

## ÎNCHEIERE

19 mai 2021

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Nina Vascan  
Victor Burduh

examinând conflictul negativ de competență dintre Curtea de Apel Chișinău și Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Viorel Morari împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la contestarea actului administrativ,

constată:

La 13 martie 2020, Viorel Morari a depus la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor, prin care a solicitat:

1. constatarea nulității răspunsurilor Administrației Naționale a Penitenciarelor nr.3/2-M-279/20 din 18 februarie 2020 și nr.4/3-M-516/20 din 10 martie 2020;

2. constatarea existenței deficiențelor în procesul de aplicare de către funcționarii publici cu statut special a mijloacelor speciale – cătușelor și în procesul de interacțiune cu mass-media, în ambele cazuri a preveniților ce au deținut funcții de demnitate publică sau/și în cazul cauzelor penale de rezonanță social-sporită;

3. impunerea Administrației Naționale a Penitenciarelor de a întreprinde măsuri concrete ce țin de reglementarea procedurilor în cazul preveniților care au deținut funcții de demnitate publică sau/și în cazul cauzelor penale de rezonanță social-sporită sub aspectul aplicării mijloacelor speciale – cătușelor și de interacțiune cu reprezentanții mass-media în timpul escortării la ședințele de judecată în vederea evitării lezării în continuare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Prin încheierea din data de 18 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a declarat inadmisibilă acțiunea de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Viorel Morari împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor (f.d. 20-22).

Prin decizia din 29 iunie 2020 a Curții de Apel Chișinău s-a anulat încheierea din 18 martie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 36-42).

Prin încheierea din 27 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a acordat părților termen pentru prezentarea probelor, cererilor și demersurilor considerate a fi utile poziției lor procesuale și s-a stabilit ședința de judecată (f.d. 45-46).

Prin încheierea din 09 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, la demersul reprezentantului Administrației Naționale a Penitenciarelor, s-a strămutat cauza după competență, la Curtea de Apel Chișinău (f.d. 73-75).

Prin încheierea din 19 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a sesizat Curtea Supremă de Justiție pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut între Curtea de Apel Chișinău și Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 82-88).

Examinând conflictul negativ de competență, prin prisma pretențiilor formulate de reclamant, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, de a judeca prezenta cauză, din considerentele ce urmează.

Conform articolului 200 alin. (1) și (3) din Codul administrativ instanța de judecată în fața căreia a apărut conflictul de competență de natura celui definit la art. 58 alin. (2) suspendă din oficiu procesul și prezintă dosarul instanței competente să soluționeze conflictul de competență. Conflictul de competență dintre judecătoriile din jurisdicția diferitor curți de apel, dintre o judecătorie și o curte de apel sau dintre două curți de apel se soluționează de către Curtea Supremă de Justiție.

Cercetând starea de fapt, Colegiul constată că Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a reținut drept temei de strămutare a cauzei la Curtea de Apel Chișinău faptul că acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate se soluționează în prima instanță de către Curtea de Apel.

La fel, Colegiul reiterează că, prin acțiunea înaintată, Viorel Morari a solicitat:

1. constatarea nulității răspunsurilor Administrației Naționale a Penitenciarelor nr.3/2-M-279/20 din 18 februarie 2020 și nr.4/3-M-516/20 din 10 martie 2020;

2. constatarea existenței deficiențelor în procesul de aplicare de către funcționarii publici cu statut special a mijloacelor speciale – căușelor și în procesul de interacțiune cu mass-media, în ambele cazuri a preveniților ce au deținut funcții de demnitate publică sau/și în cazul cauzelor penale de rezonanță social-sporită;

3. impunerea Administrației Naționale a Penitenciarelor de a întreprinde măsuri concrete ce țin de reglementarea procedurilor în cazul preveniților care au deținut funcții de demnitate publică sau/și în cazul cauzelor penale de rezonanță social-sporită sub aspectul aplicării mijloacelor speciale – căușelor și de interacțiune cu reprezentanții mass-media în timpul escortării la ședințele de judecată în vederea evitării lezării în continuare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Articolul 20 din Codul administrativ garantează că dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest

drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 191 din Codul administrativ, (1) cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătoriiile soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

(2) Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

(3) 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.

Pentru a stabili competența la examinarea prezentei cauze, Colegiul notează că legea administrativă face distincție dintre actele administrative cu caracter individual și cele normative.

Așa, potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, 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.

La rândul său, art. 12 din Codul administrativ definește actul administrativ normativ ca fiind actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

În sensul art. (2) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, act normativ reprezintă un act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit art. 4 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017, actul normativ are caracter public, obligatoriu, general și impersonal. Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului.

Normele legale precitate fac o deosebire între caracteristicile actului administrativ individual și actul administrativ normativ, care rezidă în faptul că actul administrativ individual este o reglementare concretă, care se referă la un caz individual. Distinct acestor caracteristici, actul administrativ normativ este impersonal, ce presupune că are aplicabilitate la un număr nedeterminat de situații identice.

În această ordine de idei, Colegiul observă că revendicările prezentei acțiuni, în sensul formulat de către reclamant, nu formează obiectul unei acțiuni în control normativ, or, Viorel Morari a solicitat „constatarea nulității răspunsurilor [...]”, „constatarea existenței deficiențelor în procesul de aplicare de către funcționarii

publici cu statut special a mijloacelor speciale [...] și impunerea Administrației Naționale a Penitenciarelor de a întreprinde măsuri concrete [...]”.

Astfel, niciuna din pretențiile formulate și înaintate de către reclamantul Viorel Morari nu îmbracă forma unei acțiuni în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate, conform art. 191 alin. (2) din Codul administrativ.

Totodată, Colegiul notează că în eventualul caz în care Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, considera revendicările reclamantului ca fiind neclare, aceasta trebuia să-și asume rolul activ în aflarea adevărului judiciar pentru a-l apropia de adevărul obiectiv. În conformitate cu art. 219 din Codul administrativ, judecătorul trebuia să poarte o discuție juridică cu reclamantul întru precizarea și constatarea obiectivelor acțiunii, din care rezultă și probațiunea. Or, formarea convingerii judecătorului cu privire la realitatea situației de fapt, pe care trebuie să-și întemeieze hotărârea pronunțată, derivă din corecta și completa desfășurare a probațiunii și din valoarea probelor administrate.

Având în vedere că sistemul probatoriu este într-o legătură interdependentă de realizarea obiectivului aflării adevărului, legea administrativă conține reguli pertinente referitoare la rolul activ al judecătorului. Așa, conform art. 216 alin. (1) lit. b)-d) din Codul administrativ, pentru pregătirea dezbaterilor judiciare, judecătorul sau, în cazul instanței colegiale, judecătorul raportor efectuează următoarele acțiuni:

clarifică circumstanțele ce trebuie probate și indică probele suplimentare care trebuie prezentate de către participanți în termenul stabilit expres de instanța de judecată;

solicită, la cerere sau din oficiu, probele necesare examinării complete și soluționării juste a cauzei de contencios administrativ printr-o încheiere în care este stabilit termenul-limită de prezentare a acestora;

efectuează orice alte acte de procedură necesare pentru examinarea cauzei de contencios administrativ, după posibilitate într-o singură ședință de judecată.

Deopotrivă, art. 219 alin. (2)-(4) din Codul administrativ stipulează că 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.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Astfel, la caz, judecătorul trebuia să aplice principiul rolului activ al judecătorului în procedura administrativă în coroborare cu principiul disponibilității părților în drepturile lor procedurale, întru stabilirea corectă a obiectului acțiunii și a probațiunii, pentru a putea verifica competența jurisdicțională.

În speță, însă, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, fără a purta discuții juridice cu reclamantul în vederea constatării și precizării obiectivelor acțiunii, precum și în absența acestuia, arbitrar a dedus că reclamantul Viorel Morari ar fi

urmărit schimbarea modului de aplicare de către funcționarii publici cu statut special al Administrației Naționale a Penitenciarelor a mijloacelor speciale – cătușelor și de interacțiune cu mass-media, prevăzută la art. 7 din Legea privind modul de aplicarea a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc nr. 218 din 19 octombrie 2012, pct. 219 din Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Statutului executării pedepsei de către condamnați nr. 583 din 26 mai 2006, precum și pct. 228 subpct. 2 din Ghidul privind intervenția profesională în exercițiul funcției, aprobat prin Ordinul Ministerului Afacerilor Interne nr. 4, Ordinul Ministerului Justiției nr. 44, Ordinul nr. 17-O, Ordinul Centrului Național Anticorupție nr. 6, Ordinul Serviciului de Informații și Securitate nr. 1 și Ordinul Serviciului de Protecție și Pază de Stat nr. 4, toate din 11 ianuarie 2018.

În această consecvență, Colegiul consideră că Curtea de Apel Chișinău corect a reținut că Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, nu era îndreptățită, fără acordul explicit al reclamantului, să deducă alte pretenții decât cele formulate în acțiune sau, din oficiu, să modifice temeiul și obiectul acțiunii.

Prin urmare, la caz, sunt opozabile prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, în sensul căroră, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (2) și (3), judecătorii soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ.

În conformitate cu art. 196 din Codul administrativ, (1) acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel. (2) Dacă la o procedură de contencios administrativ participă mai multe autorități publice, acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică pârâtă.

În atare circumstanțe se constată competența Judecătoriei Chișinău, sediul specializat în examinarea cauzelor în contencios administrativ, de a judeca prezenta cauză de contencios administrativ intentată la acțiunea formulată și înaintată de către Viorel Morari împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor.

Din considerentul că un prim aspect al procesului echitabil este înfăptuirea justiției de către „un tribunal investit de lege”, adică în primul rând având competență clar stabilită de legea națională, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție va soluționa conflictul negativ de competență, prin constatarea competenței la examinarea și soluționarea prezentei cauze a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, care este specializată în examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Conform art. 10, 191, 193, 200 alin. (3), 230 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:

Se soluționează conflictul negativ de competență și se constată competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, la judecarea cauzei în contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Viorel Morari împotriva

Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la contestarea actului administrativ.

Cauza în contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de către Viorel Morari împotriva Administrației Naționale a Penitenciarelor cu privire la contestarea actului administrativ se remite conform competenței spre examinare Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh