

Dosarul nr. 3ra-608/20

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău – A. Bostan, V. Negru, A. Pahopol

## ÎNCHEIERE

17 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 recursurilor depuse de executorul judecătoresc Iacob Miron și de reprezentantul acestuia, avocatul Vitalie Tihon,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de executorul judecătoresc Iacob Miron împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu privire la contestarea actului administrativ cu caracter normativ,

împotriva hotărârii din 14 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins acțiunea depusă de executorul judecătoresc Iacob Miron, ca fiind neîntemeiată,

constată:

La 26 februarie 2019, executorul judecătoresc Iacob Miron a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu privire la contestarea actului administrativ cu caracter normativ.

În motivarea cererii de chemare în judecată a invocat că, prin hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 12 septembrie 2012 a fost aprobat Regulamentul privind efectuarea controlului activității executorilor judecătorești.

Reclamantul a considerat că Regulamentul a fost adoptat cu încălcarea cadrului legal, deoarece nu întrunește condiția de legalitate, inerentă unui act de organizare a executării legii și încalcă principiile de bază garantate de Codul de executare, în concret art. (6) și (7), conform cărora în executarea documentelor executorii, executorul judecătoresc este independent și se supune numai legii și este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege orice imixtiune în activitatea de executare a documentelor executorii.

Astfel, modul în care organele profesionale depășesc și sfidează independența executorului judecătoresc încalcă principiile statului de drept, or, independența

justiției este un principiu fixat în Constituția Republicii Moldova și în tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Conform practicii Curții Europene a Drepturilor Omului executarea trebuie privită ca o continuare a procesului civil, deci o parte integrantă a procesului, în sensul Convenției.

Respectiv, dezideratul independenței justiției, la această fază a procesului, presupune o independentă a executorului judecătoresc. În cazul în care este negată independența executorului judecătoresc, principiile statului de drept rămân simple aparențe, iar justiția, chiar făcută în mod echitabil și într-un termen rezonabil rămâne a fi lipsită de finalitatea sa necesară.

Legea recunoaște executorilor judecătorești o independență la înfăptuirea activității de executare a hotărârilor judecătorești.

În atare circumstanțe, reclamantul a opinat că, în mod greșit, tendențios și impropriu față de principiile fixate în legislație, a fost instituit un Regulament comod pentru conducerea Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, fiind posibil de numit în componența grupurilor de control persoane subordonate administrativ față de conducerea Uniunii, ceea ce neagă principiile de funcționare a Uniunii, care este o asociație a executorilor judecătorești.

Prin analogie, reclamantul a susținut că potrivit prevederilor art. 71 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996 (1) inspecția judiciară este un organ independent, constituit din 7 inspectori-judecători, care dispune de autonomie funcțională. (5) În exercițiul atribuțiilor sale, inspectorul-judecător beneficiază de inviolabilitatea prevăzută la art. 19 din legea cu privire la statutul judecătorului.

Din acest punct de vedere, posibilitatea de a dispune un control de o persoană care nu are statut echivalent cu al subiectului controlat constituie o modalitate de știrbire a independenței executorului judecătoresc.

Legislația națională este orientată spre recunoașterea efectuării controalelor ca o modalitate de imixtiune în activitatea subiectului supus controlului.

Reclamantul a învederat că, în efortul de integrare europeană și în implementarea dezideratului de a asigura reguli corecte de lucru (reguli de joc echitabile), o concurență loială și un climat investițional prielnic, statul a întreprins multiple măsuri pentru a limita controalele, ca număr, organe competente care să le efectueze, procedură și temeuri de desfășurare.

Însă, aceste garanții lipsesc cu desăvârșire în Regulamentul contestat. Lipsa acestor garanții pentru un subiect supus unei activități administrative este prin sine însuși contrară principiilor statului de drept.

În această ordine de idei, s-a adresat conducerii Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu cerere, prin care a solicitat să fie informat în ce mod și în ce ediție periodică a fost publicat Regulamentul, însă nu a primit răspuns.

Prin urmare, a dedus că Regulamentul nu a fost publicat și trebuie considerat inexistent, or, conform principiilor fixate în Constituție, statul publică și face accesibile toate legile și actele normative.

Potrivit principiilor statului de drept, actul juridic normativ cu forță superioară este baza și cadrul, care determină conținutul actului juridic normativ cu forță inferioară.

Potrivit art. 73 alin. (3) din Legea privind actele normative al Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317 din 18 iulie 2003, actele normative se vor limita strict la cadrul stabilit de actele superioare în a căror executare se emit și nu pot să contravină prevederilor acestora.

Astfel, reclamantul a conchis că Regulamentul contestat nu se limitează la cadrul stabilit de actele superioare.

De asemenea, reclamantul a indicat că, în procedură prealabilă a expedit în adresa Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cererea privind revocarea Regulamentului, iar prin răspunsul din 04 februarie 2019 cererea prealabilă a fost respinsă.

Reclamantul executorul judecătoresc Iacob Miron, prin cererea de chemare în judecată a solicitat recunoașterea nulității Regulamentului privind efectuarea controlului activității executorilor judecătorești, aprobat prin hotărârea Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești nr. 46 din 12 septembrie 2012.

Prin încheierea din 04 martie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a pus pe rol cererea de chemare în judecată, în ordinea contenciosului administrativ, depusă de executorul judecătoresc Iacob Miron împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu privire la contestarea actului administrativ (f.d. 12-13).

Prin încheierea din 10 aprilie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a transmis Curții de Apel Chișinău, pentru examinare în fond, cererea de chemare în judecată, în ordinea contenciosului administrativ, depusă de executorul judecătoresc Iacob Miron împotriva Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești cu privire la contestarea actului administrativ (f.d. 20-21).

Prin hotărârea din 14 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a respins acțiunea depusă de executorul judecătoresc Iacob Miron, ca fiind neîntemeiată (f.d. 85, 86-95).

În motivarea soluției prima instanță a reținut că Regulamentul contestat a fost aprobat de către Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, care fiind în regim de putere publică avea ca scop consolidarea interesului public, prin supravegherea activității executorilor judecătorești, or, fiind organ de control, urmează să verifice dacă activitatea executorilor judecătorești se efectuează într-un cadru legal.

Supravegherea constă în efectuarea controalelor asupra activității executorilor judecătorești, prin verificarea dosarelor de executare, ținerii Registrelor procedurii de executare, modului de calculare a cheltuielilor de executare, păstrării documentelor și arhivei, utilizării legăturii electronice cu registrele prin intermediul rețelei computerizate, respectării orelor de program.

Astfel, prima instanță a conchis că aprobarea Regulamentului de către Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești se încadrează în prevederile pct. 5.57 din Statutul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și dispozițiile Legii privind executorii judecătorești nr. 113 din 17 iunie 2010.

Totodată, Curtea de Apel Chișinău a remarcat că Regulamentul a fost publicat pe pagina web a Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, circumstanță ce denotă că autoritatea emitentă a respectat principiul publicității și prevederile articolului 56 alin. (5) din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017.

Finalmente, instanța de fond a notat că, prin prisma art. 225 din Codul administrativ, nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității Regulamentului, constatând că, la aprobarea acesteia, Consiliul Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

La 23 februarie 2020, avocatul Vitalie Tihon a depus în numele executorului judecătoresc Iacob Miron, prin poștă electronică, la Curtea de Apel Chișinău recurs semnat electronic împotriva hotărârii din 14 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 101).

La 27 februarie 2020, executorul judecătoresc Iacob Miron a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin poștă electronică, recurs împotriva hotărârii din 14 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 102).

La 27 februarie 2020, executorul judecătoresc Iacob Miron a depus la Curtea de Apel Chișinău, prin intermediul oficiului poștal, recurs motivat împotriva hotărârii din 14 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului și casarea hotărârii recurate, cu emiterea unei decizii noi în sensul admiterii acțiunii (f.d. 103-105, 106 recto-verso).

