

Dosarul nr. 3ra-833/20

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: V. Chisilița)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, S. Iorgov, V. Cotorobai)

## Î N C H E I E R E

9 septembrie 2020

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Dumitru Țîra împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova și a fost menținută hotărârea din 17 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

### c o n s t a t ă :

La 11 noiembrie 2019 Dumitru Țîra a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii a indicat că prin ordinul nr.1223 din 29 decembrie 2016 al Ministrului Justiției, a fost desemnat în funcția de membru al Consiliului de Integritate, fiind reprezentant al societății civile, selectat prin concurs, în temeiul art. 12 alin. (2) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016 și Regulamentului privind selectarea reprezentanților societății civile în Consiliul de Integritate.

A menționat că prin hotărârea nr.67 din 24 septembrie 2019 a Consiliului electoral al circumscripției electorale municipale Chișinău nr. 1, a fost înregistrat în calitate de candidat la funcția de Primar general al municipiului Chișinău, desemnat de către Partidul Politic „Partidul Popular European din Moldova” pentru alegerile locale generale din 20 octombrie 2019.

A relatat că la 26 septembrie 2019, Ministerul Justiției a formulat scrisoarea cu nr. 01/9443, prin care l-a informat că a luat act de faptul că dânsul a fost înregistrat în calitate de candidat la funcția de Primar general al municipiului Chișinău pentru alegerile locale generale din 20 octombrie 2019, și învederând prevederile art. 12 alin. (3) lit. h) din Legea nr. 132/2016 i-a solicitat să se retragă din componența Consiliului de Integritate.

Reclamantul a arătat că la 30 septembrie 2019, a formulat un răspuns, înregistrat la Ministerul Justiției în data de 1 octombrie 2019 sub nr. 14121, prin care a informat ministrul despre circumstanțele implicării în alegerile locale la funcția de primar, motivul, scopul și condițiile implicării. La fel, a indicat că implicarea sa în alegerile la funcția de Primar general al municipiului Chișinău a luat sfârșit la 18 octombrie 2019.

Astfel, la 30 octombrie 2019 Ministrul Justiției a emis ordinul nr. 282, prin care i-a revocat mandatul, membru al Consiliului de Integritate, desemnat din rândul reprezentanților societății civile, din data de 30 octombrie 2019.

Reclamantul a considerat că ordinul nr. 282 din 30 octombrie 2019 este un act administrativ ilegal și nemotivat, emis cu scopul de intimidare și presiune asupra lui, în calitate de membru al Consiliului de Integritate.

A mai declarat că actul administrativ contestat și anume ordinul nr. 282 din 30 octombrie 2019 al Ministrului Justiției, este ilegal și urmează a fi anulat, deoarece este emis contrar legii, este disproporționat și nemotivat, depășește limitele dreptului discreționar și este tardiv, iar autoritatea publică emitentă – Ministerul Justiției a desconsiderat obligația de a acționa în conformitate cu legea. Motivarea în fapt a actului contestat a fost rezumată la o singură frază: „Participarea lui Dumitru Țîra în calitate de candidat în campania electorală din partea Partidului Politic „Partidul Popular European din Moldova” reprezintă o activitate politică în sensul art. 12 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, fapt care îl face incompatibil cu funcția de membru al Consiliului de Integritate”.

De asemenea, a specificat că lipsește descrierea procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului. Reclamantul a indicat că nu a fost niciodată și nici actualmente nu este membru al vreunui partid politic, iar funcția de primar general al mun. Chișinău este o funcție electivă și nu o funcție politică. A arătat că în legislația națională lipsește o definiție a sintagmei „activitate politică” și corespunzător nu poate fi stabilită nici conținutul prevederii secunde „nu a desfășurat vreo activitate politică”, astfel că interpretarea (calificarea) făcută de Ministerul Justiției este eronată și lipsită de vreo argumentare.

La fel, a relevat că fiind un act administrativ defavorabil, ordinul nr.282 din 30 octombrie 2019 al Ministerului Justiției, nu conține nici o descriere a procedurii administrative care a stat la baza emiterii lui, deși această procedură a fost inițiată la data de 26 septembrie 2019, fapt confirmat prin scrisoarea Ministerului Justiției nr.01/9443 prin care i s-a solicitat retragerea din componența Consiliului de Integritate.

Suplimentar, a menționat că depășind termenul legal, după 36 de zile din data inițierii procedurii administrative, în data de 30 octombrie 2019, Ministrul Justiției a emis ordinul nr.282 privind revocarea sa din funcția de membru al Consiliului de Integritate, desemnat din rândul reprezentanților societății civile, cu toate că la acea dată nu subzistau motivele invocate formal.

În drept, reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 10, 17, 20, 21, 29, 31, 118, 120, 124, 37, 189 din Codul administrativ.

A solicitat anularea ordinului nr. 282 din 30 octombrie 2019 al Ministrului Justiției cu privire la revocarea membrului Consiliului de Integritate.

Prin încheierea din 24 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost aplicat în privința Ministerului Justiției și încasat din contul acestuia în folosul

statului amenda în mărime de 100 unități convenționale, ceea ce constituie 5000 lei, fiind indicat că aplicarea amenzii nu scutește Ministerul Justiției de obligația prezentării probelor în instanța de judecată, în termen de 10 zile de la notificare.

Prin hotărârea din 17 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă cererea de chemare în judecată. A fost anulat ordinul nr. 282 din 30 octombrie 2019 al Ministrului Justiție cu privire la revocarea membrului Consiliului de Integritate.

La 18 februarie 2020 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus apel împotriva hotărârii din 17 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

La 5 martie 2020 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus recurs împotriva încheierii din 24 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova și a fost menținută hotărârea din 17 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel a reținut ca fiind întemeiată concluzia primei instanțe referitoare la temeinicia acțiunii depuse de Dumitru Țîra.

În acest sens, instanța de apel cu referire la prevederile art. 34 alin. (5) din Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012 coroborat cu art. 208 alin. (1) Cod administrativ, a menționat că reclamantul a fost îndreptățit de a se adresa cu prezenta acțiune, direct în instanța de judecată.

De asemenea, cu referire la art. 60 din Codul administrativ, instanța de apel a menționat că autoritatea administrativă urma să finalizeze procedura inițiată cel târziu la 27 octombrie 2019, sau să prelungească termenul procedurii în condițiile alin. (4) și (5) ale art. 60 Cod administrativ, motiv din care prima instanță corect a reținut că actul administrativ contestat nu întrunește condiția legalității formale, fiind emis în afara termenului stabilit de procedura administrativă.

În același timp, analizând conținutul ordinului nr. 282 din 30 octombrie 2019 al Ministrului Justiției, prin prisma art. 12 alin. (3) lit. h) din Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate nr. 132 din 17 iunie 2016, instanța de apel a relevat că norma dată nu definește noțiunea de „activitate politică”, precum și situația creată nu cade sub incidența normei de drept enunțate, iar simplul fapt al înregistrării apelantului Dumitru Țîra drept candidat la funcția de Primar general al mun. Chișinău și participarea sa în cursa electorală, nu prezintă în sine o activitate politică, nefiind catalogată în acest sens de normele de drept material.

Totodată, reieșind atât din normele art. 31 și art. 118 Cod administrativ, cât și din situația de fapt creată, Curtea de Apel Chișinău a menționat că este obligația Ministrului Justiției de motivare a aspectului vizat, or, instanța de apel a specificat că motivarea actului administrativ emis de autoritatea publică, presupune obligația de a face cunoscute elementele de fapt și de drept care permit înțelegerea și aprecierea legalității sale, iar această exigență trebuie realizată într-un mod suficient de detaliat, condiție care în speța dedusă judecării nu a fost respectată.

Curtea de Apel Chișinău a conchis și faptul că exercitând dreptul discreționar, Ministerul Justiției nu a luat în considerare toate circumstanțele relevante speței și nu și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, încălcare materializată prin faptul că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite de lege, ceea ce poartă un caracter neproportional scopului urmărit, fapt ce denotă și ilegalitatea lui în fond.

Prin urmare, instanța de apel a conchis că actul administrativ contestat a fost emis contrar prevederilor legale, temei pentru care prima instanță corect a ajuns la necesitatea anulării acestuia.

În consecință, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de admitere a acțiunii este justă, fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele de drept ce guvernează raportul juridic litigios.

Prin decizia suplimentară din 18 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost admis recursul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova și a fost casată încheierea din 24 ianuarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, prin care s-a aplicat amendă Ministerului Justiției în mărime de 100 unități convenționale.

La 20 iulie 2020 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus recurs împotriva deciziei din 17 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, fiind interpretată în mod eronat legea.

A declarat că instanțele de judecată urmau să declare acțiunea ca inadmisibilă, deoarece nu au fost întrunite condițiile prevăzute la art. 208 Cod administrativ, și anume nu a fost respectată procedura prealabilă.

La fel, a enunțat că termenele instituite de art. 60 alin. (1) Cod administrativ, nu sunt aplicabile în situația în care procedura administrativă este inițiată din oficiu de către autoritatea publică.

A mai relatat că art. 118 alin. (2) lit. c) Cod administrativ, impune descrierea succintă a procedurii administrative, în cazul când în cadrul dosarului administrativ au fost efectuate investigații, audieri, au fost colectate probe, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului, pe când în prezenta speță asemenea acțiuni nu au fost întreprinse și nici nu se impuneau la emiterea actului administrativ.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată.

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.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. 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.

La caz, Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 17 iunie 2020. Totodată, se constată că decizia instanței de apel a fost notificată recurentului în data de 26 iunie 2020 (f.d.125).

Astfel, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurentul, s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul la 20 iulie 2020, în termenul prevăzut de art. 245 Cod administrativ.

La 31 iulie 2020, în adresa intimatului Dumitru Țîra a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței. Deși, intimatul a recepționat recursul, fapt ce rezultă din avizele de recepție a scrisorilor recomandate (f.d.140, 141), nu și-a valorificat dreptul procedural de depunere a referinței.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 pentru 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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.

Argumentul recurentului cu referire la faptul că la înaintarea acțiunii nu a fost respectată procedura prealabilă, nu poate fi reținut, întrucât actul administrativ individual, contrar art. 120 și 124 din Codul administrativ, nu conține informația cu privire la exercitarea căilor de atac, fapt ce conferă reclamantului în temeiul art. 165 alin. (2) coroborat cu art. 209 alin. (2) din Codul administrativ, dreptul de a se adresa cu acțiune în instanța de contencios administrativ.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

În conformitate cu 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 Ministerul Justiției al Republicii Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Victor Burduh