

Dosarul nr.3ra-572/20

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: V.Negru, E.Palanciuc, A.Minciuna)

## DECIZIE

17 iunie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Marin Tofan,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Marin Tofan împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoane terțe procurorul Ivan Repeșco și procurorul Alexandru Botnaru privind anularea hotărârii și obligarea examinării contestațiilor,

împotriva hotărârii din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care cererea de chemare în judecată depusă de Marin Tofan a fost respinsă ca neîntemeiată,

### c o n s t a ț ă :

La 18 noiembrie 2019 Marin Tofan a depus în instanța de contencios administrativ competentă – Curtea de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoane terțe procurorii Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru privind anularea hotărârii și obligarea examinării contestațiilor.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 13 noiembrie 2019 a recepționat hotărârea nr. 5/2-1205 din 6 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Procurorilor, pe marginea sesizării depuse pe numele procurorilor Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru, unde Consiliul Superior al Procurorilor i-a comunicat, prin prisma pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică (care este în vigoare), aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-228/16 din 14 septembrie 2016, că hotărârile Colegiului de disciplină și etică nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-

74/19 din 18 octombrie 2019 sunt irevocabile, nefiind susceptibile nici unei căi de atac.

În opinia sa, hotărârea enunțată este neîntemeiată, deoarece prin această metodă Colegiul de etică și disciplină a procurorilor, practic a îngădit drepturile la contestarea deciziei propriu zise, către Consiliul Superior al Procurorilor, de alt fel spus mecanismul dat, îngădește și dreptul privind accesul la justiție, or, orice cetățean se bucură de toate drepturile, inclusiv de dreptul a avea acces la o justiție corectă și echitabilă.

Reclamantul Marin Tofan a invocat că conform hotărârii contestate, Consiliul Superior al Procurorilor apare în imposibilitatea examinării contestațiilor, dat fiind faptul, că prin așa numitul Regulament al Colegiului de etică și disciplină, în cazurile enunțate în acesta, apare în imposibilitate să examineze vre-o contestație depusă de cetățeni sau chiar însă-și de procurori subiecți ai sesizărilor, or, acest fapt apare mai mult ca o piedică în activitatea Consiliului Superior al Procurorilor și a participanților la apărarea drepturilor sale. Iar, Colegiul de etică și disciplină poate oricând folosi această modalitate prescrisă în Regulamentul nominalizat, ca persoanele interesate să nu-și poată exercita un drept al său în vederea contestării unui act, cu atât mai mult că, în decizia emisă de către Colegiu de etică și disciplină a procurorilor, nici nu este vreo mențiune la pct.77<sup>7</sup> al Regulamentului vizat.

În ceea ce privește situația descrisă, în cazurile în care persoana este limitată în drepturi de a contesta un act prin căile legale, reclamantul a specificat că asupra acestei situații Curtea Constituțională s-a expus anterior, indicând acele reguli cu privire la contestarea anumitor decizii și a căilor de atac, mai mult Curtea a menționat că nici o persoană nu poate fi restrânsă într-un drept al său, și îngădit accesul la justiție. În asemenea caz, hotărârea emisă încălcă grav legea supremă și anume art. 30 din Constituția Republicii Moldova cât și art.6, 8 al Convenției Europene a Drepturilor Omului.

Din considerentul că prevederile din Regulamentul privind modul de organizare și funcționare a Colegiului de etică și disciplină contravin Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și a dispozițiilor constituționale privind accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, a fost depusă prezenta acțiune, reclamantul Marin Tofan solicitând în urma concretizării acțiunii, anularea hotărârii nr. 5/2-1205 din 6 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Procurorilor, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a relua examinarea contestațiilor asupra hotărârilor Colegiului de etică și disciplină nr.3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a prezenta avizul Direcției Urmărire Penală din cadrul Procuraturii Generale asupra acestor contestații cu prezentarea tuturor copiilor dosarelor disciplinare la contestațiile depuse de dânsul asupra procurorilor vizați, precum și obligarea procurorilor Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru de a-i prezenta dosarele speciale MSI prin care s-au întreprins măsuri speciale de investigații, interceptarea convorbirilor telefonice și urmărirea vizuală cu înregistrarea comunicărilor.

În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 79 din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură și prevederilor pct. 9.1, 9.3, 9.4, 9.5, 9.6, 9.7, 9.10, 9.12 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor.

Prin hotărârea din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, cererea de chemare în judecată depusă de Marin Tofan a fost respinsă ca neîntemeiată.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea hotărârii enunțate, la 26 martie 2020, Marin Tofan, a declarat prin intermediul poștei electronice, recurs motivat împotriva hotărârii din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii instanței de judecată cu emiterea unei noi decizii, de admitere a acțiunii în sensul declarat.

În motivarea recursului recurentul a invocat ilegalitatea și netemeinicia hotărârii din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, declarând că instanța de judecată a examinat superficial prezenta cauză, cu interpretarea eronată a normelor de drept material.

Recurentul a invocat că instanța de judecată eronat a reținut sintagma „hotărârilor” din dispoziția art. 191 alin. (3) din Codul administrativ, care se referă atât la actele administrative individuale favorabile, cât și actele administrative individuale defavorabile, emise de către Consiliul Superior al Procurorilor prin acțiune ori omisiune. Prin urmare, s-a reținut 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, în care este stipulat că. 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. Dreptul de a înainta direct acțiunea în contenciosul administrativ cu privire la obligarea examinării contestației Consiliului Superior al Procurorilor este prevăzut direct în lege. Conform art. 209 alin (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.

Recurentul Marin Tofan a menționat că instanța de judecată eronat a aplicat prevederile legislației, indicând că nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a) - e) alin. (1) art. 224 din Codul administrativ, care prevăd că, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei

acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale; b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată; c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată; d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul; e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul.

Recurentul consideră că, Consiliul Superior al Procurorilor avea obligația legală să verifice hotărârile Colegiului de disciplină și etică, care a admis încălcări procedurale vădite, susceptibile anulării absolute și care încalcă incontestabil drepturile și libertățile recurentului, ori Colegiul de disciplină și etică a încălcat prevederile pct. 77<sup>4</sup> din Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică.

Atât intimatul Consiliul Superior al Procurorilor cât și terții nu și-au valorificat dreptul de a depune referință la recursul depus de Marin Tofan, deși după cum rezultă din avizele de recepție anexate la materialele cauzei, au recepționat copia cererii de recurs motivate depuse de Marin Tofan (f.d.87-89).

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 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de Marin Tofan la 26 martie 2020 este în termen, or, hotărârea instanței de fond a fost adoptată la 24 februarie 2020 (f.d.68) și recepționată de către recurent la 24 martie 2020 (f.d.76-77).

Prin încheierea din 27 mai 2020 a Curții Supreme de Justiție recursul depus de Marin Tofan a fost numit pentru examinare în complet din 5 judecători.

În conformitate cu art. 247 Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul depus de Marin Tofan, de a casa hotărârea din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău și de a restitui cauza spre rejudecare Curții de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție 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.

Totodată, conform art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Iar potrivit art. 194 alin. (1) și (2) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept. 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.

La rândul său, aplicabile litigiului sunt și prevederile art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) Cod administrativ, conform cărora pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, Colegiul reține și prevederile art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, potrivit cărora instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Din actele și lucrările dosarului prezentate și necontestate de părți, dar și determinate de prima instanță în faza procesuală anterioară se atestă că prin deciziile Inspectorilor Mihail Căpățici și Victor Ababii, Vasile Godoroja și

Victor Ababii, Leonid Demidov și Victor Ababii din cadrul Inspecției procurorilor a Procuraturii Generale din 17 iunie 2019, 17 iulie 2019 și, respectiv 20 august 2019, a fost încetată procedura disciplinară în privința procurorilor în Procuratura raionului Criuleni, Ivan Rapeșco și Alexandru Botnaru, din motiv că nu au fost identificate temeieri de tragere la răspundere disciplinară a acestora (f.d.21-22, 26-27, 29-31).

Nefiind de acord cu deciziile menționate, la 10 iulie 2019, 9 august 2019 și 5 septembrie 2019 Marin Tofan le-a contestat la Colegiul de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, însă prin hotărârile nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019, contestațiile au fost respinse (f.d.21-22, 26-27, 29-31).

Ulterior, la 25 octombrie 2019 Marin Tofan a depus la Consiliul Superior al Procurorilor contestații împotriva hotărârilor nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019 (f.d.18-19, 23), însă prin răspunsul nr. 5/2-1205 din 6 noiembrie 2019, Consiliul Superior al Procurorilor i-a comunicat, prin prisma pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică (care este în vigoare), aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-228/16 din 14 septembrie 2016, că hotărârile Colegiului de disciplină și etică nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019 sunt irevocabile, nefiind susceptibile nici unei căi de atac (f.d.3).

În rezultat, la 18 noiembrie 2019 Marin Tofan a depus în cadrul Curții de Apel Chișinău cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoane terțe procurorii Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru, solicitând în urma concretizării acțiunii, anularea hotărârii nr.5/2-1205 din 6 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Procurorilor, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a relua examinarea contestațiilor asupra hotărârilor Colegiului de etică și disciplină nr.3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a prezenta avizul Direcției Urmărire Penală din cadrul Procuraturii Generale asupra acestor contestații cu prezentarea tuturor copiilor dosarelor disciplinare la contestațiile depuse de dânsul asupra procurorilor vizați, precum și obligarea procurorilor Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru de a-i prezenta dosarele speciale MSI prin care s-au întreprins măsuri speciale de investigații, interceptarea convorbirilor telefonice și urmărirea vizuală cu înregistrarea comunicărilor.

Fiind investită cu examinarea cauzei în fond, Curtea de Apel Chișinău prin hotărârea din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a respins ca neîntemeiată cererea de chemare în judecată depusă de Marin Tofan

Pentru a decide astfel, prima instanță a constatat că la caz Consiliul Superior al Procurorilor i-a răspuns lui Marin Tofan, comunicându-i că hotărârile Colegiului de disciplină și etică nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 24 octombrie 2019 sunt irevocabile, nefiind susceptibile nici unei căi de atac.

Curtea de Apel Chișinău a menționat că nu poate servi drept temei pentru admiterea acțiunii în obligarea pârâtului la careva acțiuni argumentul

reclamantului precum că, Consiliul Superior al Procurorilor, ca organ de autoadministrare, prin prisma art. 13 CEDO urma să admită contestația pentru examinare și să adopte o decizie motivată, or, dezacordul reclamantului cu conținutul răspunsului primit nu justifică legalitatea pretenției, iar răspunsul a fost bazat pe prevederile pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică (care este în vigoare), aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-228/16 din 14 septembrie 2016, care prevede că, hotărârile Colegiului prin care s-a dispus respingerea contestației și cele prin care s-a dispus remiterea procedurii disciplinare Inspecției procurorilor pentru efectuarea investigațiilor suplimentare sunt irevocabile.

La fel, declarativ a fost apreciat de către instanța de judecată și argumentul reclamantului precum că prin răspunsul Consiliului Superior al Procurorilor din 16 noiembrie 2019 s-a admis încălcarea dreptului de acces la justiție, or, reclamantul, exprimându-și dezacordul cu hotărârea/răspuns a Consiliului Superior al Procurorilor nu a fost lipsit de dreptul de a o contesta în instanța de judecată, iar în cazul dat s-a adresat cu o acțiune în obligare de a examina contestația împotriva hotărârilor Colegiului de disciplină și etică nr. 3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019, primind un răspuns care corespunde prevederilor legii.

Din aceste considerente, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată, or, s-a stabilit cu certitudine că Consiliul Superior al Procuraturii a acționat cu respectarea legii și a procedurii.

Efectuând controlul judiciar al hotărârii din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că soluția instanței de fond nu corespunde cerințelor de legalitate a unui act judecătoresc. Or, o astfel de soluție a primei instanțe rezultă din nedeterminarea exactă a naturii juridice a litigiului, criteriu, care presupune prin sine lămurirea completă și certă a situației de fapt sub toate aspectele, cu atât mai mult că concluziile primei instanțe sunt bazate pe o apreciere unilaterală și arbitrară a materialului probator, fapt ce vine în contradicție cu normele de drept procedural, motiv pentru care hotărârea urmează a fi casată, iar cauza restituită la rejudecare, în aceeași instanță în alt complet de judecată.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (3) Cod 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) Cod administrativ, se referă atât la actele administrative individuale favorabile, cât și actele

administrative individuale defavorabile emise de către Consiliul Superior al Procurorilor 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) Cod 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.

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).

Din analiza cererii de chemare în judecată concretizată rezultă că reclamantul Marin Tofan a solicitat anularea hotărârii nr.5/2-1205 din 6 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Procurorilor, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a relua examinarea contestațiilor asupra hotărârilor Colegiului de etică și disciplină nr.3-61/19, 3-67/19 și 3-74/19 din 18 octombrie 2019, obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a prezenta avizul Direcției Urmărire Penală din cadrul Procuraturii Generale asupra acestor contestații cu prezentarea tuturor copiilor dosarelor disciplinare la contestațiile depuse de dânsul asupra procurorilor vizați, precum și obligarea procurorilor Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru de a-i prezenta dosarele speciale MSI prin care s-au întreprins măsuri speciale de investigații, interceptarea convorbirilor telefonice și urmărirea vizuală cu înregistrarea comunicărilor.

Totodată, la capitolul dat, Colegiul menționează că din cuprinsul cererii de chemare în judecată rezultă cu certitudine că reclamantul Marin Tofan a invocat că interpretarea făcută de către Consiliul Superior al Procurorilor prin răspunsul nr. 5/2-1205 din 6 noiembrie 2019 – în sensul că reclamantul nu are posibilitatea, prin prisma pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică (care este în vigoare), aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 12-228/16 din 14 septembrie 2016, de a contesta hotărârile Colegiului de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, este de natură de a-i încălca dreptul constituțional al acestuia din urmă de acces la justiție, respectiv dreptul de a-i fi examinată contestația în mod echitabil și într-un termen rezonabil, drept consacrat de dispozițiile art.6 par.1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Cu toate acestea, Curtea de Apel Chișinău, prin hotărârea din 24 februarie 2020, trecând cu vederea circumstanțele de drept și de fapt pe care reclamantul Marin Tofan și-a întemeiat pretențiile sale în cererea de chemare în judecată, într-un mod confuz și contrar prevederilor art. 216 în coroborare cu art. 219 Cod administrativ a examinat cauza de contencios administrativ doar prin prisma pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, reținând că hotărârile Colegiului prin care s-a dispus respingerea contestației și cele prin care s-a dispus remiterea procedurii disciplinare Inspecției procurorilor pentru efectuarea investigațiilor suplimentare sunt irevocabile.

În acest context, Colegiul reține că respingerea acțiunii de către Curtea de Apel Chișinău doar în temeiul pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, în situația în care pct. 78 din același Regulament îi conferă persoanei dreptul de a contesta la Consiliul Superior al Procurorilor hotărârile Colegiului pe cauza disciplinară ar constitui o îngrădire a reclamantului la dreptul la un proces echitabil.

La rândul său, Colegiul reține că pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică contravine inclusiv și Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, care este act normativ ierarhic superior Regulamentului vizat.

Astfel, conform art. 49 alin. (3) din Legea cu privire la Procuratură, decizia de încetare a procedurii disciplinare poate fi contestată de către autorul sesizării la Colegiul de disciplină și etică în termen de 10 zile lucrătoare de la data recepționării acesteia.

Este de menționat că în norma enunțată, legiuitorul nu a indicat expres că hotărârile Colegiului de disciplină și etică sunt irevocabile.

Respectiv, Colegiul va opera cu principiul ceea ce nu este expres interzis de lege este permis, or, tăcerile legii pot fi interpretate în favoarea libertății de acțiune.

Totodată, conform art. 70 alin. (1) lit. f) în coroborare cu art. 85 alin. (3) din Legea cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor are următoarele competențe: examinează contestațiile împotriva hotărârilor luate de colegiile sale. Hotărârile colegiului se contestă la Consiliul Superior al Procurorilor, prin intermediul colegiului, în termen de 5 zile lucrătoare de la data pronunțării acestora. Contestația poate fi depusă de către persoana în privința căreia a fost adoptată hotărârea respectivă, iar în cazul procedurii disciplinare, și de către persoana care a depus sesizarea, precum și de către Inspecția procurorilor.

Sub acest aspect și având în vedere că soluționarea cauzei în fond depinde nemijlocit de aplicarea pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, care se pretinde de reclamant a fi contrar legii și care a stat la baza emiterii actului administrativ individual care se contestă la caz (anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.5/2-1205 din 6 noiembrie 2019), instanța de recurs reține că pentru soluționarea

justă a litigiului deferit judecării, Curtea de Apel Chișinău urma să inițieze din oficiu controlul de legalitate a acestuia.

Or, în situația în care actul administrativ individual contestat este emis în baza unui act administrativ normativ care este contrar altor acte normative ierarhic superioare, prevederile prezentului act nu se aplică.

Respectiv, prima instanță urmează a se expune mai întâi asupra excepției de ilegalitate a actului administrativ normativ (pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică), după care va soluționa fondul litigiului.

În susținerea opiniei enunțate, Colegiul menționează că pentru a verifica temeinicia și legalitatea actului administrativ normativ, instanței de judecată îi sunt conferite competențe de verificare nu numai a dispozițiilor legale aplicabile litigiului, dar și a stării de fapt care a fost avută în vedere de autoritate pentru adoptarea actului. Când din probele administrate reiese o altă situație de fapt, instanța este obligată să inițieze un control de legalitate a acestuia.

Cu alte cuvinte, instanța de judecată poate dispune anularea unui act administrativ normativ reținând un alt raționament juridic decât cel descris de reclamant în cererea de chemare în judecată, dacă originile raționamentului își au suport în susținerile de fapt și de drept ale acțiunii reclamantului.

Ca urmare, examinarea litigiului de contencios administrativ sub aspectul temeiniciei sau netemeiniciei anulării actului administrativ individual care se solicită a fi contestat în prezentul litigiu și obligarea examinării contestațiilor a persoanei ce invocă ilegalitatea pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, precum și argumentele invocate în acest sens, presupune obligația pozitivă a instanței de judecată de a se pronunța cu privire la acest aspect. Indiferent de contestarea sau necontestarea normei propriu-zise, adică la caz, în virtutea respectării principiului securității raporturilor juridice și a dreptului la un proces echitabil, prima instanță urma să examineze litigiul dedus judecării și toate aspectele invocate în legătură cu acesta, inclusiv să inițieze din oficiu controlul de legalitate a actului administrativ normativ care se pretinde a fi ilegal și care a stat la baza emiterii actului administrativ individual, condiție însă ce nu se atestă la caz.

Aici, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrative constată că instanța de fond la examinarea litigiului deferit judecării urma să verifice legalitatea pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, în special verificarea caracterului cert al acestei norme și a lipsei insecurității juridice pentru destinatarii săi.

Or, pct. 77<sup>7</sup> din Regulamentul nominalizat ar putea fi considerat, în anumite circumstanțe, un obstacol procedural (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Markovic și alții v. Italia* [MC], 14 decembrie 2006, § 94; *Balakin v. Rusia*, 4 iulie 2013, § 40) pentru examinarea de către instanța de judecată a fondului contestației împotriva răspunsului Consiliului Superior al Procurorilor care se solicită a fi anulat în prezenta speță.

Colegiul constată că legalitatea pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică trebuie examinată inclusiv și prin prisma prevederilor articolului 20 din Constituția Republicii Moldova, care stabilește că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime, în coroborare cu articolele 16, care garantează principiul egalității în fața legii, și 23 din Constituție, care stabilește exigențele standardului calității legii.

Or, dreptul de acces la un tribunal, garantat de articolul 20 din Constituție și, respectiv, de articolul 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, trebuie să fie practic și efectiv, nu teoretic și iluzoriu. Efectivitatea dreptului în discuție reclamă ca persoanele să aibă posibilitatea clară și concretă de a contesta un act care constituie o ingerință în exercitarea drepturilor sale. Dreptul de acces la un tribunal nu include doar dreptul de a iniția o acțiune în justiție, ci și dreptul la soluționarea cauzei de către un tribunal competent să se pronunțe asupra tuturor aspectelor de fapt și de drept (Parohia Greco-Catolică Lupeni și alții v. România [MC], 29 noiembrie 2016, § 86).

Toate aceste aspecte, evidențiază că prima instanță și-a fundamentat soluția pe un material probator incomplet și contradictoriu, ceea ce echivalează cu o nesoluționare a cauzei pe fondul său.

În continuare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ instituie, în special, în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (3), 3, 17, 20, 21, 36, 39, 189, 190 și 225 din Codul administrativ un control judecătoresc efectiv asupra activității administrative.

În substanță, controlul judecătoresc asupra activității administrative realizată de autoritățile publice constă într-un control efectiv de legalitate în vederea protecției drepturilor subiective.

Controlul judecătoresc asupra legalității activității administrative include două dimensiuni, și anume conformitatea activității administrative cu normele de drept material, și totodată, respectarea principiilor și normelor de procedură administrativă, inclusiv în ce privește elaborarea și adoptarea actelor administrative normative. Astfel, pentru a asigura un control judecătoresc și o protecție efectivă a drepturilor subiective se impune necesitatea verificării respectării, inclusiv a principiului ierarhiei normative în cazul actelor administrative normative.

Completul specializat al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supremei de Justiției pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține în ordinea de idei enunțată că, în situația în care, actul administrativ individual contestat este emis în baza unui act administrativ normativ care este contrar altor acte normative ierarhic superioare, prevederile prezentului act nu se aplică. Prin urmare, instanței de judecată îi revine obligația de efectuare a unui control legal normativ local și incidental, iar hotărârea

judecătorească va produce efecte *inter partes*, astfel, fiind exclus efectul *erga omnes* ca în cazul hotărârii de soluționare a acțiunii de control normativ.

În speță, soluționarea cauzei în fond depinde de actul administrativ normativ legalitatea căruia urmează a fi verificată de către prima instanță, cu atât mai mult că legea se interpretează în sensul de a produce efecte, iar nu în sensul înlăturării efectelor sale. La rândul său, legalitatea unui act administrativ trebuie analizată în funcție de actele normative cu forță juridică superioară în baza cărora a fost emis, în raport cu principiul ierarhiei și forței juridice a actelor normative.

Tot aici, Colegiul reține că un act administrativ normativ trebuie să îndeplinească următoarele caracteristici: să fie în conformitate cu Constituția și legile organului legislativ și să nu cuprindă dispoziții contrare acestora, să respecte principiul ierarhiei normelor juridice superioare în raport de cele inferioare, să se înscrie în limitele de competență teritoriale și materiale ale autorității publice emitente și să nu fie emise prin exces de putere, să nu reglementeze primar în domenii în care reglementarea este prevăzută pentru acte normative cu forță juridică superioară și, nu în ultimul rând, să fie dat în forma și cu procedura prevăzută pentru fiecare act în parte.

Astfel, reieșind din specificul acțiunii deduse judecării la caz și în scopul stabilirii temeiniciei sau netemeiniciei pretențiilor înaintate, era indispensabil, alături de cele constatate, de a verifica cerințele formulate prin prisma pretențiilor enunțate în prezentul litigiu în raport cu normele de drept invocate în cererea de chemare în judecată de către reclamantul Marin Tofan.

În acest context, instanța va menționa că cerințele din acțiune nu trebuie reduse numai la fundamentul raportului juridic dedus judecării, ci și la temeiurile de drept ale cererii. Temeiul juridic al dreptului valorificat prin cerere, nu poate fi confundat nici cu cauza acțiunii, dar nici cu dreptul subiectiv și nici cu mijloacele de dovadă ale temeiului juridic.

Contrar celor expuse, Curtea de Apel Chișinău și-a argumentat soluția doar prin prisma pct. 77<sup>7</sup> al Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, fără a constata temeinicia sau netemeinicia hotărârii/răspuns a Consiliului Superior al Procurorilor sub aspectul prevederilor legale invocate de reclamant, prin prisma dreptului de acces la justiție și dreptului la un proces echitabil.

Un aspect important prezintă și faptul că instanța care judecă cauza își păstrează imparțialitatea și obiectivitatea, creează condiții pentru exercitarea drepturilor participanților la proces, pentru cercetarea obiectivă a circumstanțelor reale ale cauzei.

În speță, aceste circumstanțe lipsesc, or, analizând conținutul hotărârii contestate în raport cu prevederile legale sus-menționate, Colegiul conchide că Curtea de Apel Chișinău a trecut în mod superficial asupra circumstanțelor cauzei, fără a se expune asupra tuturor solicitărilor invocate de Marin Tofan, or, ultimul a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoane terțe procurorul Ivan Repeșco și procurorul Alexandru

Botnaru, solicitând inclusiv și obligarea Consiliului Superior al Procurorilor de a prezenta avizul Direcției Urmărire Penală din cadrul Procuraturii Generale asupra acestor contestații cu prezentarea tuturor copiilor dosarelor disciplinare la contestațiile depuse de dânsul asupra procurorilor vizați, precum și obligarea procurorilor Ivan Repeșco și Alexandru Botnaru de a-i prezenta dosarele speciale MSI prin care s-au întreprins măsuri speciale de investigații, interceptarea convorbirilor telefonice și urmărirea vizuală cu înregistrarea comunicărilor (f.d.15-17).

Însă instanța de fond, contrar prevederilor art. 219 Cod administrativ nu s-a expus asupra acestor cerințe într-un nici un mod.

Sub aspectul celor relatate se constată că soluția instanței de fond nu conține o argumentare clară din care să rezulte procesul deliberării și adoptării soluției la care s-a ajuns, astfel instanța de recurs fiind în imposibilitatea de a exercita controlul judiciar asupra unei asemenea soluții și să verifice temeinicia și legalitatea hotărârii atacate cu privire la oricare dintre motivele prevăzute de lege.

În concluzie și în sensul art. 6 alin. (1) al Convenției Europene a Drepturilor Omului, instanța de recurs ține să menționeze că instanțele de judecată, trebuie să indice cu suficientă claritate motivele pe care-și întemeiază hotărârile, iar având în vedere caracterul determinant al concluziilor sale să precizeze noțiunile, ce implică o apreciere a faptelor supuse examinării.

De asemenea, noțiunea de proces echitabil impune ca instanța de judecată să nu-și motiveze doar sumar hotărârea sa, ci să examineze efectiv problemele esențiale care-i sunt supuse aprecierii și să nu se mulțumească de a proba pur și simplu concluziile uneia dintre părți.

Din aceste considerente, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Marin Tofan este întemeiat, motiv pentru care urmează a fi admis, iar hotărârea din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău urmează a fi casată cu restituirea cauzei spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

La rejudecarea cauzei Curtea de Apel Chișinău urmează să țină cont de cele menționate și rejudecând-o, să emită o hotărâre întemeiată și legală.

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

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Marin Tofan.

Se casează integral hotărârea din 24 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Marin Tofan împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoane terțe procurorul

Ivan Repeșco și procurorul Alexandru Botnaru privind anularea hotărârii și obligarea examinării contestațiilor, cu restituirea cauzei la rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Victor Burduh

Nina Vascan