

prima instanță: Popovici S.I., Derevenco V.P., Colev G.P.
instanța de apel: Curdov A.I., Lazareva E.P., Dimina A.I.

DECIZIE

29 octombrie 2014

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit
al Curții Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Nicolae Clima
Svetlana Novac, Tatiana Vieru,
Ion Corolevschi, Oleg Sternioală,

examinând recursul declarat de avocatul parlamentar Tudor Lazar,
în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de avocatul parlamentar, Tudor Lazar împotriva Adunării Populare UTA Găgăuzia și Bașcanul UTA Găgăuzia, cu privire la contestarea actului administrativ,
împotriva deciziei Curții de Apel Comrat din 16 aprilie 2014, prin care a fost admis parțial apelul declarat de Adunarea Populară a Găgăuziei, casată hotărârea Judecătoriei Comrat din 20 iunie 2014 și scoasă de pe rol cererea de chemare în judecată,

c o n s t a t ă:

La 27 mai 2013, avocatul parlamentar Tudor Lazăr a depus cerere de chemare în judecată împotriva Adunării Populare UTA Găgăuzia și Bașcanul UTA Găgăuzia, cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a invocat reclamantul că la 30 aprilie 2013, Adunarea Populară a Găgăuziei a adoptat Legea nr. 89-X/Y din 30.04.2013 „Cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității”, care a fost promulgată de către Guvernatorul UTA Găgăuzia. Legea a intrat în vigoare odată cu publicarea ei în Buletinul Oficiul al Găgăuziei „Expres-Kanon” la 30.04.2013.

Consideră reclamantul, că prevederile art. 7 alin. (7), art. 10 și art. 11 alin. (2) și (5) din această lege depășesc limitele cadrului legislativ național, în special art. 16 din Constituția RM și contravin altor acte internaționale pentru apărarea drepturilor omului.

Menționează reclamantul că universalitatea recunoașterii și apărării drepturilor omului, în mod obligatoriu, obligă aplicarea lor egală pentru toate persoanele, iar în art. 1 din Declarația Universală a Drepturilor Omului este indicat, că: „Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitatea și drepturile sale”, aceasta înseamnă, că drepturile și libertățile fundamentale sunt recunoscute pentru toate persoane, fără distincții.

Indică reclamantul, că art. 14 CEDO prevede că exercitarea drepturilor și libertăților trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională sau socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.

În opinia reclamantului, CEDO a constatat, că sub noțiunea „altor indici” este necesar de a înțelege „vârsta”, „stare de sarcină”, „orientare sexuală” și alte criterii, care nu sunt indicate citeț în art. 14 din Convenție.

Conform art. 8 alin. (1) din Constituția RM, Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Indică reclamantul că aceste prevederi sunt consolidate și în articolele 4, 16 și 54 din Constituția RM.

Reclamantul, conducându-se de principiile dreptului și confirmând egalitate în drepturi ale tuturor persoanelor, care locuiesc în UTA Găgăuzia, indică, că Parlamentul RM a oferit statutul juridic special UTA Găgăuzia, concomitent, garantându-i membrilor comunității de găgăuzi și altor comunități toate drepturile și libertățile, prevăzute de Constituția și legislația RM.

La rîndul său, Adunarea Populară a Găgăuziei, ca autoritate reprezentativă, este investită cu dreptul de a adopta acte administrative în limitele competenței, oferind prioritate drepturilor omului, și evitînd caracter discriminativ în procesul elaborării lor.

Mai menționează reclamantul că potrivit prevederilor art. 111 alin. (1) din Constituția RM, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural, iar alin. (2) din același articol, prevede citeț, că pe teritoriul unității teritoriale autonome Găgăuzia sînt garantate toate drepturile și libertățile prevăzute de Legea Supremă și legislația Republicii Moldova.

Reclamantul indică, că prin prevederile Legii cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității, Adunarea Populară a Găgăuziei a depășit limitele, adoptate la elaborarea actelor normative, și totodată a încălcat actele normative, art. 9 art. alin. (2), art. 10 lit. c), art. 13 alin. (1), art. 20 și art. 77 Legea RM nr. 317 din 18.07.2003 „Privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale”, precum și art. 54 din Constituția RM.

Consideră reclamantul, că la elaborarea acestui proiect de lege nu a fost luată în considerație legea adoptată de Parlamentul RM, adică nu s-a ținut cont de Legea RM nr. 121 din 25.05.2012 „Cu privire la asigurarea egalității”, elaborată în scopurile aplicării Directivei 2000/43/CE de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, și a Directivei 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea tratamentului egal privind ocuparea forței de muncă și condițiile de muncă, adoptate de Consiliul Europei, ce a dus la aceea, că această Lege a Adunării Populare intră în contradicție cu legislația națională în vigoare, încălcînd de asemenea, art. 2 Legea „Privind statutul juridic special al Găgăuziei” nr. 344 din 23.12.1994.

În aceste circumstanțe, adoptarea acestei legi atrage nulitatea ei în conformitate cu art. 12 alin. (6) Legea nr. 344 din 23.12.1994.

Avînd în vedere, că art. 16 din Constituția Republicii Moldova, prevede că toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială, Cod muncii al RM nr. 154 din 28.03.2008, art. 5 lit. b) interzice discriminarea în raporturile de muncă, iar art. 47 alin. (2) din același cod, interzice orice limitare, directă sau indirectă, în drepturi ori stabilirea unor avantaje, directe sau indirecte, la încheierea contractului individual de muncă în dependență de sex, rasă, etnie, religie, domiciliu, opțiune politică sau origine socială ș.a.

De asemenea, reclamantul se referă la articolul 7 din Legea RM cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012, ce interzice orice formă de discriminare, inclusiv pe bază de orientare sexuală în domeniul angajării în muncă și al ocupării forței de muncă, și unica condiție, ce nu conține discriminare, este cazul, cînd caracter specific al activității sau condițiilor, în care se desfășoară această activitate, dictează cerințele profesionale esențiale și determinative, cu condiția, că scopul trebuie să fie legal, iar cerințele proporționale (art. 7 alin. (5) CM RM).

Concomitent, încălcarea egalității în domeniul muncii se pedepsește contravenție conform art. 542 Cod contravențional RM.

Astfel, reclamantul consideră, că prin art. 7 alin. (7) Legea UTA Găgăuzia nr. 89-X/V din 30.04.2013, se încalcă prevederile susmenționate, iar refuzul angajatorului în angajare pe motivul afișării de către angajat a orientării sale sexuale netradiționale reprezintă o acțiune discriminatorie, și ca rezultat, atrage nulitatea cazului examinat.

Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, recunoaște în articolul 2, că statele-părți trebui să se convingă în faptul, că orientarea sexuală a persoanei nu constituie obstacol în realizarea drepturilor din pact.

Astfel, interdicțiile în înregistrarea și desfășurarea activități distractive și de că către persoanele ONG, care aparțin grupelor LGBT, expuse de către autoritățile UTA Găgăuzia în art. 10 din Legea nr. 89-X/V din 30.04.2013, nu au justificare obiectivă, adică nu au scop legal și nu există proporționalitate rezonabilă, ce dovedește atitudine discriminatorie în sensul art. 14 CEDO (cauza Willis contra Marea Britaniei, CEDO 2002).

Concomitent, noțiunea de propagandă, folosită în sensul art. 10 alineatele (2) și (3) Legea nr. 89-X/V din 30.04.2013, are sens figurat, ce denaturează esența libertății exprimării opiniei și adunărilor, garantate tuturor minorităților, atît de Constituția RM, cît și prin actele internaționale privind drepturile omului, ratificate de țara noastră.

Totodată, prevederile legislative menționate echivalează pedofilia - acțiunea din numărul de infracțiuni penale grave, pentru care este prevăzută pedeapsă penală, cu homosexualismul, care a fost exclus de Organizația Mondială a Sănătății din lista bolilor psihice, fiind declarat, în drept, ca comportament obișnuit al unui grup de persoane.

Această echivalență înseamnă relație, bazată pe stereotipuri și prejudecăți excesive față de persoanele homosexuale, care, în esență, distrug bilanțul, necesar pentru obținerea unei stări nediscriminatorii față de minoritățile sexuale, iar statul și-a întărit poziția de apărător ale persoanelor minorităților, abuzului lor sexual prin articolul 174 CP RM, ce prevede, că raportul sexual altul decît violul, actele de

penetrare vaginală, anală sau bucală și altele, comise asupra unei persoane despre care se știa cu certitudine că nu a împlinit vârsta de 16 ani, se pedepsesc cu închisoare de la 3 la 7 ani.

În contextul legislației naționale, prevederile art. 10 Legea UTA Găgăuzia nr. 89-X/V intră în contradicție cu prevederile art. 4 Legea RM cu privire la asociații obștești nr. 837 din 17.05.1996, unde sunt prevăzute expres restricțiile, ce se stabilesc în procesul de constituire și activitate a asociațiilor obștești și care exclud temeuri de drept ale refuzului din motivul apartenenței grupelor de minorități sexuale, după cum prevăd și art. 8 lit. f) și h) din Legea RM nr. 121 din 25.05.2012 și art. 16 din Constituția RM.

În conformitate cu art. 48 din Constituția RM, familia constituie elementul natural și fundamental al societății și are dreptul la ocrotire din partea societății și a statului, se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între bărbat și femeie, pe egalitatea lor în drepturi și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor, iar condițiile de încheiere, de desfacere și de nulitate a căsătoriei se stabilesc prin lege.

Concomitent în art. 12 alin. (3) Codul familiei, se constată că unul din principiile, aflate la baza relațiilor familiale este căsătoria liberă între bărbat și femeie, iar art. 15 alin. (1) lit. h) din același cod prevede că nu se admite încheierea căsătorie între persoane de același sex.

Astfel, reclamantul indică, că prevederile art. 11 Legea nr. 89-X/V din 30.04.2013 UTA Găgăuzia, conform căruia se interzice înregistrarea căsătoriei între persoane de același sex, dublează legislația națională existentă. Interdicția și, respectiv, lipsa unei asemenea căsătorii creează efecte juridice, ce nu permit adopția copiilor de către astfel de familii, ceea ce duce la faptul, că prevederile art. 11 Legea nr. 89-X/V din 30.04.2013 își pierde folosul.

Reclamantul consideră, că conținutul prevederilor art. 7 alin. (7), art. 10 și art. 11 alineatele (2) și (5) Legea UTA Găgăuzia nr. 89-X/V din 30.04.2013 cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității, adoptată de către Adunarea Populară a Găgăuziei, contribuie politicii, ce încalcă egalitatea în drepturile persoanelor, și admite tratament discriminatoriu față de persoanele, aparținute grupului minorităților LGBT.

Prin hotărîrea Judecătoriei Comrat din 20 iunie 2013, acțiunea a fost admisă parțial.

Au fost anulate ca ilegale în fond, fiind emise cu încălcarea legii, articolele 7 alin. (7) și art. 10, precum și sintagma – „, iar uniuni unisexuale (lesbianism și homosexualism) se determină ca păcat și stare nefirească, ce distruge modul tradițional de viață al poporului găgăuz” din art. 11 alin. (2) Legea UTA Găgăuzia nr. 89 din 30.04.2013, aprobată de către Bașkanul UTA Găgăuzia la 30.04.2013 (f.d. 47-51).

În rest, cerințele acțiunii au fost respinse.

Unul dintre membrii acestui colegiu de judecători, judecătorul judecătoriei Comrat Derevenco V.P. nefiind de acord cu hotărîrea majorității judecătorilor, a semnat hotărîrea adoptată, dar totodată, a expus în scris opinia sa separată (f.d. 52-53).

La 10 iulie 2013, Adunarea Populară a Găgăuziei a depus apel nemotivat (f.d. 59-62), iar la 19 iulie 2013 a depus apel motivat (f.d. 60-62), în care solicită casarea

hotărârii primei instanței ca neîntemeiată și emitere pe cauză a unei noi hotărâri, prin care cerințele acțiunii să fie respinse integral.

Prin decizia Curții de Apel Comrat din 16 aprilie 2014, apelul declarat din Adunarea Populară a Găgăuziei a fost admis parțial.

A fost casată hotărârea judecătoreiei Comrat din 20 iunie 2013, în legătură cu nerespectarea ordinii extrajudiciare de soluționare a litigiului și a explicat petiționarului, că după înlăturarea neajunsurilor, ce au servit drept temei pentru scoaterea cererii de pe rol, persoana cointerесată este în drept să se adreseze în instanța de judecată cu cerere în ordine generală.

La 05 iunie 2014, avocatul parlamentar, Tudor Lazar a depus cerere de recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei Curții de Apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului recurentul a invocat recurentul că decizia instanței de apel este ilegală și neîntemeiată.

În special indică recurentul că instanța a interpretat în mod eronat legea.

În acest sens, indică recurentul că decizia instanței de apel s-a fondat prioritar pe argumentele apelantului cu privire la încălcarea procedurii contenciosului administrativ în procesul de contestare al actului administrativ cu caracter normativ adoptat de autoritatea publică locală a UTA Găgăuzia. Instanța de apel s-a axat în argumentările sale pe procedura prealabilă prevăzută de Legea contenciosului administrativ, care în opinia sa nu a fost respectată, făcând necesară acceptarea apelului și scoaterea acțiunii de pe rol.

Contrar celor suscitade, recurentul menționează că Avocații parlamentari examinează sesizările cetățenilor RM, cetățenilor străini și apatrizilor ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate în Republica Moldova, precum este prevăzut de art.13 al Legii nr.1349/17.10.97(în vigoare până la 03.04.2014) însă, în cazul când există informații veridice privind încălcarea în masă sau gravă a drepturilor și libertăților constituționale ale cetățenilor, în cazurile de o importanță socială deosebită, avocatul parlamentar este în drept să acționeze din proprie inițiativă, luând în limitele competenței sale, măsurile corespunzătoare, astfel, avocatul parlamentar este în drept să deschidă din proprie inițiativă un proces în legătură cu faptele depistate de încălcare a drepturilor și libertăților omului, fapt prevăzut de art.21 al Legii 1349/17/10.97.

Precizează recurentul că la 11.04.2013 și 19.04.2013, a remis Guvernatorului UTA Găgăuzia și respectiv, Președintelui Adunării Populare obiecțiile și recomandările de rigoare cu privire la asigurarea drepturilor și libertăților constituționale prin care am atenționat asupra neadmiterii fenomenului discriminatoriu în procesul de elaborare și adoptare a Legii nr.89/30.04.2013 și neadoptării unei asemenea legi, care nu au fost luate în considerație.

Susține recurentul, că avînd în vedere cele menționate, argumentele instanței de apel precum că aceste recomandări și obiecții au fost prezentate unui proiect de act normativ și că era necesară o cerere prealabilă în acest sens, nu pot fi considerate întemeiate, or avizele prezentate sunt măsuri de prevenire a încălcării drepturilor și libertăților omului pe care Instituția Ombudsmnului este în drept să le întreprindă. Totodată alin.(3) al art.17 din Legea contenciosului administrativ indică direct că actele administrative cu caracter normativ pot fii atacate oricând, iar potrivit alin.(3) al art.14

al aceleași Legi, termenul de prescripție solicitat unei cereri prealabile nu se extinde asupra unor astfel de acte.

La 05 septembrie 2014, Președintele Adunării Populare a Găgăuziei a depus referință la recursul declarat de avocatul parlamentar, Tudor Lazar, solicitând respingerea cererii de recurs și menținerea hotărârilor emise de instanțele ierarhic inferioare.

Consideră intimatul că hotărârea Curții de Apel este legală, iar argumentele recurentului neîntemeiate.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursul declarat de avocatul parlamentar, Tudor Lazar întemeiat și care urmează a fi admis, casată decizia instanței de apel, cu remiterea pricinii spre rejudecare.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) CPC, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită pricina spre rejudecare în instanța de apel în toate cazurile în care eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

Potrivit prevederilor art. 434 alin. (1) CPC, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale.

Examinând înscrisurile anexate la dosar, Colegiul reține că decizia Curții de Apel a fost pronunțată la 16 aprilie 2014, iar recursul împotriva acesteia a fost depus la 05 iunie 2014 și respectiv, se consideră depus în termen.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție trece la examinarea propriu-zisă a cererii de recurs.

După cum rezultă din materialele cauzei, la 30 aprilie 2013, Adunarea Populară a Găgăuziei a adoptat Legea nr. 89-X/Y din 30.04.2013 „Cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității”, care a fost promulgată de către Guvernatorul UTA Găgăuzia. Legea a intrat în vigoare odată cu publicarea ei în Buletinul Oficiului al Găgăuziei „Expres-Kanon” la 30.04.2013.

La 14 mai 2013, Centrul de Informații „GENDERDOC-M” s-a adresat Centrului pentru Drepturile Omului din Moldova solicitând autorității să ia atitudine față de legea susmenționată, avînd în vedere că este anticonstituțională și discriminatorie, în special, prevederile art. 7 alin. (7), art. 10 și 11 din lege (f.d. 118-120).

La 16 mai 2013, Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova i-a comunicat Centrului de Informații „GENDERDOC-M” că anterior, la 11.04.2013, a expediat Bașkanului UTA Găgăuzia și respectiv, Președintelui Adunării Populare a Găgăuziei, opinia în privința caracterului discriminatoriu al proiectului de lege. De asemenea, a informat organizația neguvernamentală că va continua să acționeze în limitele competenței sale întru redresarea situației existente (f.d. 121).

Astfel, la 27 mai 2013, avocatul parlamentar, Tudor Lazăr s-a adresat, în temeiul art. 5 lit. d) din Legea contenciosului administrativ, art. 21 alin. (1) din Legea cu privire la avocații parlamentari și art. 73 alin. (1) Cod de procedură civilă, cu acțiune în instanța de contencios administrativ solicitînd anularea art. 7 alin. (7), art. 10 și 11 alin. (2) și (5) din Legea cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității, adoptată de Adunarea Populară a Găgăuziei la 30 aprilie 2013.

Instanțele ierarhic inferioare au emis hotărârile respective.

Nefiind de acord cu decizia Curții de Apel Comrat din 16 aprilie 2014, care a casat hotărîrea primei instanțe și a scos cererea de pe rol, avocatul parlamentar, Tudor Lazar, s-a adresat cu recurs împotriva acesteia.

În temeiul art. 442 alin. (1) Cod de procedură civilă, potrivit căruia instanța verifică legalitatea hotărîrii atacate în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, fără a administra noi dovezi, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție expune următoarea concluzie.

Din cererea de recurs, Colegiul reține că recurentul invocă ilegalitatea deciziei instanței de apel menționînd că instanța s-a axat în argumentările sale pe procedura prealabilă prevăzută de Legea contenciosului administrativ, care în opinia acestuia nu a fost respectată, deși, conform celor invocate de recurent, la 11.04.2013 și 19.04.2013, Centrul pentru Drepturile Omului a remis Guvernatorului UTA Găgăuzia și respectiv, Președintelui Adunării Populare obiecțiile și recomandările de rigoare cu privire la asigurarea drepturilor și libertăților constituționale prin care a atenționat asupra neadmiterii fenomenului discriminatoriu în procesul de elaborare și adoptare a Legii nr.89/30.04.2013 și neadoptării unei asemenea legi, care însă, nu au fost luate în considerație.

Colegiul menționează că în conformitate cu prevederile art. 1 al Legii contenciosului administrativ, contenciosul administrativ ca instituție juridică are drept scop contracararea abuzurilor și exceselor de putere ale autorităților publice, apărarea drepturilor persoanei în spiritul legii, ordonarea activității autorităților publice, asigurarea ordinii de drept. Totodată, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

În sensul art. 2 al legii, act administrativ este manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii.

Obiect al acțiunii în contenciosul administrativ, în conformitate cu prevederile art. 3 alin. (1) al aceleiași legi, îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de:

- a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi;
- b) subdiviziunile autorităților publice;
- c) funcționarii din structurile specificate la lit.a) și b).

Potrivit art. 111 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și art. 1 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344 – XII din 23.12.1994, Găgăuzia este o unitate teritorială autonomă cu un statut special care, fiind o formă de autodeterminare a găgăuzilor, este parte integrantă și inalienabilă a Republicii Moldova și soluționează de sine stătător, în limitele competenței sale, potrivit prevederilor Constituției Republicii Moldova, în interesul întregii populații, problemele cu caracter politic, economic și cultural.

Potrivit art. 7 și 11 din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), Adunarea Populară Găgăuziei este autoritatea reprezentativă investită cu dreptul de a adopta acte normative și legi, în limitele competenței sale.

Concomitent, potrivit art. 1 din Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, administrație publică locală este totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale, iar autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea sunt autoritățile publice, luate în ansamblu, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.

Reieșind din normele precitate, Colegiul relevă că UTA Găgăuzia (Gagauz-Yeri) se constituie ca autoritate publică locale de nivelul al doilea, iar Legea nr. 89-X/Y din 30.04.2013 „Cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității”, adoptată de Adunarea Populară a Găgăuziei cade sub incidența Legii contenciosului administrativ, deoarece aceasta este un act administrativ, chiar dacă are putere de lege locală.

În acest sens, Colegiul menționează că în sensul art. 2 al Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale și centrale nr. 317 – XV din 18.07.2003, actul normativ este actul juridic emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit prevederilor art. 77 al aceluiași act normativ, actele normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se emit în limitele competenței stabilite prin Constituția Republicii Moldova, prin Legea cu privire la Guvern, prin legile privind statutul juridic special al unităților teritoriale autonome și prin alte acte normative, iar la emiterea actelor normative ale autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special se ține cont de caracterul subordonării lor actelor de nivel superior și de faptul că ele nu pot contraveni acestora.

Totodată, Colegiul constată că în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (6) din Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri), actele normative ale Găgăuziei care contravin Constituției Republicii Moldova și respectivei legi se declară nule.

Într-o altă ordine de idei, dar urmînd același lanț logic, instanța de recurs învederează că în temeiul art. 14 alin. (1) și (3) din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel. Termenul de 30 de zile specificat la alin.(1) nu se extinde asupra actului administrativ cu caracter normativ.

Colegiul relevă că dreptul avocatului parlamentar, de a ataca actele administrative la sesizarea persoanei vătămate într-un drept al său este prevăzut la art. 5 lit. d) al legii și reiterează că Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova a fost sesizat la 14 mai 2013 de Centrul de Informații „GENDERDOC-M”, care a solicitat

autorității să ia atitudine față de Legea nr. 89-X/Y din 30.04.2013 „Cu privire la asigurarea principiilor egalității, echității și obiectivității”.

Prevederi similare sunt cuprinse și în art. 27 și 28 ale Legii cu privire la avocații parlamentari nr. 1349 – XIII din 17.10.97 (abrogată la 09 mai 2014).

Astfel, potrivit art. 27 alin. (1) și (2) din legea nominalizată, în situațiile în care se constată unele încălcări ale drepturilor petiționarului, avocatul parlamentar prezintă organului sau persoanei cu funcții de răspundere respective ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni), după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului un aviz care va conține recomandări privind măsurile ce urmează a fi luate pentru repunerea imediată în drepturile încălcate a petiționarului și încunoștințează despre aceasta petiționarul. În cazul în care avocatul parlamentar nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze organului superior, pentru luarea măsurilor de executare a recomandărilor cuprinse în aviz.

Organul sau persoana cu funcții de răspundere care a primit avizul este obligată să-l examineze în termen de o lună și să comunice avocatului parlamentar în scris despre măsurile luate.

Potrivit art. 28 alin. (1) lit. a) al legii, în baza rezultatelor examinării cererii, avocatul parlamentar, de asemenea, este în drept să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate.

În contextul celor indicate, Colegiul constată că instanța de apel corect a apreciat că acțiunea în contestarea actelor administrative cu caracter normativ este imprescriptibilă, precum și că recurentul urma să respecte procedura prealabilă.

Opiniile asupra unui proiect de act normativ sau legislativ nu pot fi alineate procedurii prealabile prevăzută de Legea contenciosului administrativ, care în art. 2 al actului, statuează că cerere prealabilă este cerere prin care autorității emitente sau organului ierarhic superior i se solicită reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ.

Colegiul învederează că avizarea unui proiect de act legislativ sau normativ, este o etapă a procesului de elaborare a acestuia, prevăzută la art. 40, Capitolul VI, Titlul II din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice locale și centrale. De asemenea, se învederează că un proiect de act normativ sau legislativ este lipsit de forță juridică, pînă la data publicării, dacă actul nu prevede altfel.

Respectiv, opiniile (avizele) Centrului pentru Drepturile Omului expediate la 11 aprilie 2013 Bașkanului UTA Găgăuzia și Președintelui Adunării Populare a Găgăuziei nu pot fi asociate procedurii prealabile avînd în vedere că la data indicată, legea contestată era doar un proiect, fiind adoptată la 30 aprilie 2013, iar adresarea Centrului de Informații „GENDERDOC-M”, ce i-ar da dreptul avocatului parlamentar să acționeze în conformitate cu art. 27 alin. (1) al Legii cu privire la avocații parlamentari și art. 5 lit. d) al Legii contenciosului administrativ, a fost expediată Centrului pentru Drepturile Omului, la 14 mai 2013.

Coroborînd cele expuse, dintr-un punct de vedere Curtea de Apel Comrat, în principiu, corect a aplicat prevederile art. 267 Cod de procedură civilă, care statuează la lit. a), că instanța judecătorească scoate cererea de pe rol în cazul în care reclamantul

nu a respectat procedura, prevăzută prin lege sau prin contractul părților, de soluționare prealabilă a pricinii pe cale extrajudiciară.

În același timp, Colegiul consideră eronată decizia instanței de apel de a admite apelul declarat împotriva hotărârii primei instanțe și sub pretextul nerespectării ordinii extrajudiciare de soluționare a litigiului, de a scoate cererea de pe rol, or, urmează a menționa că prima instanță a examinat fondul cauzei în lipsa unei proceduri prealabile, în sensul Legii contenciosului administrativ și reclamantului/recurentului nu-i poate fi imputată eroarea instanței.

Colegiul învederează că eroarea comisă de instanța de judecată va fi interpretată, în orice caz, în favoarea părții în beneficiul căreia s-a emis hotărârea judecătorească, în caz contrar am fi în prezența unei violări a dreptului la un proces echitabil garantat și consfințit de art. 6 din Convenția Europeană pentru protecția drepturilor și libertăților fundamentale.

Avînd în vedere circumstanțele expuse, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia că decizia instanței de apel este neîntemeiată, motiv pentru care admite recursul declarat de avocatul parlamentar, Tudor Lazar, casează decizia instanței de apel și, avînd în vedere faptul că instanța de apel nu a examinat pricina în fond trimite pricina la rejudecare la aceeași Curte de Apel Comrat pentru judecarea apelului în fond.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

d e c i d e

Se admite recursul declarat de avocatul parlamentar, Tudor Lazar.

Se casează decizia Curții de Apel Comrat din 16 aprilie 2014, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de avocatul parlamentar, Tudor Lazar împotriva Adunării Populare UTA Găgăuzia și Bașcanul UTA Găgăuzia, cu privire la contestarea actului administrativ, cu remiterea pricinii spre rejudecare la Curtea de Apel Comrat pentru examinarea apelului în fond.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul
Judecătorii

Nicolae Clima

Svetlana Novac

Tatiana Vieru

Ion Corolevski

Oleg Sternioală