

DECIZIE

26 septembrie 2019

mun. Chişinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Oleg Sternioală
Sveatoslav Moldovan
Victor Burduh
Nicolae Craiu
Iurie Bejenaru

examinând recursul declarat de Consiliul Superior al Magistraturii,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de grupul de judecători Chisilița Violeta, Secrieru Iraida, Dodon Viorica, Paniș Alexei, Gandrabur Marcel, Guzun Corneliu, Sîrbu Victor, Ciobanu Galina, Avasiloaie Tatiana, Cazacu Grigorii, Barbacaru Igor, Ciumac Vitalii, Pilipenco Serghei, Petrov Ruslan, Dănăilă Ion, Dvurecenschii Evghenii, Berdilă Tudor, Movilă Vitalie, Bancov Evgheni, Turculeț Leonid, Bușuleac Mihail, Bosîi Dumitru, Hrapacov Vasili, Fujenco Dmitrii, Pavliuc Ghenadie, Bularu Sergiu, Tertia Maria, Ciobanu Sergiu, Costiuc Elena, Papuha Serghei, Rațoi Victor, Barbos Ludmila, Martînenco Veaceslav, Corcea Nicolae, Chihai Veniamin, Bațalai Igor, Țurcanu Radu, Stratan Vitalie, Muntean Vasilisa, Chirtoaca Ion, Păun Petru, Negru Alexandru, Dulghieru Dorin, Niculcea Andrei, Budeci Vitalie, Grecu Radu, Patrașcu Natalia, Postică Aureliu, Catană Angela, Valah Ciprian, Harmaniu Petru, Cernalev Veaceslav și Păduraru Irina împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva hotărârii din 20 septembrie 2019 a Curții de Apel Chişinău,

a constatat:

La 18 septembrie 2019, reclamanții judecători Chisilița Violeta, Secrieru Iraida, Dodon Viorica, Paniș Alexei, Gandrabur Marcel, Guzun Corneliu, Sîrbu Victor, Ciobanu Galina, Avasiloaie Tatiana, Cazacu Grigorii, Barbacaru Igor, Ciumac Vitalii, Pilipenco Serghei, Petrov Ruslan, Dănăilă Ion, Dvurecenschii Evghenii, Berdilă Tudor, Movilă Vitalie, Bancov Evgheni, Turculeț Leonid, Bușuleac Mihail, Bosîi Dumitru, Hrapacov Vasili, Fujenco Dmitrii, Pavliuc Ghenadie, Bularu Sergiu, Tertia Maria, Ciobanu Sergiu, Costiuc Elena, Papuha Serghei, Rațoi Victor, Barbos Ludmila, Martînenco Veaceslav, Corcea Nicolae, Chihai Veniamin, Bațalai Igor, Țurcanu Radu,

Stratan Vitalie, Muntean Vasilisa, Chirtoaca Ion, Păun Petru, Negru Alexandru, Dulghieru Dorin, Niculcea Andrei, Budeci Vitalie, Grecu Radu, Patrașcu Natalia, Postică Aureliu, Catană Angela, Valah Ciprian, Harmaniu Petru, Cernalev Veaceslav și Păduraru Irina, s-au adresat în Curtea de Apel Chișinău cu cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

Prin cerere, reclamanții au solicitat obligarea Consiliului Superior al Magistraturii să emită actul administrativ individual favorabil cu privire la:

- convocarea Adunării Generale a Judecătorilor (excepționale), la inițiativa a cel puțin 50 de judecători în exercițiu cu următoarea ordine de zi: 1. Evoluția sistemului judecătoresc și eficiența asigurării autoadministrării judecătorești de către Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al asigurării independenței justiției. Resetarea și reconfigurarea organului de autoadministrare al autorității judecătorești. 2. Ridicarea mandatelor membrilor permanenți și membrilor supleanți ai Consiliului Superior Magistraturii aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor din rândul judecătorilor;

- dispunerea secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile cap. II al Regulamentului cu privire la funcționarea Adunării Generale a Judecătorilor, să organizeze procesul prealabil desfășurării ședinței extraordinare a Adunării Generale a Judecătorilor și pregătirea materialelor și actelor normative necesare potrivit chestiunilor incluse în ordinea de zi, inclusiv - publicarea pe pagina web a hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii privind convocarea ședinței extraordinare a Adunării Generale a Judecătorilor; - informarea instanțelor de judecată despre data și proiectul ordinii de zi și solicitarea președinților de instanțe informarea contra semnătură a judecătorilor, cu expedierea listelor respective secretariatului Consiliului; - pregătirea listelor judecătorilor în exercițiu, separat pe instanțe, pentru înregistrare privind prezența la adunare și privind eliberarea buletinelor de vot pentru exercitarea dreptului de vot, separat pentru ridicarea mandatelor și separat pentru exercițiul alegerilor; - pregătirea și realizarea comunicatelor de presă în vederea informării societății civile și mass-media despre convocarea ședinței extraordinare a Adunării Generale a Judecătorilor și proiectul agendei ordinii de zi; - multiplicarea și asigurarea ședinței extraordinare cu texte de legi și acte normative relevante (extrase), cu scenariul de desfășurare al Adunării potrivit agendei; - asigurarea localului desfășurării ședinței extraordinare al Adunării Generale a Judecătorilor cu hârtie, echipament tehnic pentru multiplicare a buletinelor de vot, cabine de vot și urne de vot, echipament de calcul și alte materiale;

- informarea imediată a judecătorilor semnatori despre soluția adoptată pe marginea solicitării de convocare, prin intermediul adresei de e-mail de la sediul instanțelor unde activează judecătorii.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanții au invocat următoarele că, la data de 13 septembrie 2019 reclamanții au depus o cerere la Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la inițierea procedurii administrative având ca obiect: I. Includerea în ordinea de zi a ședinței Plenului Consiliului Superior al Magistraturii din 17 septembrie 2019 a chestiunii privind convocarea Adunării Generale a Judecătorilor (excepționale), la inițiativa a cel puțin 50 de judecători în

exercițiu; II. Convocarea și anunțarea prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii a datei desfășurării ședinței extraordinare a Adunării Generale a Judecătorilor, la data de 20 septembrie 2019, cu următoarea agendă:

1. Evoluția sistemului judecătoresc și eficiența asigurării autoadministrării judecătorești de către Consiliul Superior al Magistraturii, ca garant al asigurării independenței justiției. Resetarea și reconfigurarea organului de autoadministrare al autorității judecătorești.

2. Ridicarea mandatelor membrilor permanenți și membrilor supleanți ai Consiliului Superior Magistraturii aleși de către Adunarea Generală a Judecătorilor din rândul judecătorilor.

În petiția formulată și în considerarea faptului că autoadministrarea judecătorească este endogenă judecătorilor, semnatarii cu această calitate, au pretins că resetarea și purificarea organelor de autoadministrare judecătorească se impune imperios și imediat prin organele ei competente de autoadministrare, fiind necesară declanșarea din proprie inițiativă a procesului de auto-restructurare.

Judecătorii semnatori, au considerat că acest lucru va genera eficiență principiului independenței justiției și capacității judecătorilor din Republica Moldova la propria sa reconfigurare în interesele societății și a justiției.

În contextul expus, judecătorii semnatori, identificându-se drept inițiatorii convocării ședinței extraordinare a Adunării Generale a Judecătorilor, au pledat față de Consiliul Superior al Magistraturii întru realizarea acestui exercițiu în mod excepțional și urgent, considerând că orice tergiversare în inițierea reconfigurării, este în dauna drepturilor omului, justiției, imaginii acesteia, statului de drept, interesului public și al societății.

Cererea menționată a fost argumentată prin dispozițiile art. 23² alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească, conform căroră, adunarea poate fi convocată și în cazuri excepționale, la inițiativa Consiliului Superior al Magistraturii sau a cel puțin 50 de judecători, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării.

S-a susținut că cererea nu a fost soluționată în modul solicitat de către reclamantii, astfel, potrivit art. 64 alin. (2) propoziția a II din Codul administrativ, au pretins că, nesoluționarea cererii în termenul legal echivalează cu respingerea acesteia, corespunzător obiectul l-au identificat drept acțiune în obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite un act administrativ individual favorabil.

Reclamantii au justificat că cererea depusă la Consiliul Superior al Magistraturii constituie o petiție prin care se solicită emiterea unui act administrativ individual favorabil și că conform art. 9 alin. (2) Codul administrativ prin cerere se solicită emiterea unui act administrativ individual sau efectuarea unei operațiuni administrative.

Prin act administrativ individual favorabil în sensul art. 11 alin. (1) lit. b) Codul administrativ se înțeleg actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel. La caz, prin emiterea actului administrativ individual solicitat se realizează conform art. 23¹ alin. (2) din Legea privind organizarea judecătorească a dreptului judecătorilor la autoadministrarea judecătorească, care în esență constă în soluționarea problemelor ce vizează funcționarea sistemului judecătoresc.

Reclamanții au apreciat, în condițiile art. 11 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, nesoluționarea cererii de includere pe ordinea de zi și de convocare ca pe un act administrativ individual defavorabil ilegal. Din norma legală pre-citată respingerea cererii în tot sau în parte cu privire la emiterea actului favorabil echivalează cu emiterea actului administrativ defavorabil.

Reclamanții au considerat că, Consiliul Superior al Magistraturii urma să inițieze obligatoriu procedura administrativă conform art. 69 alin. (1) și (2) Codul administrativ, iar potrivit art. 22 Codul administrativ să efectueze cercetarea din oficiu a stării de fapt. Aceste cerințe legale de către Consiliul Superior al Magistraturii n-au fost executate fapt care denotă un aspect al ilegalității actului administrativ defavorabil și o vătămare a dreptului la autoadministrare a reclamanților în calitatea lor de judecători.

Reclamanții au pretins că Consiliul Superior al Magistraturii prin inacțiunea sa a încălcat prevederile art. 21 Codul administrativ, care prevede că: „(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate”.

De asemenea s-a susținut că pârâtul a acționat contrar standardului prevăzut de art.24 alin.(1) Codul administrativ, care prevede că „Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți”. Art. 44 alin. (1) din Codul administrativ enumeră printre participanții procedurii administrative și autoritatea publică titulară a activității administrative.

Reclamanții consideră că respingerea emiterii prin inacțiune a actului administrativ individual favorabil denotă ilegalitatea acestuia și din perspectiva faptului că nu este motivat, fapt contrar art.31 și 118 Codul administrativ.

Conform art.31 din Codul administrativ actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate. Din aceeași perspectivă art.118 alin.(1) Codul administrativ statuează că „Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii”. Aceeași normă de la art. 118 Codul administrativ prevede că „(2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. (3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia”.

În contextul circumstanțelor expuse și în situația creată față de autoritatea judecătorească, actul administrativ defavorabil emis de Consiliul Superior al Magistraturii prin respingere denotă caracterul incert al acestuia, fapt contrar art. 119 alin. (1) Codul administrativ. Astfel, norma enunțată prescrie cu titlu imperativ că „Conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert”.

Asupra legalității/ilegalității materiale a actului administrativ individual, reclamanții au însușit dispozițiile art. 23¹ din Legea nr. 514 din 06 iulie 1995, conform cărora independența instanțelor judecătorești reprezintă independența organizațională și funcțională a acestora, care este realizată prin autoadministrare judecătorească. Autoadministrarea judecătorească este dreptul și capacitatea reală a instanțelor judecătorești și a judecătorilor de a soluționa problemele funcționării sistemului judecătoresc în mod autonom și responsabil. Autoadministrarea judecătorească se realizează în baza principiilor reprezentativității și eligibilității organelor autorității judecătorești, precum și în baza angajării răspunderii organelor autoadministrării judecătorești pentru exercitarea în mod corespunzător a funcțiilor delegate. Organele autoadministrării judecătorești sânt Adunarea Generală a Judecătorilor și Consiliul Superior al Magistraturii.

Potrivit art.23³ alin. (1) lit. d) și e) din Legea privind organizarea judecătorească, de competența Adunării Generale a Judecătorilor, ține inclusiv alegerea, din rândul judecătorilor, a membrilor permanenți și membrilor supleanți în Consiliul Superior al Magistraturii și în colegiul disciplinar, precum și a membrilor permanenți, în colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor și în colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor și ridicarea mandatului acestora, precum și examinarea și deciderea asupra altor chestiuni referitoare la activitatea instanțelor judecătorești.

În conformitate cu prevederile art. 23² alin. (1), (2) și (3) din Legea privind organizarea judecătorească, Adunarea Generală a Judecătorilor asigură realizarea practică a principiului autoadministrării puterii judecătorești și este constituită din judecătorii tuturor instanțelor judecătorești din Republica Moldova. Adunarea Generală a Judecătorilor se convoacă anual în ședință ordinară în prima jumătate a lunii februarie. Adunarea poate fi convocată și în cazuri excepționale, la inițiativa Consiliului Superior al Magistraturii sau a cel puțin 50 de judecători, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării.

Au concluzionat că din dispoziția alin. (3) al normei pre-citate rezultă următoarele cerințe cumulative necesare pentru convocarea adunării: - cazuri excepționale; - un număr de cel puțin 50 judecători; - termenul limită de 10 zile în care trebuie realizată adunarea judecătorilor. Acest termen legal atât de restrâns se datorează anume situației excepționale.

Reclamanții consideră că situația excepțională se atestă de la sine prin faptele notorii întregii societăți în ce privește domeniul justiției, și, în special, lipsa de acțiune și reacție a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii desemnați din rândurile judecătorilor față de acțiunile ponegritoare întreprinse în privința comunității judecătorilor, adoptarea de hotărâri neprofesioniste și fundamente politic, numai doar pentru a demonstra docilitate față de unele interese care sunt străine justiției.

În opinia reclamantilor, inacțiunile ori acțiunile neprofesioniste ale Consiliului Superior al Magistraturii, în special, a membrilor desemnați din rândurile judecătorilor denotă lipsa de legitimitate și de încredere nu numai a societății în aceștia, dar și a judecătorilor care i-au desemnat. Mandatul acordat membrilor CSM de Adunarea Generală a Judecătorilor trebuie să se bucure nu numai de legalitate, dar și de legitimitate. Astfel, reclamantii consideră că potrivit principiului simetriei juridice sunt în drept să convoace în mod excepțional Adunarea Judecătorilor pentru a discuta și adopta decizia cu privire la revocarea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii.

Circumstanțele expuse denotă cu relevanță existența condiției legale a „cazului excepțional”.

De asemenea este probată prin cererea din 13 septembrie 2019 adresată Consiliului Superior al Magistraturii, condiția legală privind numărul de cele puțin 50 judecători care au solicitat convocarea Adunării Generale a Judecătorilor.

Reclamantii consideră că condiția încălcării termenului legal de 10 zile rezultă din însuși analiza calendaristică a cererii cu privire la convocare și faptul intrinsec al tăcerii Consiliului Superior al Magistraturii. În prezența acestor fapte întrunite cumulativ, judecătorii reclamantii consideră că Consiliul Superior al Magistraturii are obligația de a adopta hotărârea de convocare, acest fapt rezultă și din prevederile art. 4 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, precum și de Regulamentul cu privire la funcționarea Adunării Generale a Judecătorilor, aprobat prin hotărârea Adunării Generale a Judecătorilor nr. 1 din 23 noiembrie 2012.

Ilegalitatea actului administrativ defavorabil adoptat prin inacțiunea de tăcere a Consiliului Superior al Magistraturii rezultă și din încălcarea principiului proporționalității. Astfel, această măsură de respingere a cererii cu privire la convocarea excepțională a Adunării Generale a Judecătorilor este disproporțională dat fiind faptul că nu urmărește un scop legitim, nu este adecvată, necesară și rezonabilă.

Prin hotărârea din 20 septembrie 2019, cererea de chemare în judecată a fost admisă.

La data de 24 septembrie 2019 Consiliul Superior al Magistraturii a declarat recurs împotriva hotărârii din 24 septembrie 2019 a Curții de Apel Chisinau solicitând: admiterea recursului, casarea hotărârii contestate, casarea încheierii de respingere a cererii de recuzare a judecătorului A.Bostan.

De asemenea, s-a solicitat judecarea recursului în regim de urgență, precum și suspendarea executării hotărârii contestate.

Conform art. 244 alin. (1) Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu prevederile art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată depunerea recursului și recursului motivat în termenul legal prevăzut de lege.

Potrivit art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

Conform art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

La caz, recurentul în cererea sa de recurs a invocat ilegalitatea hotărârii Curții de Apel Chișinău din 20 septembrie 2019.

A mai indicat încălcarea unor norme care se referă nu la fondul cauzei, dar la condițiile de admisibilitate și caracterul neexecutoriu al hotărârilor emise de judecătoria. Recurentul insistă în cererea sa de recurs că acțiunea în contencios administrativ înaintată de reclamanti să fie declarată inadmisibilă.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține neîntemeiat argumentul recurentului cu privire la faptul că, competența jurisdicțională la examinării acțiunii în contenciosul administrativ înaintată de către un grup de reclamanti-judecatori, ar aparține Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani. Argumentul eronat al recurentului se datorează unei interpretări greșite a prevederilor art.5 din Codul administrativ, care prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (3) din Codul administrativ, Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Sintagma „hotărârilor” din dispoziția art. 191 alin. (3) din Codul administrativ, se referă atât la actele administrative individuale favorabile, cât și actele administrative individuale defavorabile emise de către Consiliul Superior al Magistraturii prin acțiune ori omisiune.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că pentru aprecierea unui act ca fiind act administrativ nu are importanță denumirea sa formală, dar anume natura juridică a măsurii. O asemenea concluzie rezultă din definiția legală a actului administrativ individual prevăzută de art. 10 alin.

(1) din Codul administrativ. Astfel, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Pentru verificarea legalității actului administrativ individual, reclamantul conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, precum și în funcție de scopul urmărit, poate înainta acțiune în contestare, fie acțiune în obligare sau acțiune în constatare.

Argumentele recurentului privind acțiunea de control normativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ le va respinge deoarece reclamantii nu au contestat un act administrativ normativ. Pentru contestarea legalității actului administrativ normativ reclamantul care revendică un drept vătămat poate înainta acțiunea de control normativ conform art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ.

În condițiile cauzei de contencios administrativ pendinte, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ precizează că, recurentul a confundat acțiunea de control normativ care are ca finalitate anularea în tot sau în parte a actului administrativ normativ, care reprezintă una din cele cinci forme ale activității administrative prevăzute de art. 5 din Codul administrativ, și care nu echivalează cu actul administrativ individual. Actul administrativ individual este o reglementare concretă, fapt ce rezultă din sintagma „caz individual” menționată în art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, pe când actul administrativ normativ constă într-o reglementare „abstractă”, aplicabilă pentru un număr nedeterminat de situații identice. Prin actul administrativ normativ autoritatea publică instituie norme juridice. Or, conform art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată că reclamantii au înaintat în instanța de judecată competentă o acțiune în obligare. Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, înaintarea acțiunii în obligare are ca scop obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual.

Astfel, pentru a aprecia argumentele recurentului privind admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ se va conduce de prevederile art. 9, 10, 11 alin. (1), 17, 20, 39, 64 alin. (2), 189, 190, 207, 209, 225 din Codul administrativ.

Mai întâi, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că art.207 din Codul administrativ nu operează cu noțiunea de inadmisibilitate a cererii de chemare în judecată, după cum invocă reclamantul, care este un act procedural prin care se exercită acțiunea în contencios administrativ.

Instanța de recurs, în această privință constată respectarea de către reclamânți a exigențelor legale vis-a-vis de aspectele formale ale cererii de chemare în judecată conform prevederilor art. 211 – 212 din Codul administrativ. În sensul enunțat, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ specifică că, legiuitorul reglementează doar admisibilitatea/inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ.

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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că dispoziția legală supra nominalizată aplicată în coroborare cu prevederile art. 5, 17, 39 și 209 din Codul administrativ decelează condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contenciosul administrativ.

În privința condiției activității administrative, art.5 din Codul administrativ, prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Astfel, actul administrativ individual conform art.10 alin. (1) din Codul administrativ 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public. Actul administrativ individual se emite la cerere conform art. 9 alin. (2) din Codul administrativ prin inițierea procedurii administrative. Procedura administrativă, conform art. 6 alin. (1) din Codul administrativ, 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.

Din analiza cererii de chemare în judecată rezultă că reclamânții au solicitat emiterea unui act administrativ individual favorabil de convocare excepțională a adunării generale a judecătorilor potrivit art.23² alin.(3) din Legea nr.514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească care a fost la caz, omis de către Consiliul Superior al Magistraturii, în condițiile cererii depuse de către reclamânți.

Conform art.11 alin.(1) lit.(b) din Codul administrativ, actul administrativ individual favorabil reprezintă actul care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ mai reține că prin act administrativ individual defavorabil conform art.11 alin.(1) lit.(a) din Codul administrativ se înțelege actul care impune destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini

sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Astfel, existența unui element din cele menționate denotă caracterul defavorabil al actului administrativ individual.

În aceste circumstanțe, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ notează că în cauza de contencios administrativ se atestă două semne legale care califică inacțiunea recurentului ca act administrativ individual defavorabil, și anume încălcarea unui drept/interes legitim, precum și o respingere a unui act administrativ individual favorabil. Colegiul, mai reține că, în circumstanțele reținute de către instanța de apel, Consiliul Superior al Magistraturii a acționat contrar prevederilor art. 28 alin. (1) din Codul administrativ care prevede că, procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului.

În privința argumentului recurentului precum că reclamantii nu revendică un drept/interes legitim vătămat, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că reclamantii revendică apărarea dreptului la autoadministrare judecătorească prevăzut de art.22 din Legea nr.514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească, care prevede că autoadministrarea judecătorească constă în dreptul și capacitatea reală a instanțelor judecătorești și a judecătorilor de a soluționa problemele funcționării sistemului judecătoresc în mod autonom și responsabil. Recurentul a greșit prin echivalarea noțiunii legale de revendicare a dreptului/interesului legitim cu noțiunea juridică de temeinicie. Or, pentru admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ este suficient ca reclamantul să justifice apărarea unui drept propriu. Această concluzie se impune, în special, din analiza sintagmei din art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ „...dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată”. Norma legală menționată se referă la felurile hotărârilor judecătorești prin care acțiunile în contencios administrativ se soluționează în fond. Astfel, temeinicia dreptului judecătorului la autoadministrarea judecătorească nu formează obiectul soluționării admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ, dar subiectul soluționării fondului acțiunii în obligare. Prin urmare, temeiul de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ invocat de recurent conform art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ este unul neîntemeiat.

Referitor la respingerea cererii, art.64 alin.(2) din Codul Administrativ menționează că, refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal. În această privință, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ reiterează că conform art. 28 alin. (1) din Codul administrativ procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. În condițiile prezentei cauze, eficiența procedurii administrative trebuie să obțină un caracter mult mai sporit și real, deoarece termenul de 10 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării a cererii a cel puțin 50 de judecători prevăzut de art. 23² alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească este unul imperativ, care impune un șir complex de acțiuni pentru a petrece eficient adunarea generală excepțională a judecătorilor. Analizând modul în care s-au precedat împrejurările ce țin inter alia de primirea, examinarea și soluționarea în termen a cererii

judecătorilor cu privire la convocarea adunării generale excepționale a judecătorilor de către Consiliul Superior al Magistraturii, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție apreciază acțiunile recurentului nu numai ca un refuz/eschivare de a examina cererea, dar și ca o carență serioasă de la rolul de organ de autoadministrare și garantare a independenței sistemului judecătoresc și judecătorilor.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că instanța de apel corect, la caz, a aplicat prevederile art. 2 alin. (2) din Codul administrativ. Or, autoadministrarea judecătorească prezintă un domeniu specific de activitate, iar dispoziția de la art. 23² alin. (3) din Legea privind organizarea judecătorească este una specială și derogatorie, absolut necesară pentru autoadministrarea judecătorească și asigurarea independenței sistemului judecătoresc și judecătorilor, iar acest fapt nu contravine principiilor Codului administrativ.

Mai mult ca aceasta, însăși art. 28 din Codul administrativ reglementează expres eficiența procedurii administrative, care printre altele se realizează nu doar în scris, dar și verbal dacă caracterul urgent al măsurii o cerere.

Aici, Colegiul va nota faptul că chiar art. 37 din Codul administrativ prevede că, la înfăptuirea controlului judecătoresc asupra activității administrative, instanțele de judecată competente și judecătorii competenți sînt independenți și se supun numai legii. Orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege. Consiliul Superior al Magistraturii urma să țină cont de aceste prevederi legale prin implementarea lor urgentă și să demonstreze legitimitate în raport cu comunitatea judecătorilor care și-a mandatat reprezentării săi în acest organ, pentru a exclude orice planări de suspiciuni nu numai din partea judecătorilor, dar a întregii societății asupra activității legale, în special, din partea membrilor detașați din comunitatea judecătorilor.

Completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție nu va reține argumentul recurentului cu privire la invocarea eronată și izolată a art.189 din Codul administrativ, deoarece această normă legală se aplică doar în coroborare cu prevederile sus-menționate, inclusiv dispozițiile art.20 și 39 Codul administrativ, asupra cărora Colegiul lărgit s-a expus.

Totodată, art. 39 alin.(1) și (2) din Codul administrativ menționează că, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente. Prin urmare, observațiile recurentului cu privire la inadmisibilitatea acțiunii sînt în contradicție flagrantă cu principiul controlului judecătoresc asupra activității administrative.

Conform art. 23² alin. (1) – (3) din Legea privind organizarea judecătorească, Adunarea Generală a Judecătorilor asigură realizarea practică a principiului autoadministrării puterii judecătorești și este constituită din judecătorii tuturor instanțelor judecătorești din Republica Moldova. Adunarea Generală a Judecătorilor se

convoacă anual în ședință ordinară în prima jumătate a lunii februarie. Adunarea poate fi convocată și în cazuri excepționale, la inițiativa Consiliului Superior al Magistraturii sau a cel puțin 50 de judecători, în cel mult 10 zile lucrătoare de la data înregistrării solicitării.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că verbul „poate” din dispoziția legală nominalizată nu oferă un drept discreționar Consiliului Superior al Magistraturii, dar urmează a fi interpretat sistematic cu conjuncția „sau”, care are o funcție disjunctivă, arătând că dreptul de convocare a Adunării Generale a Judecătorilor în cazuri excepționale aparține a cel puțin 50 de judecători ori/sau Consiliului Superior al Magistraturii.

În ce privește temeinica și admiterea acțiunii în obligare, Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că, instanța de apel, just a aplicat normele dreptului material la starea de fapt reținută în prezenta cauză de contencios administrativ. Or, dispoziția din art. 23² alin. (3) Legea privind organizarea judecătorească stabilește cumulativ trei condiții necesare pentru convocarea adunării: - cazuri excepționale; - un număr de cel puțin 50 judecători; - termenul limită de 10 zile în care trebuie realizată adunarea judecătorilor. Acest termen legal atât de restrâns se datorează anume situației excepționale.

Colegiul, mai reține că potrivit pct. 6 lit. a) din Regulamentul cu privire la funcționarea Adunării Generale a judecătorilor aprobat prin hotărârea Adunării generale a judecătorilor din 23 noiembrie 2012 și publicat în Monitorul oficial nr. 116-118 din 24.05.2012 sunt considerate ședințe extraordinare (excepționale) convocate în situațiile în care: a) a apărut necesitatea ridicării mandatului/mandatelor de membru ales de Adunarea Generală a judecătorilor în Consiliul Superior al Magistraturii, colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor, Colegiul pentru evaluarea performanțelor judecătorilor, Colegiul disciplinar; e) cel puțin 50 de judecători au solicitat convocarea motivată a Adunării Generale a Judecătorilor.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție respinge ca nefondat și doar formal argumentul recurentului privind dreptul său exclusiv discreționar și oportunitatea convocării Adunării generale excepționale a judecătorilor și ca pe metodă de a exclude controlul judecătoresc asupra legalității activității sale.

Conform art. 16 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Astfel, emiterea actului administrativ individual în baza dreptului discreționar presupune rezistența unui test legal în persoana autorității publice: - autorității publice i se oferă discreție pentru a decide indiferent dacă ar trebui să acționeze sau nu într-un caz specific, ceea ce înseamnă testul de selecție a măsurii; - la discreția autorității

publice, trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz. Astfel, potrivit testului respectiv autoritatea publică are posibilitatea de a alege o măsură.

Conform art. 137 alin. (1) – (3) din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv.

Mai mult, Colegiul lărgit reiterează că verbul „poate” din dispoziția legală din art. 23² alin. (3) din Legea cu privire la organizarea judecătorească nu înseamnă un drept discreționar exclusiv al Consiliului Superior al Magistraturii, dar urmează a fi interpretat sistematic cu conjuncția „sau”, cu valența unei funcții disjunctive, ce arată că dreptul de convocare a Adunării Generale a Judecătorilor în cazuri excepționale aparține a cel puțin 50 de judecători ori Consiliului Superior al Magistraturii.

În contextul celor expuse, Consiliul Superior al Magistraturii eronat a presupus că dispune de un drept discreționar prin însușirea ilegală a dreptului a cel puțin 50 de judecători de a convoca Adunarea excepțională Generală a Judecătorilor. Scopul dreptului discreționar conform esenței dispoziției art. 16 alin. (1) și 137 alin. (1) din Codul administrativ, este de a permite autorității să răspundă flexibil la diversele probleme ce apar în anumite domenii de administrare publică. În acest fel, autoritatea publică poate adopta decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între scopul legal abstract și circumstanțele reale. În special, aceasta oferă loc pentru un test de celeritate și echitate.

Colegiul lărgit, menționează că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Prin urmare, Consiliul Superior al Magistraturii era obligat prin lege să își exercite discreția fără erori discreționare.

Prin urmare, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, apreciază actul administrativ individual defavorabil ilegal din considerentul că se bazează pe o eroare discreționară.

Colegiul reține că, sintagma din textul art. 225 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ „și-a exercitat dreptul discreționar” denotă două aspecte generatoare de erori discreționare.

O decizie administrativă discreționară este eronată pe motive de utilizare discreționară, în cazul în care autoritatea publică nu își exercită discreția, în pofida puterii discreționare oferită de lege, sau când autoritatea publică în mod greșit crede că ar avea un drept discreționar în emiterea actului administrativ individual.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că în prezența unui act administrativ individual ilegal emis de către Consiliul Superior al Magistraturii, fără dubii de interpretare competența jurisdicțională de soluționare a acțiunii în contencios administrativ se circumscrie Curții de Apel Chișinău, în conformitate cu art.191 alin. (3) din Codul Administrativ.

În privința încălcării prevederilor art.251 alin. (1) din Codul administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că această dispoziție legală se referă la caracterul executoriu al hotărârilor emise de către judecătorii. În speță, instanța de apel este o instanță judecătorească potrivit legislației în vigoare, dar nu judecătorie, iar conform art.251 alin.(3) din Codul administrativ, deciziile instanței de apel devin executorii de la data emiterii lor.

În partea ce ține de examinarea acțiunii în obligare de către completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău în termeni restrânși, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că acesta se justifică prin termenul legal de 10 zile lucrătoare, dar și importanța și interesul social sporit pe care îl reprezintă pentru societate și buna funcționare a sistemului judecătoresc.

Recurentul a mai invocat la încălcarea de către instanța de apel a dreptului la apărare, încălcare exprimată prin examinarea rapidă a cauzei de către instanța de apel, respingerea cererii de amânare a procesului, iar cererea de amânare a fost înaintată deoarece reprezentantul Consiliului Superior al Magistraturii nu era pregătit pentru judecarea fondului cauzei, nu era cunoscut cert completul de judecători care va judeca cauza și reprezentantul a formulat o cerere de recuzare a judecătorului A.Bostan necunoscând toate subtilitățile, din următoarele considerente. Mai mult, reprezentantul participant era doar unul temporar.

Colegiul respinge argumentele menționate din următoarele considerente.

După cum s-a menționat, cadrul legal pertinent speței impune termene proximе pentru procedura administrativă ce urma a fi efectuată de către Consiliul Superior al Magistraturii și, în context, tergiversarea, amânarea sau alte procedee care ar fi îndepărtat examanarea cauzei de către instanța de apel, ar fi dus la pierderea sensului solicitării înaintate de către reclamanți față de Consiliul Superior al Magistraturii precum și acțiunii înaintate.

De asemenea Completul menționează că Consiliul Superior al Magistraturii a depus referință la cererea de chemare în judecată în care a expus argumentele sale vis-a-vis de cererea de chemare în judecată și nu mai poate invoca că nu a fost pregătită poziția de apărare.

Referitor la „nepregătirea” și statutul „temporar” al reprezentantului Consiliului Superior al Magistraturii, Completul relevă că această omisiune nu poate fi pusă pe seama reclamanților sau a instanței de judecată, ci ține doar de organizarea activității proprii de către Consiliul Superior al Magistraturii și competența funcționarilor angajați.

În partea casării încheierii privind respingerea cererii de recuzare, Completul învederează că, soluția adoptată este una perfect legală, or temeiul invocat de către reprezentantul Consiliului Superior al Magistraturii nu se încadrează în prevederile art.49-50 Cod administrativ și sunt niște alegații neîntemeiate.

Deoarece recursul declarat de către Consiliul Superior al Magistraturii a fost recunoscut ca fiind admisibil, Completul a considerat oportun de a examina cererea de suspendare a executării hotărârii contestate împreună cu recursul declarat.

Dat fiind că Completul a ajuns la concluzia că recursul este neîntemeiat și urmează a fi respins, respectiv, fără o motivare suplimentară, se impune și respingerea cererii de suspendare.

Mai mult, solicitarea Consiliului Superior al Magistraturii în partea suspendării executării hotărârii contestate nici nu a fost argumentată, motivată.

Astfel, din considerentele menționate, completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii.

Conform art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se respinge cererea Consiliului Superior al Magistraturii de suspendare a executării hotărârii din 20 septembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău.

Se respinge recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Oleg Sternioală

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Victor Burduh

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru