

Dosarul nr.3ra-132/20 (3ra-1534/19)

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Bostan, A.Pahopol, V.Negru)

## ÎNCHEIERE

15 ianuarie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Sveatoslav Moldovan  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursurilor depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Vladimir Kovalî împotriva Ministerului Economiei și Infrastructurii, terț atras în proces Inspectoratul General al Poliției cu privire la controlul legalității actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 31 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea de chemare în judecată a fost admisă parțial,

### c o n s t a ț ă:

La 12 martie 2019 Vladimir Kovalî a depus în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Ministerului Economiei și Infrastructurii cu privire la controlul legalității actului administrativ normativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a invocat că la 13 iunie 2016, Ministerul Economiei și Infrastructurii a adoptat Ordinul nr.118 cu privire la aprobarea procedurii de măsurare legală PML 09-02:2016 „Măsurarea vitezei mijloacelor de transport auto cu ajutorul sistemului tip ”Автомобильный”, care în cap.III ”Terminologie și abrevieri” din anexă, prevede ”Post mobil de supraveghere a circulației rutiere – complex mobil amplasat pe automobil de patrulare sau automobil fără însemne speciale ale MAI, care efectuează supravegherea circulației rutiere prin intermediul mijloacelor tehnice, speciale, certificate și verificate metrologic, ce asigură monitorizarea integrală a circulației rutiere la o intersecție sau pe un sector de drum”.

Reclamantul a menționat că introducerea sintagmei sus-menționate, a servit drept temei pentru organizarea activității automobilelor fără însemne speciale ale MAI, în care sunt amplasați colaboratori ai poliției, agenți constataori și care fixează viteza de deplasare a automobilelor cu oformarea

actelor de constatare, trimise ulterior la domiciliul conducătorilor auto și care servesc drept temei pentru întocmirea proceselor-verbale de sancționare.

În opinia sa, sintagma enunțată contravine direct prevederilor: Regulamentului Circulației Rutiere, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 357 din 13 mai 2009, care prevede sintagma ”agent de circulație – persoana echipată corespunzător, abilitată cu funcții de control și reglementare a traficului rutier prin intermediul semnalelor stabilite de prezentul Regulament (polițist, agentul de cale ferată, angajatul serviciilor de întreținere a drumurilor, persoana de garda la bacul de transbordare)”; prevederilor pct.6 din Convenția asupra circulației rutiere din 8 noiembrie 1968; prevederilor pct. 14 al Codului european de etică al poliției; competenței Ministerului Economiei și Infrastructurii stabilite în art. 8 din Legea privind siguranța traficului rutier și a art. 16 din Legea cu privire la actele normative.

Conform reclamantului, sintagma contestată mai contravine principiilor de emitere a actelor normative cum ar fi: claritatea normei actului administrativ care urmează să fie exprimat printr-un grad suficient de exactitate a prevederilor respective, adică norma trebuie să conțină măsuri de protecție contra acțiunilor arbitrare ale autorităților publice; pentru a satisface exigența previzibilității prevederilor legale, norma trebuie să fie redactată în termeni suficient de clari și preciși, cu toate noțiunile bine definite, care permite corelarea acțiunilor în executarea și respectarea ei cu exigențe normei și definesc în mod clar domeniul conduitei interzise și consecințele nerespectării prevederilor respective.

A subliniat că Hotărârile Guvernului Republicii Moldova prin care s-a adoptat Regulamentul Circulației Rutiere nr. 357 din 13 mai 2009 și Regulamentul cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnice, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatului medical din dotarea poliției nr.1139 din 18 septembrie 2003 nu au fost abrogate și produc efecte juridice.

Din acest considerent, la 7 februarie 2019 reclamantul a înaintat prin intermediul oficiului poștal cerere prealabilă către Ministerul Economiei și Infrastructurii prin care a solicitat abrogarea sintagmei „automobil fără însemne speciale ale MAI”, însă aceasta nu a fost examinată în termenul stabilit de lege, motiv pentru care a fost depusă prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ. Or, prin refuzul în examinarea cererii prelabile, pârâtul i-a încălcat dreptul său constituțional prevăzut de art. 53 din Constituția RM, deoarece acesta era obligat în termen de 30 de zile de a examina cererea sa și de a-i comunica rezultatul examinării, condiție însă ce nu se atestă la caz.

În consecință, reclamantul a specificat că nulitatea unui act juridic, implicit și a actelor administrative, este considerată a fi o sancțiune care intervine în situațiile în care actul este afectat de unele vicii sub aspectul legalității. Nulitatea poate viza atât actele administrative normative, cât și cele individuale. Cauzele nulității pot viza nelegalitatea actului administrativ, în sensul încălcării condițiilor de fond, formă și procedură prevăzute de lege pentru valabilitatea sa, precum și netemeinicia actului, adică aplicarea eronată a legii la situația de fapt reglementată prin actul administrativ. Viciile care pot afecta legalitatea unui act administrativ nu au aceeași valoare juridică. Astfel,

este evident că pentru a produce în mod legal efecte juridice, actele administrative trebuie să îndeplinească o serie de condiții de formă, fond și de procedură, încălcarea unora fiind de natură să atragă nulitatea absolută sau după caz, nulitatea relativă. În timp, teoria nulității actelor administrative a relevat o serie de asemănări cu nulitatea relativă și cea absolută din dreptul civil, precum și o serie de deosebiri fundamentale. Nulitatea absolută intervine în situația în care este încălcată o condiție de legalitate de mare importanță, stabilită în mod concret de normele juridice referitoare la actul administrativ respective. Pe de altă parte, nulitatea relativă intervine atunci când actul administrativ este lovit de vicii de o mai mică importanță. Nulitatea actului poate fi totală sau parțială. Anularea actului administrativ reprezintă operațiunea juridică ce constă într-o manifestare de voință în scopul de a determina, în mod direct, desființarea actului și drept urmare, încetarea definitivă a efectelor juridice produse de acesta.

Vladimir Kovali a solicitat declararea drept ilegală a refuzului Ministerului Economiei și Infrastructurii în examinarea cererii prealabile și constatarea nulității de drept a sintagmei „automobil fără însemne speciale ale MAI” din capitolul III Terminologie și Abrevieri din Anexa la Ordinul Ministerului Economiei nr. 118 din 13 iunie 2016.

Prin încheierea din 8 aprilie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a transmis după competență la Curtea de Apel Chișinău acțiunea în contencios administrativ a lui Vladimir Kovali către Ministerul Economiei și Infrastructurii privind contestarea actului administrativ (f.d.16-17).

Prin încheierea din 23 mai 2019 a Curții de Apel Chișinău, s-a atras în proces ca terț Inspectoratul General al Poliției.

Prin hotărârea din 31 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cererea de chemare în judecată depusă de Vladimir Kovali a fost admisă parțial, fiind anulată ca fiind ilegală, sintagma „automobil fără însemne speciale ale MAI” din capitolul III Terminologie și Abrevieri din Anexa la Ordinul Ministerului Economiei nr.118 din 13 iunie 2016. În rest, pretențiile au fost respinse ca fiind neîntemeiate. La definitivarea prezentei hotărâri, aceasta urmează a fi publicată în modul stabilit în Monitorul Oficial al R. Moldova.

În scopul asigurării accesibilității actului judecătoresc, prima instanță a considerat necesar a se expune inițial pe marginea pretenției privind declararea drept ilegală a refuzului Ministerului Economiei și Infrastructurii în examinarea cererii prealabile.

Astfel, instanța de fond a constatat că la 7 februarie 2019, în cadrul Ministerului Economiei și Infrastructurii a parvenit cererea prealabilă, fără număr din 4 februarie 2019 a lui Vladimir Kovali, prin care s-a solicitat abrogarea sintagmei : ”automobil fără însemne speciale ale MAI” din Ordinul MAI nr.118 din 13 iunie 2016.

Prin scrisoarea nr.05/2-1025 din 13 iunie 2019, Ministerul Economiei și Infrastructurii a comunicat Ministerului Afacerilor Interne cererea prealabilă și a solicitat examinarea în mod de urgență a acesteia cu prezentarea până la 22

februarie 2019 a informației relevante Ministerului, întru soluționarea și acordarea unui răspuns minuțios la întrebările petiționarului.

Prin scrisoarea nr.34/17 – 1160 din 7 martie 2019, Inspectoratul General al Poliției a comunicat Ministerului Economiei și Infrastructurii poziția pe marginea cererii prealabile și a informat că nu consideră rațional anularea ordinului contestat, iar cererea prealabilă fiind apreciară ca nefondată.

Astfel, prin scrisoarea nr.05/2-1640 din 11 martie 2019, Ministerul Economiei și Infrastructurii a comunicat reclamantului despre respingerea cererii prealabile din 4 februarie 2019.

Completul judiciar a reținut obligația autorității publice de a examina cererea prealabilă a petiționarului în termenul de 30 de zile, calculat din ziua înregistrării cererii.

La caz, cererea prealabilă a reclamantului a fost înregistrată în cancelaria Ministerului Economiei și Infrastructurii la 7 februarie 2019, fapt confirmat prin copia ștampilei de intrare aplicată pe copia cererii prezentă la materialele dosarului, iar răspunsul a fost emis cu data de 11 martie 2019.

Respectiv, Ministerul Economiei și Infrastructurii a expediat în termenul prevăzut de lege răspuns la cererea prealabilă depusă de reclamantul Vladimir Koval.

Prin urmare, pretenția acțiunii privind contestarea refuzului de examinare a cererii prealabile privind contestarea parțială a actului normativ, care nu se supune controlului constituționalității, instanța de judecată l-a reținut ca fiind lipsită de suport de fapt și de drept, motiv pentru care a fost respinsă. Or, în cadrul examinării cauzei instanța a stabilit că pârâtul a examinat cererea prealabilă și i-a comunicat reclamantului rezultatul examinării.

Iar comunicarea răspunsului în prima zi lucrătoare după expirarea termenului stabilit de lege, nu poate fi interpretat drept refuz în examinarea cererii prealabile și calificată drept încălcare a dreptului petiționarului la examinarea cererii sale în termen legal.

Procedând la examinarea legalității actului normativ contestat în cauză, Curtea de Apel Chișinău a menționat că atât activitatea autorităților publice, cât și activitatea instanțelor judecătorești este bazată pe principiul legalității, care în mod intrinsec presupune emiterea actelor în strictă conformitate cu prevederile legii.

Pornind de la acest principiu, instanța a constatat prin prisma art.8 din Constituție, că legiuitorul a statuat obligația pozitivă a statului de a modifica toate actele normative care contravin actelor internaționale la care R. Moldova este parte, or, aceasta reprezintă o obligație corelativă obligației statului de a respecta Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, care în atentul Convenției, prevede preeminența dreptului ca pilon de conduită al statelor semnatare.

La caz, prin actul contestat au fost adoptate dispoziții cu acțiune în domeniul circulației rutiere.

Astfel, prin Hotărârea Parlamentului nr.1318 – XII din 2 martie 1993, Republica Moldova a aderat la Convenția asupra Circulației Rutiere, adoptată la

Viena la data de 8 noiembrie 1968, iar conform art. 6 al Convenției agenții care dirijează circulația vor fi ușor de recunoscut și vizibili de la distanță atât noaptea cât și ziua.

Totodată, pct. 14 al Codului european de etică al poliției, adoptat prin Recomandarea Rec(2001)10 adoptată de Comitetul Ministrilor al Consiliului Europei la 19 septembrie 2001, statuează la capitolul Organizarea structurilor poliției, Generalități că, poliția și personalul în uniformă trebuie în mod normal să fie recunoscuți cu ușurință.

Respectiv, prevederile internaționale din domeniul circulației rutiere sus-enunțate, la care R. Moldova este parte și care se aplică prioritar normelor naționale la soluționarea litigiilor de către instanțele judecătorești din R. Moldova, prevăd în mod obligatoriu ca agenții care dirijează circulația, pedestru ori prin intermediul automobilelor de serviciu, vor fi ușor de recunoscut și vizibili de la distanță atât noaptea cât și ziua.

La caz, prin actul normativ contestat, contrar prevederilor internaționale enunțate, s-a stabilit la procedura de măsurare a vitezei noțiunea de Post mobil de supraveghere a circulației rutiere, care fiind format dintr-un complex mobil amplasat pe automobil de patrulare sau automobil fără insemne speciale ale MAI, care efectuează supravegherea circulației rutiere prin intermediul mijloacelor tehnice, speciale, certificate și verificate metrologic, ce asigură monitorizarea integrală a circulației rutiere la o intersecție sau pe un sector de drum.

Această prevedere a avut ca consecință organizarea activității de supraveghere a circulației rutiere prin intermediul mijloacelor speciale amplasate în automobile fără insemne speciale ale MAI, care nu pot fi recunoscute la deplasarea normală pe sectorul de drum supravegheat.

Aici, prima instanță a notat că, atât Regulamentul circulației rutiere, cât și Regulamentul cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnice, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatajului medical din dotarea poliției, nu reglementează supravegherea circulației rutiere prin intermediul posturilor mobile formate din complexe mobile amplasate pe automobile fără insemne speciale ale MAI, care efectuează monitorizarea integrală a circulației rutiere la o intersecție sau pe un sector de drum. Per a contrariu, ultimul act normativ prevede utilizarea dispozitivelor de măsurare a vitezei de deplasare a mijloacelor de transport cu ajutorul automobilelor speciale ale poliției, care potrivit actelor internaționale mai sus-indicate, trebuie să fie ușor de recunoscut și vizibile de la distanță atât noaptea cât și ziua.

Raportând cele mai sus-elucidate circumstanțelor cauzei, Curtea de Apel Chișinău a constatat că sintagma ”automobil fără insemne speciale ale MAI” din capitolul III Terminologie și Abrevieri din Anexa la Ordinul Ministerului Economiei nr.118 din 13.06.2016, contravine atât prevederilor legale naționale, cât și celor internaționale în domeniu, la care R. Moldova este parte, motiv pentru care pretenția acțiunii în această parte își găsește suportul de fapt și de drept în mod parțial, aceasta urmând a fi admisă prin anularea ca fiind ilegală, distinct de cerința reclamantului de constatare a nulității. Or, în cadrul judecării

cauzei, instanța nu a stabilit careva temeieri de nulitate prevăzute de art.141 din Codul administrativ, însă s-a constatat că actul administrativ normativ contestat a fost emis contrar legii.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea hotărârii enunțate, la 5 noiembrie 2019 și, respectiv la 2 decembrie 2019, Inspectoratul General al Poliției și Ministerul Economiei și Infrastructurii au contestat-o cu recursuri separate însă având solicitări comune, solicitând admiterea recursurilor, casarea hotărârii recurate ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursurilor s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în referințele asupra cererii de chemare în judecată anexate la dosar, suplimentar invocându-se că niciunul din actele normative indicate de către reclamant nu sunt în contradicție cu noțiunea stipulată în Ordinul Ministerului Economiei nr. 118 din 13 iunie 2016, ceea ce denotă că la caz nu există temeieri pentru abrogarea sintagmei indicate de către reclamant.

Prin urmare, prima instanță s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de admitere parțială a acțiunii.

Prin referințele depuse la 13 decembrie 2019 și 2 ianuarie 2020, Vladimir Kovali a solicitat declararea recursurilor depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii ca inadmisibile.

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

Iar conform art. 245 din același cod, 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

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursurile depuse la 5 noiembrie 2019 și, respectiv la 2 decembrie 2019 (zi de luni) sunt în termen, or, decizia instanței de apel a fost adoptată la 31 octombrie 2019.

Examinând temeierile recursurilor depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că acestea sunt inadmisibile.

În motivarea concluziei enunțate se invocă următoarele argumente.

Conform art. 246 alin. (1) din Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere.

Iar conform alin. (2) din același articol, recursul se declară inadmisibil în special când: a) decizia instanței de apel nu poate fi contestată cu recurs; b)

recursul este depus în mod repetat; c) recursul este depus de o persoană neîmputernicită; d) recursul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 245 alin. (1); e) motivarea recursului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 245 alin. (2); f) cererea de recurs nu corespunde cerințelor stabilite la art. 244 alin. (2), art. 233 alin. (1) și (2) și art. 234 alin. (2) și recurentul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de Curtea Supremă de Justiție.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că legiuitorul prin expresia „în special” din conținutul normei art. 246 alin. (2) din Codul administrativ, a indicat că temeiurile de inadmisibilitate stipulate nu poartă un caracter exhaustiv, respectiv în alte cazuri prevăzute de lege, pot fi reglementate și alte temeiuri care necesită a fi verificate la etapa examinării admisibilității cererii de recurs.

În această ordine de idei, conform art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Așadar, cu trimitere la cele enunțate supra, completul specializat în cauze de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia că recursurile depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii nu se încadrează în temeiurile prevăzute la art. 246 alin. (2) coroborat cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ.

Or, argumentele invocate în recursurile depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii se referă la dezacordul acestora cu soluția pronunțată de către instanța de apel, însă nu relevă asupra existenței greșelilor procedurale și aplicării incorecte a dreptului material, respectiv nu constituie temei de casare a deciziei contestate.

Totodată, se reține că recursul exercitat asupra deciziilor instanțelor de apel are caracter devolutiv numai asupra problemelor de drept material și procedural, verificându-se doar legalitatea deciziei, dar nu și temeinicia ei în fapt.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reiterează că procedura admisibilității cererii de recurs constă în verificarea faptului dacă recursul se încadrează în cele prevăzute la art. 246 alin. (2) și art. 194 alin. (2) din Codul administrativ.

În acest sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a relevat în jurisprudența sa constantă, rezultând din prevederile art. 6 § 1 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, că nu se impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de

succes (cauza Rebai și alții contra Franței, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, 25 februarie 1995, nr. 26561/1995).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibile recursurile depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii.

În conformitate cu art. 230, art. 246 coroborat cu art. 194 alin. (2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

dispune:

Recursurile depuse de Inspectoratul General al Poliției și de Ministerul Economiei și Infrastructurii se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Nina Vascan