Argumentele recursurilor în esență se rezumă la reiterarea temeiurilor de fapt și de drept cuprinse în cererea de chemare în judecată.

Suplimentar recurentul executorul judecătoresc Iacob Miron și reprezentantul acestuia, avocatul Vitalie Tihon, au invocat că, unul din argumentele de bază a acțiunii este lipsa publicării actului normativ contestat. La etapa judecării cauzei în primă instanță s-a stabilit în mod cert, atât prin proba negativă (lipsa unei dovezi a publicării), cât și prin proba pozitivă (recunoașterea reprezentantului autorității publice) că Regulamentul nu a fost publicat.

Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești exercită funcții de interes public și exercită atribuții de administrare a unui domeniu public. Nu există nimic mai public/statal ca asigurarea executării hotărârilor judecătorești.

Cu atât mai mult că, nu există doar un grup limitat de subiecți, cărora, exclusiv, li s-ar adresa actul normativ contestat, or, același Regulament ar urma să fie aplicat și de instanțele de judecată, atunci când există o asemenea necesitate. Dacă Regulamentul nu poate fi aplicat de instanțele de judecată se pierde însăși rațiunea lui de a fi. Adoptarea unui Regulament fără existența necesității aplicării acestuia de organele de protecție a drepturilor, îl transformă din act normativ cu caracter general impersonal și tipic, în pârghie care poate fi folosită de conducerea Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești la libera sa apreciere.

Astfel, recurentul și reprezentantul acestuia au insistat că, odată ce Regulamentul nu a fost publicat, este considerat inexistent, adică nul.

Succesiv, în recursuri a fost indicat că prima instanță trebuia să aplice normele de drept fără echivoc, exact așa cum este, fără nuanțări și modalități, care deturneză textul legal de la finalitatea sa și face ca drepturile sale să fie transformate în simple aparențe, fără un conținut real și efectiv.

În opinia recurentului și reprezentantului său autoritatea publică urma să demonstreze: 1) existența temeiului legal pentru Regulament (fiecare punct al Regulament în parte, precum și toate punctele Regulamentului la un loc, în

coroborare); 2)respectarea dispozițiilor privind competența legală de emitere a Regulamentului; 3) respectarea procedurii de emitere a Regulamentului.

Însă, în condițiile din speță nu este întrunită condiția de legalitate, inerentă unui act de organizare a executării legii. Respectiv, actul contestat urmează a fi anulat.

În final recurentul și reprezentantul acestuia au indicat că prima instanță nu a dat o soluție la capătul de cerere derivat din hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 39 din 08 iunie 2019, prin care a fost recunoscut „caracterul captiv al statului Republica Moldova”.

Hotărârea Parlamentului constată o deraiere totală de la standardele democratice. În asemenea împrejurări actele emise de toate autoritățile administrative trebuie privite cu un înalt grad de critică și scepticism.

Hotărârea Parlamentului are o autoritate de netăgăduit, fiind direct relevantă litigiului dedus judecătii și trebuie să servească la justa soluționare a acestuia.

La 13 mai 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat prin poștă pentru notificare Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești și Consiliului Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești recursurile depuse de executorul judecătorec Iacob Miron și avocatul Vitalie Tihon, cu explicarea dreptului de a depune referință.

La 12 iunie 2020, avocatul Adrian Grosu a depus referință prin poștă electronică, în numele Uniunii Naționale a Executorilor Judecătorești, prin care a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil sau, după caz, respingerea recursului ca fiind neîntemeiat.

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 hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 14 februarie 2020, iar recursurile motivate au fost depuse la 23 februarie 2020 și 27 februarie 2020 (f.d. 101, 102, 106) Completul ajunge la concluzia că recurentul și reprezentantul acestuia s-au conformat prevederilor legale prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursuri 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 le consideră drept inadmisibile, 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 nedevelopat 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță 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 cererile de recurs depuse de către recurent și reprezentantul acestuia sunt inadmisibile.

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:

Recursurile depuse de executorul judecătoresc Iacob Miron și reprezentantul acestuia, avocatul Vitalie Tihon, se declară inadmisibile.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh