



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea recursului depus de Alexei Dimitrov,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Poliție Centru, terți Direcția de Poliție mun.Chișinău și Natalia Bulacci cu privire la anularea refuzului și obligarea de a emite actul de inițiere a anchetei disciplinare,

împotriva deciziei din 1 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău,

*(Dosarul nr. 3ra-261/24
PIGD 2-21034613-01-3ra-18032024)*

Recursul este vădit neîntemeiat. Art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ. Dezacordul recurentului cu decizia instanței de apel nu constituie un temei de casare a ei.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – jud. V. Dodon
Curtea de Apel Chișinău – jud. V. Negru, E. Palanciuc, I. Dutca

10 septembrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților recursul depus de Alexei Dimitrov,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judcători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 9 martie 2021, reclamantul Alexei Dimitrov a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Poliție Centru, terți Direcția de Poliție a mun. Chișinău și Natalia Balacci, având ca obiect anularea refuzului autorității de a iniția ancheta de serviciu și obligarea acesteia la pornirea anchetei disciplinare.

2. În motivarea acțiunii se arată că, la 15 ianuarie 2021, reclamantul a depus la Inspectoratul de Poliție Centru o plângere disciplinară prin care a solicitat declanșarea anchetei în privința angajatei Natalia Balacci, în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 409 din 7 iunie 2017 privind aprobarea Statutului disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. În plângere au fost descrise mai multe fapte imputabile agentului constator, susceptibile a constitui abateri disciplinare, fiind menționat că vor fi prezentate înscrisuri și înregistrări video relevante. Plângerea a fost înregistrată sub nr. D-117/21.

3. Prin scrisoarea Inspectoratului de Poliție Centru din 10 februarie 2021, nr.34/20-1 D-117/20, reclamantului i s-a comunicat că nu au fost identificate temeiuri pentru inițierea anchetei de serviciu în privința Nataliei Balacci, motivându-se că adresările anterioare au fost examinate sub toate aspectele, fără constatarea unor încălcări ale legislației, cu trimitere la art. 45 alin. (1) din Codul contravențional.

4. La 19 februarie 2021, reclamantul a depus o cerere prealabilă privind soluționarea pe cale administrativă a plângerii disciplinare D-117/21, arătând că concluzia IP Centru referitoare la lipsa temeiurilor pentru inițierea anchetei disciplinare se întemeiază pe simple presupuneri și contrazice constatările instanței de judecată, care anterior anulasese actele emise de agentul vizat în plângerea disciplinară. În consecință, reclamantul a solicitat: anularea refuzului de pornire a anchetei disciplinare; inițierea anchetei cu citarea petiționarului; administrarea probelor; precum și întocmirea actului de dispoziție la finalizarea anchetei. Cererea prealabilă a fost înregistrată sub nr. 1306.

5. La 26 februarie 2021, prin scrisoarea IP Centru nr. 34/20-1 2404, s-a comunicat că cererea a fost examinată fără abateri sau derogări de la cadrul legal; totuși, la această scrisoare nu a fost anexat niciun act de dispoziție.

6. Reclamantul relevă că, prin refuzul de a iniția ancheta disciplinară în privința agentului constatator Natalia Balacci, justificat prin concluzia privind pretinsa lipsă a temeiurilor de pornire a anchetei de serviciu, Inspectoratul de Poliție Centru al Direcției de Poliție a mun. Chișinău i-a lezat drepturile garantate de art. 9 din Legea nr. 320/2012 privind activitatea Poliției și statutul polițistului, art. 52 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

7. Acesta susține că refuzul de pornire a anchetei disciplinare nu a fost precedat de o verificare efectivă și completă a faptelor expuse în plângerea disciplinară, în cadrul căreia s-a indicat, între altele, existența unor hotărâri judecătorești prin care a fost constatat caracterul ilicit al acțiunilor agentului constatator la soluționarea unor procese și cauze contravenționale aflate în gestiunea acestuia.

8. Reclamantul invocă faptul că pârâtul era ținut de obligația de diligență și responsabilitate să clarifice natura și conținutul pretențiilor din plângere, să asigure și să administreze probele existente și să motiveze corespunzător actul administrativ emis – exigențe specifice procedurii administrative, care nu au fost respectate.

9. Reclamantul arată că, prin acțiunile și inacțiunile sale, Inspectoratul de Poliție Centru al Direcției de Poliție a mun. Chișinău a trecut sub tăcere faptele prejudiciabile imputate angajatului cu statut special Natalia Balacci, creând implicit riscul încurajării pe viitor a unor eventuale încălcări—situație inadmisibilă și contrară normelor legale. Totodată, nu este clar scopul trimiterii la art. 45 alin.(1) din Codul contravențional, întrucât plângerea viza strict abateri disciplinare ale unui funcționar cu statut special din cadrul MAI, fără a fi invocat vreun drept civil pretins a fi lezat printr-o contravenție.

10. În drept, reclamantul invocă prevederile art. 20, art. 189 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. b) și art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

11. În consecință, reclamantul Alexei Dimitrov a solicitat:

- 1) anularea refuzului IP Centru de a iniția ancheta disciplinară în privința angajatei Natalia Balacci, consemnat prin adresa nr. 34/20-1-D-117/21 din 10 februarie 2021;
- 2) anularea actului administrativ emis în procedura prealabilă, nr. 34/20-1 2404 din 26 februarie 2021; și
- 3) obligarea IP Centru să emită actul de inițiere a anchetei disciplinare în privința Nataliei Balacci și să execute măsurile solicitate prin plângerea nr. D-117/21.

12. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 17 martie 2021, au fost atrași în proces, în calitate de terți, Direcția de Poliție a mun. Chișinău și Natalia Balacci.

POZIȚIA PRIMEI INSTANȚE

13. Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 24 noiembrie 2022, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Alexei Dimitrov împotriva

Inspectoratului de Poliție Centru, terți Direcția de Poliție mun. Chișinău și Natalia Bulacci cu privire la anularea refuzului și obligarea de a emite actul de inițiere a anchetei disciplinare.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE APEL

14. La data de 30 noiembrie 2022, Alexei Dimitrov a depus apel nemotivat, iar la data de 20 martie 2023, a prezentat motivarea apelului, prin care apelantul a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii.

POZIȚIA INSTANȚEI DE APEL

15. Prin decizia din 1 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a casat hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 24 noiembrie 2022. S-a emis o nouă decizie, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ înaintată de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Poliție Centru, terți Direcția de Poliție mun. Chișinău și Natalia Bulacci cu privire la anularea refuzului și obligarea de a emite actul de inițiere a anchetei disciplinare, în temeiul art. 207 alin. (2), lit. e) din Codul administrativ.

16. În motivarea soluției, instanța de apel a reținut că, potrivit art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu îndeplinirea condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, iar dacă aceasta este inadmisibilă, o declară ca atare prin încheiere susceptibilă de recurs. Astfel, s-a evidențiat că potrivit art. 207 alin. (2) lit. e), acțiunea este inadmisibilă atunci când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

17. Raportând criteriile de admisibilitate a unei acțiuni în contencios administrativ la circumstanțele cauzei, instanța de apel a constatat că prima instanță a procedat neîntemeiat la examinarea pe fond, reținând, în mod greșit, că acțiunea depusă de Alexei Dimitrov întrunește condițiile de punere pe rol împotriva Inspectoratului de Poliție Centru, terți Direcția de Poliție a mun. Chișinău și Natalia Balacci, deși reclamantul nu a probat încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept al său în sensul art. 17 din Codul administrativ. În absența revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea nu trece testul de admisibilitate prevăzut de art. 207 din același cod.

18. Instanța de apel a precizat că dispozițiile art. 17 din Codul administrativ vizează orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material; prin urmare, dreptul substanțial determină situațiile juridice subiective care caracterizează statutul juridic al persoanelor participante la raporturile juridice.

19. Cu referire la prezenta cauză, instanța de apel a reținut că Alexei Dimitrov contestă:

- 1) refuzul IP Centru de a iniția ancheta disciplinară în privința angajatei Natalia Balacci, consemnat prin adresa nr. 34/20-1-D-117/21 din 10 februarie 2021; și
- 2) decizia emisă în procedura prealabilă, nr. 34/20-1 2404 din 26 februarie 2021, solicitând obligarea IP Centru să emită actul de inițiere a anchetei disciplinare în privința Nataliei Balacci și să execute măsurile indicate în plângerea nr. D-117/21.

20. Raportat la aceste capete, instanța de apel a constatat că Alexei Dimitrov nu a indicat și nu a motivat care drept propriu, recunoscut de lege, i-ar fi fost încălcat prin refuzul IP Centru de a porni ancheta de serviciu, comunicat prin scrisoarea nr. 34/20-1-D-117/21 din 10 februarie 2021, precum și prin răspunsul la cererea prealabilă prin care s-a menționat lipsa temeiurilor pentru inițierea anchetei. Or, legea prevede în mod expres că instanța poate fi sesizată de orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, „dreptul vătămat” reprezentând orice drept sau libertate stabilită de lege căreia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

21. În acest context, instanța de apel subliniază că, pentru o cerere în contencios administrativ formulată corect și admisibilă, trebuie îndeplinite cumulativ, între altele, următoarele condiții: actul să emane de la o autoritate administrativă; să existe o vătămare a unui drept recunoscut de lege reclamantului; reclamantul să aibă capacitate de exercițiu și capacitate procesuală; vătămarea să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității de a soluționa, în termenul legal, cererea; să fie îndeplinită procedura administrativă prealabilă.

22. În concluzie, instanța de apel a menționat că prima instanță a procedat neîntemeiat la examinarea și soluționarea acțiunii, apreciind că cererea depusă de Alexei Dimitrov împotriva Inspectoratului de Poliție Centru, cu terții Direcția de Poliție a mun. Chișinău și Natalia Balacci, având ca obiect anularea refuzului și obligarea emiterii actului de inițiere a anchetei disciplinare, întrunește condițiile de admisibilitate, deși reclamantul nu a dovedit încălcarea unui drept subiectiv propriu prin refuzul IP Centru de a iniția procedura disciplinară în privința agentului constator din cadrul Sectorului de Poliție nr. 3, Natalia Balacci.

23. Și din acest motiv acțiunea depusă de Alexei Dimitrov urmează a fi declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

EXERCITAREA CĂII DE ATAC ÎN ORDINE DE RECURS

24. La 8 martie 2024, prin intermediul poștei electronice, Alexei Dimitrov a depus recurs împotriva deciziei din 1 noiembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu restituirea cauzei la rejudecare în instanța de apel.

ARGUMENTELE RECURSULUI

25. Alexei Dimitrov critică soluția Curții de Apel Chișinău prin care acțiunea a fost declarată inadmisibilă pe motivul neindicării unui drept propriu vătămat,

arătând că această concluzie goleşte de conţinut dreptul de acces la justiție și decurge dintr-o aplicare greșită a art. 17 și 207 din Codul administrativ.

26. Recurentul arată că petiția sa D-117/21 din 15 ianuarie 2021 viza posibile abateri disciplinare ale agentei IP Centru Natalia Balacci, stabilite prin hotărâri judecătorești irevocabile, astfel încât faptele trebuiau analizate printr-o anchetă de serviciu, cu elucidarea completă a circumstanțelor. Or, IP Centru a comunicat, fără o examinare efectivă și fără administrarea probelor indicate de petiționar, că nu există temei pentru inițierea anchetei. Potrivit recurentului, asemenea refuz echivalează cu refuzul de a demara o procedură administrativă, situație pe care legea nu o prevede, iar concluzii despre „lipsa încălcărilor” puteau fi trase doar după desfășurarea anchetei, cu audierea petiționarului și ridicarea/procesarea probelor.

27. În ceea ce privește „dreptul vătămat”, recurentul susține că este participant la procedura administrativă născută din propria sa petiție, cu drepturi garantate de Codul administrativ, inclusiv dreptul de a contesta actul emis pe marginea petiției; prin neintentarea anchetei, IP Centru i-a încălcat dreptul legal de a contesta acțiunile poliției, prevăzut de art. 9 din Legea nr. 320/2012, și i-a golit de conținut garanțiile procedurale aferente administrării probelor și audierii. El subliniază că a sesizat conduita agentei strict în raport cu sine (în cauza contravențională în care este victimă), ceea ce dovedește interesul și vătămarea propriei.

28. În concluzie, recurentul susține că instanța de apel a aplicat eronat exigențele art. 17 și art. 207 din Codul administrativ și a ignorat obligația legală a autorității de a iniția și derula ancheta de serviciu în urma petiției sale, precum și dreptul său de a supune controlului judiciar actul emis pe marginea petiției – elemente care impun casarea deciziei de inadmisibilitate.

POZIȚIA INTIMATULUI

29. Prin referința depusă la data de 10 aprilie 2024 Inspectoratului de Poliție Centru a solicitat declararea recursului inadmisibil.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

30. Art. 244 alin. (1) din Codul administrativ:

„Hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.”

31. Art. 245 din Codul administrativ:

„Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni de la pronunțarea hotărârii sau a deciziei motivate, dacă legea nu stabilește un alt termen.”

32. Art. 245¹ alin. (1) din Codul administrativ:

„Recursul este admis dacă:

a) interpretarea legii din hotărârea sau decizia contestată este contrară jurisprudenței uniforme a Curții Supreme de Justiție;

- b) prin admiterea recursului, se schimbă sau se consolidează jurisprudența Curții Supreme de Justiție;
- c) hotărârea sau decizia vizează drepturile persoanei care nu a fost atrasă în proces;
- d) hotărârea sau decizia este arbitrară sau se bazează în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor;
- e) a fost admis neîntemeiat un apel introdus tardiv;
- f) instanța nu a fost compusă potrivit legii sau hotărârea a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicționale.”

33. Art. 246 alin. (1) și (2) lit. h) din Codul administrativ:

„Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă recursul este inadmisibil, completul din 3 judecători adoptă o încheiere irevocabilă. Încheierea privind inadmisibilitatea recursului, care conține sumar faptele cauzei, motivele și temeiul inadmisibilității, se publică pe pagina web oficială a Curții Supreme de Justiție și se comunică părților.

Recursul se declară inadmisibil în special când: recursul este vădit neîntemeiat.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

34. Referitor la termenul de depunere a recursului, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție atestă că decizia motivată a instanței de apel a fost notificată lui Alexei Dimitrov la data de 7 februarie 2024, prin intermediul poștei electronice, fapt ce se confirmă prin extrasul anexat la dosar (f.d. 181).

35. Cererea de recurs a fost depusă la data de 8 martie 2024, respectând termenul legal prevăzut. Prin urmare, recursul a fost formulat în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ.

36. Din analiza prevederilor legale reținute supra, rezultă că admisibilitatea sau inadmisibilitatea recursului, în special, urmează să însușească, în condițiile Codului administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate veritabil, bazat pe temeuri concludente și serioase. Astfel, normele pre citate oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă.

37. În această ordine de idei, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului, dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

38. Completul Curții Supreme de Justiție notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

39. Instanța de recurs atestă că motivele de casare, invocate în recurs de Alexei Dimitrov, nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 245¹ din Codul

administrativ, deoarece se referă la dezacordul recurentului cu soluția pronunțată de Curtea de Apel Chișinău și nu relevă interpretarea contrară a legii și aplicarea eronată a normelor de drept material sau procedural sau că aceasta s-ar baza în mod determinant pe aprecierea vădit nerezonabilă a probelor, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei recurate.

40. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că recursul depus, conține obiecții de fapt și de drept similare celor expuse în cererea de chemare în judecată, care au fost analizate de către Curtea de Apel Chișinău, fiind apreciate în mod corespunzător. În consecință, nu există aparența unei încălcări a dreptului recurentului la soluționarea tuturor argumentelor cu privire la judecarea cauzei în prima instanță, în modul în care este garantat de art. 6 § 1 al Convenției.

41. Completul de judecată reține că simpla invocare a unor hotărâri ale Curții Supreme de Justiție privind dreptul petiționarului de a formula plângeri disciplinare nu suplinește și nici nu substituie obligația recurentului de a demonstra, punctual, existența unuia dintre temeiurile legale de admisibilitate a recursului prevăzute de art. 245¹ din Codul administrativ. Testul de admisibilitate are caracter autonom și formalizat: recurentul trebuie să indice cu claritate norma de drept material sau procesual pretins încălcată, eroarea de drept imputată instanței, relevanța de principiu a chestiunii ori necesitatea asigurării unei interpretări unitare a legii și să dovedească impactul concret asupra soluției. Trimiterile generale la jurisprudență, fără individualizarea motivelor în raport cu speța, nu satisfac rigorile art. 245¹.

42. Mai mult, cauzele citate de recurent sunt diferite ca obiect și context: o parte privesc „neinvestigarea unei plângeri” (accesul efectiv la procedura disciplinară), altele vizează „abuzuri ale funcționarilor publici”. În ambele categorii, controlul judiciar este calibrat pe un prag de gravitate ridicat și se limitează la verificarea legalității—nu a oportunității—măsurilor dispuse. Doar situațiile deosebit de serioase (denegare de dreptate, refuz vădit de a examina plângerea, motivare formală inexistentă, deturnarea scopului puterii publice ori încălcări procedurale substanțiale cu efect asupra rezultatului) pot justifica o cenzură jurisdicțională. Or, în prezenta cauză, recurentul nu individualizează un atare viciu calificat: nu arată o contradicție reală a hotărârii atacate cu jurisprudența obligatorie, nu explică în ce constă eroarea de drept comisă, nu relevă chestiuni de principiu ce ar impune intervenția instanței supreme.

43. În plus, o enumerare de spețe, fără articularea legăturii cauzale cu litigiul pendinte și fără demonstrarea incidenței motivelor de recurs din art. 245¹ din Codul administrativ, nu poate conduce la trecerea testului de admisibilitate.

44. Pe cale de consecință, Curtea constată că jurisprudența indicată nu influențează, în sine, filtrul de admisibilitate al recursului, iar demersul recurentului, construit pe citări generale, fără motivare juridică specifică și fără

relevarea unui viciu de legalitate de natură să întrunească temeiurile restrictive ale art. 245¹ din Codul administrativ.

45. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că admisibilitatea recursului trebuie analizată în contextul rolului și funcției legale atribuite instanței judecătorești supreme, care constau, în principal, în asigurarea aplicării și interpretării unitare a legii în soluționarea cauzelor de contencios administrativ. În acest sens, orice cerere de recurs trebuie să fie motivată în concordanță cu aceste principii fundamentale, pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes.

46. În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (a se vedea hotărârile CtEDO Golder c. Regatul Unit, 1975, §38; Stanev c. Bulgariei [MC], 2012, §230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (a se vedea hotărârea CtEDO Luordo c. Italiei, 2003, §85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (a se vedea hotărârea CtEDO Levages Prestations Services c. Franței, 1996, §45).

47. Curtea de la Strasbourg a mai reiterat că modul de aplicare a art. 6 din CEDO procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de specificul acestor proceduri, urmând a se ține cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (a se vedea hotărârea CtEDO Botten c. Norvegiei, 1996, §39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea hotărârea CtEDO Helters c. Suediei, 1991, §31, 36).

48. Din aceste motive, în conformitate cu art. 230 și art. 246 alin. (2) lit. h) din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibil recursul depus de Alexei Dimitrov.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă