

Dosarul nr. 3ra-568/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Centru – L. Bagrin  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – Vl. Clima, E. Palanciuc, A. Malii

## ÎNCHEIERE

03 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Silviu Potîrniche,  
în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în  
judecată depusă de Silviu Potîrniche împotriva Institutului Național al Justiției,  
persoane terțe Ministerul Justiției și Consiliul Superior al Magistraturii cu privire  
la contestarea actului administrativ și repararea prejudiciului moral,

împotriva deciziei din 18 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
s-a respins apelul depus de Silviu Potîrniche împotriva hotărârii din 18 decembrie  
2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, prin care s-a respins acțiunea depusă  
de Silviu Potîrniche, ca fiind neîntemeiată,

constată:

La 22 iunie 2018, Silviu Potîrniche a depus cerere de chemare în judecată în  
procedura contenciosului administrativ împotriva Institutului Național al Justiției,  
intervenient accesoriu Ministerul Justiției cu privire la contestarea actului  
administrativ și repararea prejudiciului moral.

În motivarea cererii de chemare în judecată a invocat că, la 26 aprilie 2018, a  
depus la Institutul Național al Justiției cerere prealabilă, prin care a solicitat  
anularea pct. 2.2 din Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de  
admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcții de judecător și procuror,  
aprobat de Consiliul Institutului Național al Justiției prin hotărârea nr. 5/2 din 26  
mai 2017.

Prin cererea prealabilă a revendicat existența unor contradicții esențiale și  
ilegale dintre pct. 2.2 din Regulamentul enunțat și art. 15 alin. (1) din Legea  
privind Institutul Național al Justiției nr. 333/13 din 12 aprilie 2013, în partea ce  
ține de cercul profesiilor considerate ca fiind de specialitate juridică și care dau  
dreptul persoanei să participe la concursul de admitere pentru formarea inițială a  
candidaților la funcția de judecător. Deci, a solicitat anularea pct. 2.2 din  
Regulamentul enunțat.

Contradicțiile revendicate în cererea prealabilă se referă la faptul că potrivit  
pct. 2.2 din Regulament la concursul de admitere la cursurile de formare inițială a

judecătorilor din cadrul Institutului Național al Justiției nu pot participa consilierii juridici și jurisconsulții din întreprinderile private.

Însă, conform art. 15 alin. (1) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152 din 08 iunie 2006, persoanele care solicită admiterea la cursurile de formare inițială a candidaților la funcția de judecător trebuie să aibă vechime în muncă de cel puțin 2 ani în specialitățile juridice.

Totodată, în sensul hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 333/13 din 12 aprilie 2013, consilierii juridici și jurisconsulții sunt specialități juridice care dau dreptul persoanei de a participa la concursul de admitere la cursurile de formare inițială din cadrul Institutului Național al Justiției.

Astfel, reclamantul a menționat că, prin răspunsul Institutului Național al Justiției nr. 226-INJ din 23 mai 2018, care a fost recepționat la 24 mai 2018, s-a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă.

Ulterior, la 08 iunie 2018, Regulamentul nominalizat supra a fost modificat, iar drept urmare pct. 2.2 a devenit pct. 6.

Reclamantul a considerat răspunsul Institutului Național al Justiției ca ilegal în fond și emis contrar prevederilor legii, în partea ce ține de limitarea drepturilor jurisconsulților și consilierilor juridici, inclusiv din cadrul entităților de drept privat, de a participa la concursul desfășurat de Institutul Național al Justiției și emis cu încălcarea competenței, în partea ce ține de expunerea unei liste exhaustive de profesii de specialitate juridică.

Prin actul administrativ contestat îi sunt încălcate nejustificat drepturile și interesele legitime: dreptul la învățătură, la cariera profesională și dreptul de a munci.

Răspunsul Institutului Național al Justiției a fost bazat, în principal, pe argumentul că operarea modificărilor prin Legea nr. 85 din 28 aprilie 2016 a caracterului de organizare și funcționare al Institutului Național al Justiției, în sensul că acesta aprobă în mod autonom Regulamentul intern de organizare și desfășurare a concursului de admitere, iar comisia de admitere aplică în mod prioritar regulamentele interne.

Însă autoritatea publică nu a ținut cont că modificările legislative nu au vizat alocarea unor competențe suplimentare Consiliului Institutului Național al Justiției în această parte, atribuția de a aproba regulamentul de organizare a concursului de admitere la Institutul Național al Justiției existând încă de la momentul adoptării Legii nr. 152 din 08 iunie 2006.

Din conținutul notei-informative la proiectul de lege enunțat reclamantul a dedus că scopul modificărilor legislative nu are nicio tangență și nu se referă la pretinsa atribuție a Consiliului Institutului Național al Justiției de a determina cercul specialităților juridice considerate eligibile pentru a participa la concursul de admitere la Institut.

Modificările legislative nu au urmărit scopul de a împuternici Institutul Național al Justiției cu competențe suplimentare în domeniul stabilirii criteriilor de admitere la Institut și de a stabili cercul profesiilor considerate ca fiind de specialitate juridică și care dau dreptul persoanelor să participe la concursul de admitere pentru formarea inițială a judecătorilor.

Prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 85 din 28 aprilie 2016 nu a fost modificat art. 13 (actual renumerotat – art. 15) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152 din 08 iunie 2016 în sensul în care

s-ar prevedea expres competența Consiliului Institutului Național al Justiției de a stabili lista profesiilor de specialitate juridică. În esență, modificarea legislativă a însemnat, de fapt, înlocuirea sintagmei „în profesiile de specialitate juridică, a căror listă este aprobată de Consiliul Superior al Magistraturii” cu sintagma „în specialitățile juridice”.

Intervenția legislativă din aprilie 2016 semnifică că nu mai este necesară existența unei liste de profesii de specialitate juridică, care ar trebui să fie aprobată de vreun organ, orice specialitate juridică oferind dreptul persoanei să se înscrie la concursul de admitere la cursurile de formare inițială a judecătorilor și procurorilor.

Astfel, orice interpretare contrară spiritului Legii nr. 85 din 28 aprilie 2016 constituie o limitare nejustificată a dreptului la instruire profesională și perfecționare, anulând și desconsiderând în mod neîntemeiat experiența profesională a persoanei, fapt ce încalcă principiul egalității garantat de legislație.

Redacția actuală a pct. 6 (pct. 2.2) din Regulament excede prevederile legale, inclusiv prin faptul că expune o listă exhaustivă de profesii de specialitate juridică, deși, Legea prevede doar condiția ca vechimea în muncă să fie în specialități juridice, fără a aroga expres Consiliului Institutului Național al Justiției dreptul de a stabili vreo listă, așa cum în redacția anterioară legea prevedea expres competența Consiliului Superior al Magistraturii.

Reclamantul a mai invocat că Institutul Național al Justiției nu este abilitat cu dreptul de a emite norme primare așa cum sunt cele referitoare la lista specialităților juridice care dau dreptul de a participa la concursul de admitere la formarea inițială a judecătorilor. Regulamentul este un act normativ subordonat legii, astfel acesta trebuie să conțină prevederi conform legii, să nu aibă ca obiect de reglementare domenii sau raporturi primare care nu sunt de domeniul legii și trebuie să fie emis în limitele competenței organului respectiv.

De asemenea, Regulamentul, fiind act subsecvent legii, nu poate stabili norme generale și obligatorii care exced cadrul legal.

Autonomia Institutului Național al Justiției nu presupune și nici nu poate presupune competența de a emite regulamente cu depășirea cadrului legal, dar se referă strict la aspecte procedurale interne, administrative și organizatorice.

Finalmente, reclamantul a evocat că, la 12 septembrie 2018, a început sesiunea de admitere la Institutul Național al Justiției, la care nu a putut participa, fapt ce îi lezează drepturile și interesele legitime, deoarece examenele de admitere în cadrul Institutului se organizează doar o dată pe an, deci circumstanțele date au implicații negative din perspectiva intereselor sale personale referitoare la cariera personală, orientarea în viață și certitudinea viitorului profesional și personal.

Reclamantul Silviu Potîrniche, prin cererea de chemare în judecată a solicitat anularea pct. 6 din Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcția de judecător și procuror, aprobat de Consiliul Institutului Național al Justiției prin hotărârea nr. 5/2 din 26 mai 2017; repararea prejudiciului moral, prin constatarea încălcării nejustificate de către Institutul Național al Justiției a dreptului său la instruire profesională.

La 12 septembrie 2018, reclamantul Silviu Potîrniche a depus cerere cu privire la concretizarea acțiunii, prin care a solicitat anularea pct. 6 din Regulamentul de organizare și desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcția de judecător și procuror, aprobat de

Consiliul Institutului Național al Justiției prin hotărârea nr. 5/2 din 26 mai 2017; încasarea compensației pentru prejudiciul moral cauzat în mărime de 12 salarii medii pe economie prognozate pentru anul 2018 prin Hotărârea Guvernului nr. 54 din 17 ianuarie 2018 (f.d. 62-63, 64, 77, 78-79, 80).

Prin hotărârea din 18 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, s-a respins acțiunea depusă de Silviu Potîrniche, ca neîntemeiată (f.d. 119, 122-130).

Prin încheierea protocolară din 02 octombrie 2019 a Curții de Apel Chișinău s-a atras în proces în calitate de terț Consiliul Superior al Magistraturii (f.d. 176).

Prin decizia din 18 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Silviu Potîrniche împotriva hotărârii din 18 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru (f.d. 188, 189-201).

În motivarea soluțiilor emise, prima instanță și instanța de apel au reținut că prin modificările operate la Legea nr. 152 din 08 iunie 2016 și stabilirea competențelor Institutului Național al Justiției în procesul de organizare și desfășurare a concursului pentru admiterea la formarea inițială la funcția de judecător, legiuitorul a exclus competența exclusivă a Consiliului Superior al Magistraturii de a stabili profesiile care constituie specialități juridice și a instituit o conlucrare a ambelor instituții în acest proces, adică a Institutului Național al Justiției și a Consiliului Superior al Magistraturii.

Deci, prin prisma pct. 6 din Regulament, Consiliul Institutului Național al Justiției nu emite norme primare după cum invocă Silviu Potîrniche, ci asigură organizarea executării și executării în concret a Legii nr. 152 din 08 iunie 2016.

Prin acest mecanism juridic, legiuitorul a lăsat la discreția autorităților publice responsabile de a ajusta cercul profesiilor juridice ce constituie specialități juridice, reieșind din necesitățile sistemului judecătoresc, or, prin enumerarea exhaustivă în textul art. 15 din Legea nr. 152 din 08 iunie 2016 a acestor profesii, instituțiile publice ar fi limitate în dreptul discreționar de a stabili de sine stătător care profesii se consideră de specialitate juridică.

Cu atât mai mult că, Institutul Național al Justiției fiind o instituție separată de cele din sistemul național de învățământ și educație, în concurs cu Consiliului Superior al Magistraturii pot stabili condiții speciale de desfășurare a concursului de admitere pentru formarea inițială a candidaților la funcția de judecător.

La 11 februarie 2020, Silviu Potîrniche a depus la Curtea de Apel Chișinău recurs motivat împotriva deciziei din 18 decembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat casarea deciziei recurate și a hotărârii din 18 decembrie 2018 a Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, cu emiterea unei decizii noi, prin care să fie admisă integral acțiunea (f.d. 206-211).

În motivarea recursului a invocat că instanța de apel eronat a conchis că Institutul Național al Justiției are drept discreționar de a stabili care profesii sunt de specialitate juridică, or, această concluzie nu are suport legal, care ar justifica-o.

Pentru a da o interpretare corectă dispozițiilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 152 din 08 iunie 2006, instanța de apel trebuia să solicite Parlamentului Republicii Moldova interpretarea oficială a acestei norme, în temeiul art. 66 lit. c) din Constituție și să aprecieze corespunzător nota-informativă la legea prin care, în anul 2016, au fost operate modificări la Legea nr. 152 din 08 iunie 2006.

Din conținutul normei-informative rezultă cert că scopul modificărilor art. 15 alin. (1) din Legea nr. 152 din 08 iunie 2006 a fost doar de a exclude competența

Consiliului Superior al Magistraturii de a aproba lista profesiilor de specialitate juridică eligibile pentru admiterea la cursurile de formare inițială a judecătorilor la Institutul Național al Justiției.

În acest sens nu există un text de lege care să reflecte pretinsa intenție a legiuitorului de a atribui Institutului Național al Justiției competența de a decide „cine este jurist și cine nu”. În atare circumstanțe, instanța de apel a interpretat extensiv, în defavoarea drepturilor și intereselor cetățenilor, dispozițiile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 152 din 08 iunie 2006.

În opinia recurentului, Curtea de Apel Chișinău a interpretat greșit și nu a aplicat dispozițiile art. 16 din Codul administrativ, considerând că Institutul Național al Justiției dispune de un drept discreționar în materia executării art. 15 alin. (1) din Legea nr. 152 din 08 iunie 2006.

Aceasta normă este una imperativă, clară și univocă, care nu oferă mai multe soluții posibile de aplicare. Prin urmare, textul art. 15 alin. (1) din Legea nr. 152 din 08 iunie 2006 nu face trimitere, direct sau indirect, la un drept discreționar al Consiliului Institutului Național al Justiției. Dreptul discreționar poate exista doar atunci când norma juridică este una dispozitivă, dar nu imperativă.

Succesiv, recurentul a considerat că instanța de apel a concluzionat fără a avea un temei juridic că, prin modificările legislative din anul 2016 la Legea nr. 152 din 08 iunie 2006, legiuitorul a instituit o conclucrare a Institutului Național al Justiției și a Consiliului Superior al Magistraturii, în ceea ce privește stabilirea profesiilor de specialitate juridică considerate eligibile pentru admiterea la cursurile de formare inițială a judecătorilor. Instanța inferioară nu a explicat de ce consideră că, prin operarea acestor modificări, legiuitorul ar fi avut intenția de a institui o conclucrare între aceste instituții.

Cu atât mai mult că, prin Hotărârea CSM nr. 333/13 din 12 aprilie 2013 a fost aprobată lista specialităților juridice pentru persoanele care doresc admiterea la cursurile de formare inițială a judecătorilor, organizate de Institutul Național al Justiției.

Instanța de apel în mod incorect și nejustificat a concluzionat că, odată ce orice modificări la Regulamentul INJ urmează a fi consultate în prealabil cu Consiliul Superior al Magistraturii, aceasta acoperă orice viciu de exces din partea Institutului Național al Justiției și cumva justifică dreptul discreționar al acestuia.

Obligația Institutului Național al Justiției de a consulta în prealabil Consiliul Superior al Magistraturii în privința modificărilor la Regulament nu a fost introdusă în anul 2016, dar exista și în varianta textului original al Legii nr. 152 din 08 iunie 2006.

Astfel, faptul consultării în prealabil a Consiliului Superior al Magistraturii nu acordă Institutului Național al Justiției dreptul discreționar de a stabili profesiile de specialitate juridică.

Recurentul a notat că, în prezentul litigiu, contestă pct. 6 din Regulament, deoarece în sensul acestuia consilierii juridici nu sunt recunoscuți ca juriști, chiar dacă Regulamentul a fost avizat de Consiliul Superior al Magistraturii, Parlament, Guvern, Președinte sau oricare altă autoritate publică. Deci, pentru dânsul ca justițiabil nu este decisiv argumentul că Consiliul Superior al Magistraturii a dat aviz pozitiv la modificările din Regulamentul INJ. Decisivă este existența unei asemenea prevederi în textul actului administrativ contestat, care îi limitează drepturile și interesele legitime, și îl discriminează.

Instanțele inferioare în mod eronat au pornit de la premisa că Institutul Național al Justiției are dreptul să emită norme primare, cum ar fi norma de expunere a unei liste exhaustive de profesii de specialitate juridică, considerate

eligibile pentru admiterea la cursurile de formare inițială a judecătorilor. Conform legii, orice act subordonat legii trebuie să se înscrie în limitele normei legale, în executarea căreia actul respectiv este emis.

Finalmente a remarcat că, deși, instanța de apel urma să aplice cu prioritate dispozițiile Legii supreme, nu a aplicat prevederile art. 54 din Constituție.

La 06 aprilie 2020, Curtea Supremă de Justiție a notificat Institutului Național al Justiției, Consiliului Superior al Magistraturii și Ministerului Justiției recursul depus de Silviu Potîrniche, cu expedierea în adresa acestora a copiei recursului (f.d. 213). Însă, intimații nu au făcut uz de dreptul lor procedural de a depune referință.

Conform art. 245, alin. (1) 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.

Luând în considerare că decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 18 decembrie 2019 și motivată a fost notificată lui Silviu Potîrniche, prin poșta electronică, la 11 ianuarie 2020, iar ultimul a depus recursul motivat la 11 februarie 2020, Completul ajunge la concluzia că recurentul s-a conformat prevederilor legale prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art.246, alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art.246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea

recursului” de la art. 245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurent este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 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:

Recursul depus de Silviu Potîrniche se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh