

DECIZIE

03 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Victor Burduh
Iurie Bejenaru
Maria Ghervas

examinând recursul declarat de către Biroul Migrație și Azil,
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de
către Vincenzo Bonoli împotriva Biroului Migrație și Azil cu privire la contestarea
actului administrativ,

împotriva deciziei din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, prin care s-a
respins apelul declarat de către Biroul Migrație și Azil împotriva hotărârii din 25
februarie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Central,

constată:

La 16 ianuarie 2019 Vincenzo Bonoli a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Biroului Migrație și Azil, prin care a solicitat anularea deciziei nr. 4 din 26
noiembrie 2018 cu privire la aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii
Moldova.

În motivarea acțiunii Vincenzo Bonoli a indicat că, prin decizia nr. 4 cu privire la
aplicarea interdicției de intrare, emisă de către Biroul Migrație și Azil la 26 noiembrie
2018, s-a decis aplicarea în privința lui, în calitate de cetățean al Italiei, a interdicției
de intrare pe teritoriul Republicii Moldova pentru o perioadă de 3 ani, din data de 26
noiembrie 2018 până la data de 26 noiembrie 2021, în temeiul art. 9 și 10 alin. (1) lit.
e) al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010.

Reclamantul a invocat că nu este de acord cu decizia Biroului Migrație și Azil,
care nu i-a fost adusă la cunoștință, contrar prevederilor art. 9 alin. (5) al Legii nr. 200
din 16 iulie 2010. Astfel, la 04 decembrie 2018 avocatul Tatiana Guțu a înaintat o
interpelare la Biroul Migrație și Azil, prin care a solicitat de a-i fi adusă la cunoștință
decizia nr. 4 din 26 noiembrie 2018. Prin răspunsul nr. 504 din 15 decembrie 2018,
recepționat de către avocat la 18 decembrie 2018, a fost expediată copia actului
administrativ solicitat.

Vincenzo Bonoli a susținut că, fiind plecat din Republica Moldova, nu a putut să
cunoască despre faptul aplicării interdicției de a intra în țară și respectiv, a suportat
cheltuieli de transport pentru a reveni pe teritoriul țării, ulterior suportând și cheltuieli
de cazare. Mai mult ca atât, la data emiterii deciziei, era cunoscut faptul că dânsul este

parte vătămată în cadrul unui proces penal, care se află la etapa urmăririi penale în cadrul Procuraturii or. Fălești, pornit pe faptul depunerii de bunuri.

A subliniat că Biroul Migrație și Azil, în actul administrativ contestat, a indicat doar art. 9 al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010, fără a specifica însă alineatul din prezenta normă.

Reclamantul a solicitat anularea deciziei nr. 4 din 26 noiembrie 2018 privind aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova, emisă de Biroul Migrație și Azil, secția regională Nord.

Prin hotărârea din 25 februarie 2019 a Judecătorei Bălți, sediul Central s-a admis acțiunea depusă de către Vincenzo Bonoli și s-a anulat decizia Biroului Migrație și Azil nr. 4 din 26 noiembrie 2018 cu privire la aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova a lui Vincenzo Bonoli. (f.d. 69, 74-76)

Prin decizia din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți s-a respins apelul declarat de către Biroul Migrație și Azil împotriva hotărârii din 25 februarie 2019 a Judecătorei Bălți, sediul Central. (f.d. 112, 115-119)

Nefiind de acord cu decizia instanței de apel și hotărârea instanței de fond, la 03 decembrie 2019 Biroul Migrație și Azil a depus recurs, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți și a hotărârii din 25 februarie 2019 a Judecătorei Bălți sediul Central, cu pronunțarea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii. (f.d. 121-123)

În motivarea recursului Biroul Migrație și Azil a reiterat motivele expuse în cererea de apel, invocând totodată că decizia instanței de apel este nemotivată și astfel se creează la nivel național un precedent judiciar, prin care străinul este liberat de răspundere.

Recurentul a indicat că decizia de aplicare a interdicției de intrare în Republica Moldova în privința intimatului, este legală și întemeiată, întrucât ultimul, aflându-se pe teritoriul țării, nu a întrunit condițiile de ședere, întreprinderile fondate de acesta nu funcționau, fiind fără profit și investiții financiare, fără locuri de muncă și cu restanță în sumă de 131 710,57 lei față de Direcția deservire fiscală Fălești în cadrul DGA Nord.

A remarcat că intimatul, aflându-se provizoriu pe teritoriul Republicii Moldova și cu încălcarea regulilor de ședere, în perioada 16-31 octombrie 2017 a desfășurat activități de muncă fără permis de ședere eliberat de autoritățile competente în acest scop, astfel ignorând prevederile art. 84¹ alin. (2) al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010.

La 22 februarie 2020 Vincenzo Bonoli, reprezentat de avocatul Tatiana Guțu, a depus referință, solicitând respingerea recursului declarat de către Biroul Migrație și Azil. (f.d. 140-141)

Conform art. 245 din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 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.

Decizia instanței de apel a fost pronunțată la 07 noiembrie 2019, notificată Biroului Migrație și Azil la 16 decembrie 2019. (f.d. 133)

Biroul Migrație și Azil, în conformitate cu prevederile art. 245 din Codul administrativ, a depus la Curtea de Apel Bălți recurs motivat la data de 03 decembrie 2019, în termen.

La 27 mai 2020, examinând admisibilitatea recursului depus de către Biroul Migrație și Azil, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție l-a numit spre examinare în fond, în complet de cinci judecători.

Verificând argumentele invocate în recurs și în referință pe baza materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a ajuns la concluzia de a admite recursul înaintat și a casa decizia din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, cu restituirea cauzei la rejudicare în instanța de apel din considerentele ce preced.

Conform articolului 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

Articolul 248 din Codul administrativ stipulează la alin. (1) lit. d) că, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie, prin care casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Colegiul judiciar consideră necesar să menționeze că nu va formula un răspuns detaliat pentru fiecare argument al recurentului, ci va analiza doar motivele decisive pentru soluționarea prezentei cauze (a se vedea cauza *García Ruiz vs Spania* (Marea Cameră), 21 ianuarie 1999, parag. 26; *Moreira Ferreira vs Portugalia* (nr. 2) (Marea Cameră); 11 iulie 2017, parag. 84).

Pentru început, instanța de recurs recapitulează esența litigiului.

Astfel, pe baza constatărilor instanțelor ierarhic inferioare și potrivit probelor din dosar, se observă că la 16 martie 2018 de către Secția regională „Nord” a Biroului Migrație și Azil a fost întocmit procesul-verbal cu privire la contravenție în privința lui Vincenzo Bonoli și aplicată amendă în mărime de 3000 lei, în baza art. 344 alin. (2) Cod contravențional, încălcarea regulilor de plasare în câmpul muncii manifestată prin desfășurarea activității de muncă, aflat provizoriu în Republica Moldova, fără permis de ședere în scop de muncă, eliberat în modul stabilit de lege la SRL „La Lunna Nel Pozzo” în calitate de agent de vânzări.

Tot la data de 16 martie 2018 Secția regională „Nord” a Biroului Migrație și Azil a întocmit procesul-verbal în privința cetățeanului Italiei Vincenzo Bonoli cu privire la contravenție și aplicată amendă în mărime de 1500 lei, în baza art. 333 alin. (1) Cod contravențional pentru încălcarea regulilor de ședere în Republica Moldova, manifestată prin încălcarea de către cetățeanul străin a regulilor de ședere prin nepărsirea voluntară a teritoriului țării la expirarea termenului de aflare.

La data de 28 iunie 2018 Secția regională „Nord” a Biroului Migrație și Azil a emis decizia nr. 045 de returnare a lui Vincenzo Bonoli de pe teritoriul Republicii Moldova în baza art. 152 alin. (1) lit. a) al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16 iulie 2010, invocând încălcarea de către Vincenzo Bonoli a prevederilor art. 84 și art. 84¹ al legii menționate supra.

Prin decizia din 26 noiembrie 2018 emisă de către Secția regională „Nord” a Biroului Migrație și Azil în privința cetățeanului Italiei Vincenzo Bonoli, născut la xxxxx, a fost aplicată interdicția de intrare pe teritoriul Republicii Moldova pentru o

perioadă de 3 ani, din data de 26.11.2018 și până la 26.11.2021. Despre aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova Vincenzo Bonoli nu a cunoscut, fapt confirmat prin informația SIC „Acces Web”, deoarece a părăsit teritoriul Republicii Moldova la 25 noiembrie 2018 prin postul vamal Sculeni.

Ulterior, prin răspunsul din 15 decembrie 2018 a Secției regionale „Nord” a Biroului Migrație și Azil, Vincenzo Bonoli a fost informat despre interdicția de intrare pe teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de trei ani, aplicată prin decizia nr. 4 din 26 noiembrie 2018. (f.d. 4-5)

La 16 ianuarie 2019 Vincenzo Bonoli a depus cerere de chemare în judecată împotriva Biroului Migrație și Azil privind anularea deciziei nr. 4 din 26 noiembrie 2018.

Prin hotărârea din 25 februarie 2019 a Judecătoriei Bălți, sediul Central, menținută prin decizia din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți s-a admis cererea de chemare în judecată depusă de către Vincenzo Bonoli și s-a dispus anularea deciziei Biroului Migrație și Azil nr. 4 din 26 noiembrie 2018 cu privire la aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova a lui Vincenzo Bonoli.

Efectuând controlul judiciar al deciziei din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs ridică o problemă de drept procedural în ceea ce privește soluționarea de către instanța de apel a litigiului, care nu a elucidat toate circumstanțele importante speței, nu a soluționat toate pretențiile înaintate, s-a abținut de a răspunde la toate întrebările (argumentele) ridicate în fața sa, fapt prin ce a încălcat normele de drept procedural și a emis o hotărâre nemotivată.

Potrivit articolului 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

Prin urmare, regulile stabilite în Codul de procedură civilă se aplică numai în completarea Codului administrativ.

Astfel, pentru a elucidă aspectele abordate, Colegiul lărgit a considerat că trebuie să opereze cu prevederile art. 390 alin. (1), lit. e) și f) din Codul de procedură civilă. În conformitate cu aceste dispoziții legale procedurale, decizia instanței de apel trebuie să conțină: motivele concluziilor instanței de apel și referirea la legea guvernantă, precum și concluziile instanței de apel în urma examinării apelului.

În aceeași ordine de idei, potrivit jurisprudenței stabilite, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a învederat că unul din principiile legate de administrarea corectă a justiției se referă la hotărârile instanțelor de judecată, care ar trebui să explice în mod adecvat raționamentele pe care se bazează. Măsura în care se aplică această obligație de motivare poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie determinată în funcție de circumstanțele cauzei (a se vedea *Moreira Ferreira*, ibidem, parag. 84; *Orlen Lietuva LTD. vs Lituania*, 29 ianuarie 2019, parag. 82).

Cu titlu de principiu, o decizie judiciară nu poate fi calificată ca fiind arbitrară până la constatarea unui prejudiciu efectiv adus corectitudinii generale a procedurii judiciare, cu excepția cazului în care nu sunt prezentate motive pentru adoptarea acesteia sau motivele date se bazează pe o eroare de fapt sau de drept evidentă manifestată de instanța internă, rezultând în o „negare a justiției” (a se vedea *Andelkovic vs Serbia*, 9 aprilie 2013, parag. 27; *Bochan vs Ucraina* (nr. 2), Marea Cameră, 5 februarie 2015, parag. 61 – 63; *Gelenidze vs Georgia*, 7 noiembrie 2019, parag. 28). Logica aflată la baza noțiunii de „eroare evidentă de apreciere”, astfel cum

este utilizată în contextul art. 6 § 1 din Convenție, este fără îndoială aceea că, având în vedere că eroarea de fapt sau de drept comisă de instanța națională este atât de vădită încât este calificată drept „evidentă” – în sensul că nu ar fi putut fi comisă de niciun magistrat rezonabil – este posibil ca aceasta să fi adus atingere echității procesului (a se vedea *Dulaurans vs Franța*, 21 martie 2000, parag. 33 – 34). Totodată, o hotărâre judecătorească care nu are niciun temei legal în dreptul intern și nu permite realizarea unei legături între faptele stabilite, dreptul aplicabil și rezultatul procesului, avea, în plus, un caracter arbitrar și trebuia interpretată drept o „denegare de justiție” (a se vedea *Andelkovic*, pre-citat, parag. 27).

Procedând la examinarea fondului recursului, Colegiul lărgit învederează că exigența motivării hotărârii judecătorești este o garanție a caracterului echitabil al procedurii și împotriva arbitrariului instanței de judecată. În acest caz, instanța de apel are obligația de a indica motivele raționamentelor sale și să facă referire la legea guvernantă a speței. Pe baza acestei analize juridice, instanța de apel trebuie să tragă concluziile de rigoare în urma examinării cererilor de apel. Etapele menționate trebuie să fie consecutive și să se afle într-o strânsă legătură logică, ceea ce consolidează ipoteza că soluția finală a instanței de judecată urmează să rezulte din partea motivată a hotărârii judecătorești.

În speță, Colegiul de control judiciar reține că Vincenzo Bonoli a solicitat anularea deciziei nr. 4 din 26 noiembrie 2018 cu privire la aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul republicii Moldova emisă de către Biroul Migrație și Azil secția regională Nord, prin care s-a aplicat interdicția pentru o perioadă de 3 ani, invocând că în decizia contestată s-a indicat art. 9 din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova. Totodată, a menționat că la data întocmirii Deciziei de către Biroul Migrație și Azil era cunoscut faptul că Vincenzo Bonoli este parte vătămată, fiind deposedat de bunuri, în cadrul procesului penal care se află la etapa urmăririi penale în cadrul Procuraturii or. Fălești.

Instanțele de judecată ierarhic inferioare examinând litigiul au admis acțiunea cu anularea actului administrativ, constatând că Biroul Migrație și Azil a emis decizia contestată cu încălcarea prevederilor legale aferente necesității motivării deciziei cu respectarea condițiilor de fond și formă/autenticitate și cu îngrădirea dreptului la apărare a lui Vincenzo Bonoli. Totodată, au accentuat că decizia contestată prezintă o serie de vicii, nu conține o motivare care să constituie un corp comun și autentic cu dispozitivul deciziei, care să constate că anume motivele enunțate pe versoul deciziei în formă simplă scrisă și neautentificată prin semnătura și ștampila autorității emitente, au stat la baza emiterii deciziei și fac parte componentă din aceasta.

Instanța de recurs, analizând argumentele recursului declarat de către Biroul Migrație și Azil constată prematură soluția instanței ierarhic inferioare.

Din lecturarea părții motivate a deciziei contestate se deduce că instanța de apel a admis cererea de chemare în judecată depusă de către Vincenzo Bonoli, motivând că Biroul Migrație și Azil a emis decizia contestată, cu încălcare prevederilor legale aferente necesității motivării deciziei cu respectarea condițiilor de fond și formă/autenticitate și cu îngrădirea dreptului la apărare a lui Vincenzo Bonoli.

În acest context, instanța de apel la examinarea legalității deciziei Biroului Migrație și Azil nr. 4 din data de 26 noiembrie 2018 privind aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova pentru o perioadă de 3 ani, începând cu data de 26.11.2018 și până la 26.11.2021, cetățeanului Italiei Vincenzo Bonoli, născut la

xxxxx, urma să verifice dacă motivarea de pe versoul deciziei contestate este improprie documentului contestat, dacă această motivare a fost prezentată persoanei împreună cu dispozitivul actului administrativ și dacă motivarea corespunde situației de fapt ce a condiționat aplicarea interdicției de intrare pe teritoriul Republicii Moldova. Totodată, instanța de apel urma să verifice dacă au existat temeieri pentru aplicarea acestei sancțiuni față de un străin, precum și temeinicia aplicării interdicției de instalare pe teritoriul Republicii Moldova a lui Vincenzo Bonoli.

În consecință, instanța de recurs apreciază că actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți, ceea ce în speță lipsește.

În contextul dat, instanța de recurs conchide că, cele descrise cert indică la examinarea superficială a cauzei și în consecință, este în imposibilitate să exercite controlul judiciar asupra unei asemenea soluții și să verifice temeinicia și legalitatea hotărârii atacate cu privire la oricare dintre motivele prevăzute de lege.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că corectarea erorii instanței de apel la judecarea cauzei în ordine de recurs nu este posibilă, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de către Biroul Migrație și Azil, de a casa decizia din 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți și de a restitui cauza pentru rejudecare la Curtea de Apel Bălți.

În conformitate cu art. 247, art. 248, alin. (1), lit. d) și alin. (2), art. 258, alin. (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul declarat de către Biroul Migrație și Azil.

Se casează decizia din data de 07 noiembrie 2019 a Curții de Apel Bălți, emisă în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Vincenzo Bonoli împotriva Biroului Migrație și Azil cu privire la contestarea actului administrativ, cu remiterea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Bălți, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca- Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh

Iurie Bejenaru

Maria Ghervas