Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Lupașcu Natalia
Dosarul nr. 3r-312/26
2-25002500-02-3r-15052026

D E C I Z I E

24 septembrie 2026 municipiul Chișinău

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

În componența:
Președintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Dragoman Elena și Dragoman Serghei împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță S.R.L. „Instal-Pavaj" cu privire la contestarea actului administrativ, obligarea cercetării suplimentare a accidentului de muncă,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 10 ianuarie 2025, Dragoman Elena și Dragoman Serghei au depus acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță S.R.L. „Instal-Pavaj" solicitînd:

- anularea actului administrativ individual defavorabil - Procesul-verbal nr. 2023/24 din 27 noiembrie 2023 privind cercetarea accidentului de muncă mortal suferit de cet. Dragoman Andrei Gheorghe, întocmit de Inspectoratul de Stat al Muncii, Inspecția Teritorială de Muncă Chișinău, inspector Veaceslav Cojocaru, în partea art. 8 cu rubrica „Persoanele care au încălcat prevederile actelor legislative și altor acte normative din domeniul muncii în privința lui Dragoman Andrei Gheorghe";

- obligarea Inspectoratului de Stat al Muncii să cerceteze suplimentar accidentul de muncă mortal suferit de Dragoman Andrei Gheorghe în partea ce ține de art. 8 -

Persoanele care au încălcat prevederile actelor legislative și altor acte normative din domeniul muncii, cu respectarea drepturilor reclamanților.

În motivarea cererii, reclamanții au indicat că Dragoman Andrei Gheorghe a fost angajat la S.R.L. „Instal-Pavaj" în funcția de șofer, în temeiul contractului individual de muncă nr. 18 din 13 mai 2019. La 31 ianuarie 2023, aproximativ la ora 16:00, în timpul programului de lucru, acesta a suferit un accident grav, iar la 27 februarie 2023 a decedat în spital.

Au indicat că, la 27 noiembrie 2023, inspectorul de muncă Veaceslav Cojocaru a întocmit procesul-verbal nr. 2023/24 privind cercetarea accidentului mortal. În rubrica 8, intitulată „Persoanele care au încălcat prevederile actelor legislative și altor acte normative din domeniul muncii", a fost menționat Dragoman Andrei. Potrivit constatărilor consemnate acolo, acesta, fără a primi o sarcină din partea administrației, ar fi decis de sine stătător să monteze țiglă metalică la înălțime, deasupra porților atelierului de reparație, și ar fi căzut, din propria neatenție, de pe scară și schelă, de la aproximativ trei metri. Inspectorul a raportat această conduită la instrucțiunile de securitate și sănătate în muncă, fișa postului de conducător auto, regulamentul intern și art. 19 alin. (1) din Legea nr. 186/2008.

Reclamanții au susținut că această concluzie este greșită și le afectează drepturile și interesele legitime în calitate de soție și fiu ai persoanei decedate. Potrivit versiunii lor, administratorul societății, Nicolae Stafi, i-ar fi indicat lui Dragoman Andrei să efectueze lucrarea, deși ea nu intra în atribuțiile sale de șofer. Au invocat obligațiile angajatorului în domeniul securității și sănătății în muncă, precum și faptul că, în legătură cu accidentul, la 13 februarie 2023 a fost pornită o cauză penală în temeiul art. 183 alin. (1) din Codul penal. Totodată, au afirmat că procesul-verbal le-a fost comunicat contra semnătură abia la 10 decembrie 2024, când au primit copia acestuia și au cunoscut concluziile pe care le contestă. Sub aspect juridic, au calificat procesul-verbal drept act administrativ individual defavorabil și au invocat, între altele, dispozițiile Codului administrativ privind legalitatea, motivarea actelor administrative și exercitarea dreptului discreționar.

Ulterior, prin **cererea de chemare în judecată concretizată din 6 februarie 2026**, reclamanții au precizat întinderea primei pretenții: au solicitat anularea procesului-verbal **numai în partea rubricii 8 referitoare la Dragoman Andrei**, menținând solicitarea de obligare a Inspectoratului la cercetarea suplimentară a accidentului și pe cea privind cheltuielile de judecată.

În dezvoltarea motivelor acțiunii, au susținut că atribuirea răspunderii pentru accident exclusiv salariatului decedat nu corespunde împrejurărilor cauzei. Au subliniat că acesta era angajat ca șofer și nu avea calificare sau instruire specifică pentru lucrări la înălțime. Au afirmat că activitatea s-a desfășurat fără supraveghere tehnică și fără o persoană responsabilă de securitatea și sănătatea în muncă prezentă la fața locului, iar schela folosită era improvizată, neasigurată și neprotejată. De asemenea, au invocat lipsa unor instrucțiuni ori ordine interne care să limiteze accesul

la schelă, lipsa instruirii pentru lucrări de montare sau reparație la înălțime și neefectuarea evaluării riscurilor pentru activitatea în cursul căreia s-a produs accidentul.

Reclamanții au mai argumentat, cu trimitere la Legea nr. 186/2008 și la HG nr. 95/2009, că obligația de a organiza munca în condiții de siguranță, de a evalua riscurile, de a instrui lucrătorii și de a asigura echipamentele de protecție revenea angajatorului. În opinia lor, procesul-verbal nu putea atribui culpa exclusivă persoanei decedate fără examinarea acestor obligații și a condițiilor concrete în care a fost executată lucrarea. Pe acest temei au reiterat cererea de anulare a concluziilor din rubrica 8 și de efectuare a unei cercetări suplimentare.

În drept, reclamanții și-au întemeiat pretențiile pe prevederile art. 10, 11, 21, 30, 31, 69, 118, 119, 139 și 165 din Codul administrativ, invocând, în cuprinsul cererii, și art. 16 și 137 din același cod. Au făcut trimitere la art. 43 din Constituție, la art. 10 și 13 din Legea nr. 186/2008 privind securitatea și sănătatea în muncă, precum și la art. 6 și 13 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Prin cererea concretizată, au invocat suplimentar art. 12, 19 alin. (1) și 23 din Legea nr. 186/2008 și Hotărârea Guvernului nr. 95/2009.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Dragoman Elena și Dragoman Serghei împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță S.R.L. „Instal-Pavaj” cu privire la contestarea actului administrativ, obligarea cercetării suplimentare a accidentului de muncă, în temeiul art.207 alin.(2) lit. f), art.208 Cod administrativ.

S-a explicat reclamanților, că declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la art. 207 alin. (2) lit. f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, la 6 mai 2026, Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion au declarat recurs prin care au solicitat admiterea recursului, cu casarea încheierii contestate și remiterea cauzei în prima instanța pentru examinare în fond.

În motivarea cererii de recurs, recurenții au indicat că, prima instanță a aplicat în mod eronat art. 207 alin. (2) lit. f) și art. 208 din Codul administrativ, declarând acțiunea inadmisibilă fără să examineze particularitățile actului contestat și împrejurările în care reclamanții au sesizat instanța.

Potrivit recurenților, instanța a dedus obligația depunerii unei cereri prealabile din dispozițiile potrivit cărora măsurile inspectorului de muncă și procesul-verbal de cercetare a accidentului pot fi contestate „în conformitate cu legislația”, fără să identifice și să explice norma care ar impune, în mod clar și previzibil, parcurgerea

acestei etape pentru procesul-verbal în litigiu. Ei au afirmat că o condiție care limitează accesul la instanță nu poate fi dedusă numai dintr-o formulare generală privind posibilitatea contestării actului.

Recurenții au invocat faptul că procesul-verbal din 27 noiembrie 2023 le-a fost comunicat contra semnătură abia la 10 decembrie 2024, când au primit copia actului și au putut cunoaște concluziile înscrise la rubrica 8. Au arătat că au sesizat instanța la 9-10 ianuarie 2025, la scurt timp după comunicare, ceea ce, în opinia lor, demonstrează că au acționat cu diligență. Au reproșat primei instanțe că nu a analizat această succesiune a faptelor și nu a stabilit de la ce moment puteau exercita efectiv dreptul de contestare.

Un argument distinct al recursului privește informația despre calea de atac înscrisă în procesul-verbal. Recurenții au subliniat că actul le indica posibilitatea de a-l contesta la instanța judecătorească competentă în termen de 30 de zile de la comunicare. În consecință, au susținut că au urmat chiar indicația autorității emitente. Invocând art. 209 alin. (2) din Codul administrativ, au afirmat că persoanele afectate nu trebuie să suporte consecințele unei informări incomplete sau greșite despre modalitatea de contestare. În opinia lor, judecătoria nu putea înlătura acest argument prin simpla afirmație că eventuala eroare din act nu îi exonerează de procedura prealabilă, fără să verifice ce informație li s-a comunicat efectiv și ce efect juridic produce aceasta.

Partea recurentă a mai arătat că acțiunea cuprindea două solicitări legate între ele: anularea concluziilor din rubrica 8 a procesului-verbal, referitoare la Dragoman Andrei, și obligarea Inspectoratului de Stat al Muncii să efectueze o cercetare suplimentară a accidentului. În opinia recurenților, prima instanță trebuia să califice fiecare pretenție potrivit conținutului său, prin prisma art. 206 din Codul administrativ, și să verifice separat condițiile de admisibilitate ale solicitării privind cercetarea suplimentară. Aceștia au susținut că instanța a redus întregul litigiu la o acțiune în contestare și nu a examinat dacă era necesară clarificarea ori completarea pretențiilor înainte de a declara inadmisibilă acțiunea în ansamblu.

Totodată, recurenții au contestat orice abordare potrivit căreia procesul-verbal ar reprezenta doar o constatare tehnică, lipsită de efecte asupra lor. Au susținut că înscrierea persoanei decedate, la rubrica 8, printre persoanele care au încălcat normele de securitate și sănătate în muncă atribuie oficial acesteia responsabilitatea producerii accidentului. În viziunea lor, concluzia este de natură să le afecteze interesele în legătură cu solicitarea unor despăgubiri, cu protecția legală aferentă accidentelor de muncă și cu posibilitatea de a combate versiunea oficială a împrejurărilor decesului. Pe acest temei au afirmat că au un interes actual de a supune concluziile respective controlului judecătoresc.

Referitor la necesitatea unei cercetări suplimentare, recurenții au reiterat că Dragoman Andrei era angajat în calitate de șofer, nu era calificat și instruit pentru lucrări la înălțime și că accidentul s-ar fi produs în condițiile folosirii unei schele

improvizate, neasigurate și neprotejate. Au invocat, de asemenea, existența unor indicii în cauza penală potrivit cărora administratorul S.R.L. „Instal-Pavaj”, Nicolae Stafi, i-ar fi dat indicația de a executa lucrarea. Potrivit recurenților, aceste împrejurări contrazic concluzia inspectorului că salariatul ar fi acționat exclusiv din proprie inițiativă și justifică examinarea cererii de cercetare suplimentară.

În final, partea recurentă a susținut că încheierea este insuficient motivată, deoarece reproduce dispoziții legale, dar nu răspunde concret argumentelor privind comunicarea tardivă a procesului-verbal, îndrumarea către instanță cuprinsă în act, natura celor două pretenții și efectele concluziilor contestate asupra drepturilor reclamanților. A apreciat că declararea inadmisibilității în aceste condiții constituie un formalism disproporționat, care îi împiedică să obțină verificarea judiciară a concluziei prin care persoanei decedate i-a fost atribuită răspunderea pentru accident. Pentru aceste motive, au solicitat casarea integrală a încheierii din 4 mai 2026 și restituirea cauzei primei instanțe pentru continuarea examinării acțiunii.

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra recursului depus în prezenta cauză.

Astfel, la 23 iulie 2026, Inspectoratul de Stat al Muncii a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei și menținerea încheierii instanței de fond.

La 21 august 2026 și terțul SRL „Instal-Pavaj” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Bulachii Adrian a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond

Admisibilitatea recursului:

Conform art. 241 din Codul 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. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. 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*”.

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

contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul".

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

Cu întâietate, Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 4 mai 2026, iar recursul a fost depus prin intermediul poștei electronice la 6 mai 2026 (f.d. 191-196). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră recursul declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion, ca fiind depus în termenul prevăzut de lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care partea recurentă își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, recurentul a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei, în conformitate cu prevederile art. 2 al Legii taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, „*instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces*".

Completul judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că recursul declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion este întemeiat și urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere*".

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*".

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, Completul de judecată constată că, Dragoman Andrei Gheorghe a fost angajat în funcția de șofer la S.R.L. „Instal-Pavaj”, în temeiul contractului individual de muncă nr. 18 din 13 mai 2019. La 31 ianuarie 2023, în timpul programului de lucru, acesta a suferit un accident prin cădere de la înălțime, iar la 27 februarie 2023 a decedat în spital.

În urma cercetării accidentului, inspectorul Veaceslav Cojocaru din cadrul Inspecției Teritoriale de Muncă Chișinău a întocmit **procesul-verbal nr. 2023/24 din 27 noiembrie 2023.** La rubrica 8, intitulată „Persoanele care au încălcat prevederile actelor legislative și altor acte normative din domeniul muncii”, a fost indicat Dragoman Andrei Gheorghe. În procesul-verbal s-a consemnat că acesta, fără a primi o sarcină de muncă din partea administrației, ar fi hotărât de sine stătător să execute lucrări de montare a țiglei metalice la înălțime, deasupra porților atelierului de reparație, și că ar fi căzut de pe scară și schelă, de la aproximativ trei metri. Inspectorul a reținut încălcarea unor prevederi din instrucțiunile de securitate și sănătate în muncă, fișa postului, regulamentul intern și art. 19 alin. (1) din Legea nr. 186/2008.

Potrivit susținerilor reclamanților, copia procesului-verbal le-a fost comunicată contra semnătură la 10 decembrie 2024.

Nefiind de acord, la 10 ianuarie 2025, Dragoman Elena și Dragoman Serghei au depus la Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, cu participarea S.R.L. „Instal-Pavaj” în calitate de persoană terță. Aceștia au solicitat anularea procesului-verbal în partea concluziilor din rubrica 8 referitoare la Dragoman Andrei Gheorghe, obligarea Inspectoratului la cercetarea suplimentară a accidentului în această parte și compensarea cheltuielilor de judecată.

La 6 februarie 2026, reclamanții au depus o cerere de chemare în judecată concretizată. Prin aceasta, au precizat că solicită anularea procesului-verbal în partea rubricii 8 referitoare la Dragoman Andrei Gheorghe și au menținut pretenția privind cercetarea suplimentară a accidentului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea depusă de Dragoman Elena și Dragoman Serghei împotriva Inspectoratului de Stat al Muncii, persoană terță S.R.L. „Instal-Pavaj” cu privire la contestarea actului administrativ, obligarea cercetării suplimentare a accidentului de muncă, în temeiul art.207 alin.(2) lit. f), art.208 Cod administrativ.

S-a explicat reclamanților, că declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la art. 207 alin. (2) lit. f) – h) nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Pentru a dispune astfel, prima instanță, în esență, a reținut că *reclamanții au contestat procesul-verbal de cercetare a accidentului de muncă fără a respecta procedura prealabilă prevăzută de Codul administrativ. Instanța a făcut trimitere la art. 11 alin. (3) din Legea nr. 140/2001 privind Inspectoratul de Stat al Muncii,*

potrivit căruia măsurile luate de inspectorul de muncă pot fi contestate în modul stabilit de legislație, precum și la pct. 38¹ din Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1361/2005, care prevede contestarea procesului-verbal în conformitate cu legislația.

Instanța a apreciat că reclamanții trebuiau să se adreseze mai întâi Inspectoratului de Stat al Muncii cu o cerere prealabilă, pentru ca autoritatea să verifice legalitatea procesului-verbal. În acest context, a invocat și pct. 31¹ din Regulament, potrivit căruia, dacă Inspectoratul constată că la cercetarea accidentului au fost comise erori ori au apărut circumstanțe noi, conducătorul acestuia dispune o cercetare nouă sau suplimentară. Întrucât reclamanții au sesizat direct instanța, prima instanță a considerat că nu este îndeplinită condiția de admisibilitate prevăzută de art. 208 din Codul administrativ.

Referitor la informația privind contestarea înscrisă în procesul-verbal, prima instanță a reținut că, chiar dacă aceasta ar conține date eronate, împrejurarea respectivă nu îi exonerează pe reclamanți de obligația respectării procedurii prealabile. Pe aceste considerente, a declarat acțiunea inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, fără a examina temeinicia concluziilor inspectorului privind împrejurările producerii accidentului.

Prin urmare, la declararea inadmisibilității acțiunii, instanța a reținut prevederile art.207 alin. (2) lit. f) și art. 208 din Codul administrativ.

Astfel, instanţa de recurs, stabilind starea de fapt și de drept, verificând în raport cu prevederile cadrului legal pertinent legalitatea şi temeinicia încheierii primei instanţe, constată că aceasta este neîntemeiată, din următoarele considerente.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *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.*

În conformitate art. 1 din Codul administrativ, „*legislaţia administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia. Legislaţia administrativă se întemeiază pe normele constituţionale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi şi în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative şi care trebuie să fie în concordanţă cu Constituţia Republicii Moldova. Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii şi nu contravin ei*”.

Articolul 3 din Codul administrativ, prevede că, „*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. 5 din Codul 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 acord cu prevederile art. 6 din Codul administrativ, „*procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative*”.

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

Conform art. 11 alin. (1) din Codul 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*”.

În acord cu prevederile art. 17 din Codul administrativ, „*drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*”.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, „*dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*”.

Conform art. 39 din Codul administrativ, „*(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) 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*”.

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

Dispozițiile art. 22 alin. (1) coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, stipulează că: „*instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de*

fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți".

Conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, „*instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs*".

În conformitate cu art. 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ, „*acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208*".

Conform art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituția care oferă o cale de soluționare prejudiciară a litigiilor administrative*".

Potrivit art. 162 din Codul 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*".

În conformitate cu art. 208 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, „*(1) Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege. (2) Dacă autoritatea publică competentă decide cu privire la cererea prealabilă, deși termenul pentru depunerea cererii prealabile nu a fost respectat, acțiunea în contenciosul administrativ este oricum admisibilă. Această prevedere nu se aplică în cazul în care printr-un act administrativ individual este favorizat un terț.*

Potrivit art.209 alin.(1) - (2) din Codul administrativ, *(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea 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 soluţionarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător.

(2) Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă **ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii 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.**

Raportând normele menționate la circumstanțele cauzei, Completul judiciar constată că problema ce urmează a fi soluționată în recurs constă în a stabili dacă neparcurgerea procedurii prealabile putea fi opusă reclamanților ca temei de inadmisibilitate, în condițiile în care procesul-verbal contestat le indica expres posibilitatea adresării la instanța de judecată în termen de 30 de zile de la comunicare,

iar aceștia au sesizat instanța urmând calea de atac indicată chiar de autoritatea emitentă.

Astfel, la caz, Completul judiciar reține că procesul-verbal nr. 2023/24 din 27 noiembrie 2023 cuprinde, la final, o indicație expresă privind contestarea sa la instanța de judecată în termen de 30 de zile de la comunicare. Această mențiune nu se limitează la indicarea duratei termenului, ci desemnează calea judiciară pe care persoana interesată urma să o exercite. Ea nu face nicio referire la depunerea unei cereri prealabile la Inspectoratul de Stat al Muncii. Prin urmare, în examinarea admisibilității acțiunii, instanța nu putea trata informația respectivă ca pe un element lipsit de relevanță juridică.

Potrivit art. 124 din Codul administrativ, informația privind exercitarea căilor de atac trebuie să permită identificarea căii de atac, a autorității sau instanței la care aceasta se înaintează și a termenului de exercitare. Finalitatea acestei reglementări este ca persoana căreia i se comunică actul să poată alege și exercita efectiv mijlocul de apărare corespunzător. Atunci când autoritatea indică o cale de contestare, dar omite etapa administrativă pe care ulterior o consideră obligatorie, eroarea privește chiar succesiunea demersurilor necesare pentru contestarea actului.

În speță, recurenții au indicat că au primit copia procesului-verbal la 10 decembrie 2024 și au sesizat instanța la 10 ianuarie 2025. Așadar, după comunicarea actului, ei nu au rămas pasivi, ci au urmat calea judiciară indicată în cuprinsul acestuia. Împrejurarea că au fost reprezentați de avocat nu înlătură obligația autorității de a furniza o informație corectă și nu transformă indicația expresă din act într-o simplă mențiune facultativă, fără aptitudinea de a orienta conduita destinatarilor.

Completul nu contestă că, potrivit art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, procedura prealabilă constituie regula, cu excepțiile prevăzute de lege. De asemenea, mențiunea înscrisă într-un act individual nu poate modifica textul legii. Problema cauzei este însă dacă această condiție de admisibilitate poate fi aplicată mecanic, în defavoarea persoanelor care au urmat îndrumarea expresă a autorității emitente, fără evaluarea caracterului imputabil al omisiunii și a consecințelor concrete asupra accesului lor la instanță. Prima instanță trebuia să răspundă acestei probleme, deoarece ea constituia argumentul central împotriva excepției de inadmisibilitate.

Sub acest aspect, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului oferă un reper pertinent. În cauza *Gajtani împotriva Elveției*, Curtea a examinat efectele informației inexacte furnizate de autorități cu privire la termenul unei căi de atac. Ghidul oficial al Curții privind art. 6 arată că, atunci când autoritățile comunică informații inexacte sau incomplete despre termene, instanțele trebuie să țină seama suficient de circumstanțele cauzei și să evite aplicarea rigidă a regulilor procedurale.

Or, prima instanță a afirmat că eventualele date eronate din procesul-verbal nu îi exonerează pe reclamanți de respectarea procedurii prealabile, fără să stabilească mai întâi conținutul exact și caracterul eronat al indicației, să examineze conduita reclamanților după comunicarea actului și să explice de ce, în aceste împrejurări,

omisiunea etapei prealabile le-ar fi imputabilă. O asemenea motivare nu răspunde problemei ridicate de speță. Ea aplică art. 208 alin. (1) fără a-l corela cu normele referitoare la informarea despre căile de atac și cu garanția accesului efectiv la controlul judecătoresc al activității administrative.

Aici, Completul judiciar consideră necesar a remarca faptul că art. 208 alin. (1) și art. 209 alin. (2) din Codul administrativ reglementează aspecte diferite ale accesului la instanță. Prima normă stabilește regula parcurgerii procedurii prealabile, iar cea de-a doua protejează termenul de înaintare a acțiunii atunci când autoritatea a omis sau a indicat incorect informația privind căile de atac.

Prin urmare, art. 209 alin. (2) nu instituie, prin el însuși, o excepție de la procedura prealabilă. Aceste dispoziții trebuie însă aplicate împreună, astfel încât protecția acordată persoanei informate greșit să nu devină lipsită de efect tocmai din cauza indicației furnizate de autoritatea emitentă.

În speță, informația incorectă nu privea doar durata termenului. Procesul-verbal îi îndruma pe cei interesați să se adreseze instanței de judecată, fără a indica necesitatea unei cereri prealabile. Recurenții au acționat după primirea actului și au urmat această îndrumare. În asemenea condiții, simpla constatare că nu au depus cerere prealabilă nu era suficientă pentru a le închide accesul la examinarea acțiunii. Instanța trebuia să aprecieze dacă, în raport cu informația oficială comunicată, omisiunea le putea fi imputată și dacă sancțiunea inadmisibilității păstra un raport rezonabil de proporționalitate cu scopul procedurii prealabile.

În consecință, Completul judiciar concluzionează că, în circumstanțele particulare ale cauzei, lipsa cererii prealabile nu putea fi opusă recurenților ca temei automat de inadmisibilitate, fără a le imputa consecințele informației incorecte înscrise de autoritatea emitentă în actul contestat.

Prima instanță a aplicat art. 208 alin. (1) izolat, fără a da o apreciere efectivă informației privind calea de atac, conduitei reclamanților și garanției accesului la instanță.

Astfel, prima instanță nu a luat în considerație prevederile art. 209 alin. (2) Cod administrativ care indică expres că, dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii 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.

Or, dreptul de acces la o instanță, garantat de art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului în litigiile privind drepturi și obligații cu caracter civil, trebuie să fie practic și efectiv. Respectarea condițiilor procedurale poate fi cerută pentru buna administrare a justiției, însă aplicarea lor nu trebuie să devină un formalism excesiv care împiedică examinarea unei pretenții fără a ține seama de cauza concretă a erorii procedurale.

În lumina celor expuse, în contextul respectării dreptului de acces liber la justiţie, garantat de art. 6 § 1 din Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, art. 20 din Constituţia Republicii Moldova şi art. 5 din Codul de procedură civilă, relevat şi în jurisprudenţa CtEDO, circumstanţele relatate generează anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026. Or, menţinerea acesteia, în condiţiile enunţate, nu ar constitui decât o îngrădire a posibilităţii pentru reclamanți de a-şi valorifica drepturile procedurale conform normelor în vigoare, garantate atât de legislaţia naţională, cât şi de Convenţia pentru Apărarea Drepturilor Omului şi a Libertăţilor Fundamentale, precum şi îngrădirea accesului la justiţie.

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, prevede „dreptul la o instanță”, din care dreptul de acces, care este, dreptul de a sesiza instanțele în materie civilă (*Golder vs. the United Kingdom, Marii Britanii*, hotărâre din 21 februarie 1975, § 36). Dreptul la o instanță și dreptul de acces nu sunt absolute. Acestea pot fi supuse unor limitări, dar ele nu trebuie să restricționeze sau să reducă accesul oferit individului în așa fel sau într-o asemenea măsură, încât însăși esența dreptului să nu fie afectată (*Philis vs. Greece* (no. 1), § 59; *De Geouffre de la Pradelle vs. France* , § 28; *Stanev vs. Bulgaria* [GC], § 229).

Din considerentele menţionate şi având în vedere faptul că s-a stabilit în mod cert încălcarea normelor de drept procedural de către instanţa de fond la emiterea încheierii recurate, Completul de judecată ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion, de a anula încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, cu restituirea cauzei în Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), pentru examinare în fond.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite recursul declarat de Dragoman Elena și Dragoman Serghei prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Negura Ion.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 4 mai 2026, cu restituirea cauzei în Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani), pentru examinare în fond.

Decizia este irevocabilă.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae