprezentantul recurentului admiterea recursului, casarea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 29.04.2024, cu remiterea cauzei în prima instanță pentru examinarea în fond.

<u>Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului.</u>

În conformitate cu reglementările art. 241 alin. (1), (3) Cod 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. 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 prevederilor art.242 Cod 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.

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.

Apelul se declară inadmisibil în special cînd:

a) hotărîrea în fond nu poate fi contestată cu apel;

b) apelul este depus în mod repetat;

c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1);

e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2);

f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

Completul judiciar a constatat cu certitudine faptul că încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 aprilie 2024 a fost contestată cu recurs la data de 8 mai 2024.

Pornind de la analiza curgerii termenilor detaliaţi supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Russu Denis, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Dragomir Aliona a fost depus în interiorul termenul legal. Recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurenta î-și întemeiază pretențiile.

Totodată se atestă că, Russu Denis a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat, nr. 213 din 31.07.2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

<u>Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:</u>

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, din următoarele motive.

***Conform art. 192 alin. (1) Cod administrativ**, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel şi la Curtea Supremă de Justiţie se instituie complete şi/sau colegii specializate de judecători.*

***Potrivit art. 194 alin. (1) Cod administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

***Potrivit art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ,** examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (2) Cod administrativ, *instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.*

Conform art. 243 alin. (3) Cod administrativ, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.*

Materialele cauzei denotă cu certitudine faptul că, la 23.04.2022, reclamantul Russu Denis a depus acțiune în contencios administrativ către Administrația Națională a Penitenciarelor prin care a solicitat anularea Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîşcani din 29 aprilie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Russu Denis către Ministerul Justiției și Administrația Națională a Penitenciarelor privind anularea Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 și a răspunsului pe marginea cererii prealabile.

În condițiile cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată încheierea instanței de fond din 29 aprilie 2024 din considerentele ce succed.

Potrivit art. 2 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, (1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

(2) Anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

În conformitate cu prevederile art. 6 Cod administrativ, (1) 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.

(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părţi ale procedurii administrative.

Articolul 10 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, 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, (1) 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. (2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia. (3) 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.

Potrivit art. 15 Cod administrativ, (1) Operaţiunile administrative sînt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice care nu produc ca atare efecte juridice. (2) Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.

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.

Potrivit art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sînt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Potrivit art. 39 alin. (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu prevederile 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. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare);

b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare);

c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare);

d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau

e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Conform art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, (1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

Potrivit art. 86 din Legea cu privire la sistemul administraţiei penitenciare, nr. 300 din 21.12.2017, (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici cu statut special, indiferent de funcţia sau gradul special deţinute, a îndatoririlor ce le revin, inclusiv a normelor de conduită, constituie abatere disciplinară.

Potrivit art. 89 din Legea cu privire la sistemul administraţiei penitenciare, nr. 300 din 21.12.2017, (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), (1) Sancţiunea disciplinară poate fi aplicată numai după cercetarea prealabilă a faptei care constituie abatere disciplinară săvîrşită de funcţionarul public cu statut special respectiv şi numai după audierea acestuia de către comisia de disciplină corespunzătoare, prevăzută la art.93. (3) Concluziile anchetei de serviciu privind abaterile disciplinare, din care rezultă că au fost săvîrşite infracţiuni şi/sau contravenţii, se remit spre examinare organelor competente.

Potrivit art. 90 din Legea cu privire la sistemul administraţiei penitenciare, nr. 300 din 21.12.2017, (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), sancţiunile disciplinare prevăzute la art.88 se aplică, în funcţie

de competenţele prevăzute la art.29, de către ministrul justiţiei, directorul Administraţiei Naţionale a Penitenciarelor sau de către conducătorul instituţiei subordonate, la propunerea comisiei de disciplină respective.

Potrivit art. 91 alion. (4) și (5) din Legea cu privire la sistemul administraţiei penitenciare, nr. 300 din 21.12.2017, (în vigoare la data inițierii procedurii administrative), (4) **Sancţiunea disciplinară se aplică prin ordin**, care se comunică funcţionarului public cu statut special sancţionat în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii actului respectiv, cu excepţia cazului aplicării sancţiunii disciplinare prevăzute la art.88 lit.e), în care ordinul este comunicat la data emiterii acestuia. (5) **Ordinul privind aplicarea sancţiunii disciplinare poate fi contestat în instanţa de contencios administrativ**.

Completul judiciar remarcă că, 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 existenței sau inexistenței unui drept.

Materialele cauzei atestă că, prin Încheierii Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022, contestată în prezenta cauză, s-a considerat examinate faptele expuse în sesizarea Procuraturii Generale (nr. 13-45/20-726 din 13.07.2022), cu privire la deținerea condamnatului Russu Denis în condiții inumane și degradante în Penitenciarului nr. 13-Chișinău. S-a clasat ancheta de serviciu nr. 89 din 20.07.2022.

Din conținutul încheieriii menționate se reține că, ancheta de serviciu a fost inițiată la 20.07.2022 de către directorul Administrației Naționale a Penitenciarelor, comisar-șef de justiție Falca Anatolie, în baza demersului Procuraturii Generale a Republicii Moldova (nr. intrare 4943 din 20.07.2022), cu privire la deținerea condamnatului Russu Denis în Penilenciarul nr. 13-Chișinău în condiții contrare prevederilor art. 3 CEDO.

Din conținutul actului de sesizare rezultă, că de către Secția combatere tortură a Procuraturii Generale a fost examinată în cadrei unui proces penal plângerea condamnatuhii Russu Denis, născut la *****, privind pretinse acțiuni ilegale comise de către procurori și ex-procurori din cadrul PCCOCS, de comun acord cu judecătorul de instrucție din cadrul Judecătoriei Centru mun. Chișinău. În cadrul instrumentării cazului, Russu Denis a mai pretins că a fost deținut în condiții inumane și degradante în Penitenciarul nr. 13-Chișinău.

Cu referire nemijlocit la alegațiile condamnatului Russu Denis privind deținerea sa în condiții inumane și degradante în Penitenciarul nr. 13-Chișinău, autoritatea publică a menționat că, plângerile împotriva administrației instituției

penitenciare referitoare la condițiile de detenție care, conform jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, afectează drepturile condamnatului sau ale prevenitului, garantate de art. 3 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, au fost deja examinate. Astfel, prin decizia Curții de Apel Chișinău din 17.12.2021, în conformitate cu prevederile art. 385 alin. (5) din Codul de procedură penală, plângerea lui Russu Denis a fost admisă, constatându-se încălcarea drepturilor privind condițiile de detenție, cu reducerea pedepsei cu 607 zile pentru perioada aflării în detenție în Penitenciarul nr. 13- Chișinău cu statut de prevenit din 04.07.2014 până la 01.03.2016. În același context, prin încheierea Judecătoriei Orhei, sediul ***** din 11.05.2022, în baza art. 473^4 alin. (4) din Codul de procedură penală, plângerea avocatului în interesele condamnatului Russu Denis împotriva instituției penitenciare referitoare la condițiile de detenție a fost admisă parțial, fiindu-i redusă pedeapsa cu 215 zile pentru deținerea cu statut de condamnat în Penitenciarul nr. 13-Chișinău, în perioada 03.03.2016-21.01.2022. În concluzie, luându-se în considerație că faptele supuse cercetării în cadrul anchetei de serviciu (alegațiile deținutului Russu Denis privind deținerea sa în condiții inumane și degradante în Penitenciarul nr. 13-Chișinău) au constituit deja obiectul unei examinări definitive, în temeiul Instrucțiunii privind modul de desfășurare a anchetelor de serviciu în cadrul sistemului administrației penitenciare, aprobată prin Ordinul ANP nr. 600 din 16.12.2021 s-a propus de considerat examinate faptele expuse în sesizarea Procuraturii Generale (nr. 13-45/20-726 din 13.07.2022), cu privire la deținerea condamnatului Russu Denis în condiții inumane și degradante în Penitenciarului nr. 13-Chișinău, cu clasarea anchetei de serviciu nr. 89 din 20.07.2022.(f.d.34-36)

Astfel raportînd cadrul legal precitat la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul judiciar subscrie concluziei primei instanțe că, actul contestat de către reclamant în prezenta speță - Încheierea Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022-constituie o operațiune administrativă ce nu este susceptibilă contestării decît doar concomitent cu actul administrativ adoptat în baza acesteia, mai mult, această etapă a procedurii administrative, de sinestătător nu este generatoare de efecte juridice pentru reclamant, reprezentând de fapt manifestările de voinţă sau activitățile derulate în cadrul unei proceduri administrative.

În speță, Încheierea Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022 degajă din etape consecutive ale procesului de investigație, care separat nu constituie obiecte în procedura contenciosului administrativ, fiind pasibile contestării rezultatele investigației care ar putea să se soldeze - fie cu emiterea actului administrativ defavorabil de sancționare a persoanelor

culpabile, fie cu alte soluții legal admisibile. Or, dreptul vătămat este indisolubil legat de un act administrativ emanat de la o autoritate publică, generator de efecte juridice.

Conform Hotărîrii Guvernului cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al funcţionarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 409 din 07.06.2017:

73. Abaterea disciplinară se consideră constatată în ziua aprobării concluziei (încheierii) privind abaterea admisă.

74. **Sancţiunea disciplinară se aplică prin ordinul** angajatorului/ministrului sau al persoanei împuternicite de acesta, în maximum 30 de zile de la momentul constatării abaterii disciplinare.

Drept urmare, atât timp cât în speță obiectul acțiunii rezidă în contestarea unor acte emise în procesul investigației de serviciu, care potrivit cadrului legal pertinent nu pot fi contestate separat în procedura contenciosului administrativ decât odată cu actul final - eventualul **ordin de sancționare**, investigația de serviciu reprezintă o procedură administrativă în cadrul căreia se pot emite succesiv operațiuni administrative, iar la finalizarea ei să fie emis actul administrativ propriu-zis, susceptibil de control judecătoresc, la inițiativa oricărei persoane vătămate.

Instanța de recurs subliniază că, Încheierea Administrației Naționale a Penitenciarelor din 16.08.2022, nu s-a soldat cu emiterea vreunui act administrativ-ordin de sancționare, aceasta fiind doar o operațiune administrativă.

Completul va menționa că activitatea autorităților publice se realizează prin două categorii de forme, una producătoare de efecte juridice -actele administrative, contractele administrative și alta neproducătoare de efecte juridice proprii - operațiunile administrative. Operațiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative. De esența operațiunilor administrative ține faptul că acestea de sinestătător nu sunt producătoare de efecte juridice.

În esentă, o operațiune administrativa complexă reprezinta un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se interconditionează și î-și justifică reciproc eficacitatea. În esentă, acestea din urmă se caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice. Fie că sunt anterioare actului administrativ final, avînd denumirea de avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., ori ulterioare acestuia – aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (publicare, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în

construirea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principial, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este exclus dacă acestea sunt atacate în instanță în mod independent, cu excepția actelor pregătitoare – operațiunile administrative anterioare emiterii actului final – a caror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final.

Instanţa de recurs menţionează că trăsăturile faptelor juridice materiale şi ale operaţiunilor administrative sunt că ele nu concretizează o manifestare de voinţă, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acţionează asupra realităţii existente; faptele materiale şi operaţiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează, şi care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinând şi condiţionând validitatea, emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celuilalt obiectiv al administraţiei - executarea legii.

Operaţiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare şi de executare a actelor administrative – în faza pregătirii, emiterii, executării actului administrativ şi în cea a controlului executării.

Majoritatea covârşitoare a operaţiunilor administrative din activitatea autorităţilor administraţiei publice sunt cerute de lege drept condiţii de valabilitate a actelor administrative.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău conchide că faptele şi operaţiunile administrative nu pot face obiectul acţiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalităţii lor. Legea recunoaşte ca obiect al acţiunii doar actul administrativ şi nesoluţionarea unei cereri în termenul prescris. Ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor şi operaţiuni lor administrative este totalmente neglijată, ori instanţa de contencios administrativ este în drept să se pronunţe, în limitele competenţei sale, din oficiu sau la cerere, şi asupra legalităţii actelor sau operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat.

Astfel, raportând circumstanţele de fapt ale cauzei la prevederile legale enunţate mai sus şi ţinând cont de faptul că concluziile expuse în încheierea instanţei de fond sunt legale și întemeiate, actul procesual al instanței de fond răspunde pe deplin exigențelor de motivare și legalitate, iar argumentele invocate de către recurent, prin intermediul reprezentantului său, urmare a analizei detaliate au fost apreciate de Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău -ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Russu Denis, prin intermediul reprezentantului său,

avocatul Dragomir Aliona este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 aprilie 2024.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Chişinău

d e c i d e:

Recursul declarat de Russu Denis, prin intermediul reprezentantului său, avocatul Dragomir Aliona - **se respinge.**

Se menţine încheierea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 29 aprilie 2024.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Dașchevici Grigore

Bostan Angela