

Dosarul nr.3ra-149/21

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

## D E C I Z I E

14 iulie 2021

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ  
lărgit al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Maria Ghervas  
Nicolae Craiu  
Iurie Bejenaru  
Nina Vascan

examinând recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii,  
în cauza de contencios administrativ la acțiunea în anulare și în obligare depusă  
de Inga Gorlenco împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Aparatul  
Președintelui Republicii Moldova cu privire la anularea în tot a actului administrativ  
individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual  
favorabil,

împotriva hotărârii din 3 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
acțiunea în anulare și în obligare depusă de Inga Gorlenco a fost admisă integral,

### c o n s t a ț ă :

La data de 10 noiembrie 2020 Inga Gorlenco a depus prin prisma art. 191  
alin. (3) Cod administrativ în Curtea de Apel Chișinău acțiune în ordinea  
contenciosului administrativ împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu  
privire la anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil și obligarea  
emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii Inga Gorlenco a indicat, că prin Decretul nr. 1608-VII din  
4 iunie 2015 a Președintelui Republicii Moldova, a fost numită în funcția de  
judecător la Judecătoria Cahul pe un termen de 5 ani, iar începând cu 1 ianuarie 2017  
a fost transferată în funcția de judecător la instanța nou-creată – Judecătoria Cahul,  
ceea ce denotă din hotărârea nr. 624/26 din 29 septembrie 2016 a Plenului  
Consiliului Superior al Magistraturii.

Reclamanta Inga Gorlenco a mai invocat că prin hotărârea nr. 836/37 din  
19 decembrie 2017 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, a fost desemnată  
pentru exercitarea atribuțiilor judecătorului de instrucție, pentru perioada  
1 ianuarie 2018 – 31 decembrie 2020.

Totodată, prin hotărârile nr. 72/8 din 20 iulie 2018 și, respectiv nr. 42/3 din 5 iunie 2020, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, i-a evaluat activitatea de la Judecătoria Cahul, atribuindu-i în ambele cazuri calificativul „foarte bine”.

Ulterior, în temeiul hotărârii nr. 157/13 din 16 iunie 2020 cu privire la cererile unor judecători, referitor la numirea în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, Consiliul Superior al Magistraturii a propus Președintelui Republicii Moldova numirea reclamantei în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, însă la data de 31 iulie 2020, prin Avizul sub nr. 01-06-48, Președintele Republicii Moldova, în temeiul art. 16 alin.(4) al Legii privind organizarea judecătorească și art. 11 alin.(3) al Legii cu privire la statutul judecătorului, a solicitat examinarea suplimentară a doamnei Inga Gorlenco prin prisma integrității și compatibilității cu interesele funcției de judecător, ca temei invocându-se că judecătorul vizat nu a satisfăcut criteriul: nivelul abilităților personale, bazate pe o reputație ireproșabilă și corectitudine în conduita umană, nivelul unei conduite neviciate (poziționându-se ca fiind o persoană cu influență în organele de autoadministrare judecătorească) - criteriu care rezultă din multiplele plângeri și sesizări depuse de justițiabili la organele de administrare judecătorești, care nu au avut o finalitate și nu au fost aduse la cunoștința publicului.

Drept rezultat, la data de 13 august 2020 avizul Președintelui Republicii Moldova a fost remis Inspecției Judiciare pentru verificarea informațiilor expuse, care în vederea executării art. 7/1 alin. (6) lit. d) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în baza prevederilor pct. 8.1, 8.2 și 8.3 din Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018, a efectuat controlul circumstanțelor indicate în demers.

Astfel, conform notei informative a inspectorului-judecător principal Ioana Chironet, care a verificat motivele Președintelui Republicii Moldova, de respingere a candidaturii doamnei Inga Gorlenco, pentru numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, a fost indicat că „referitor la integritatea și conduita judecătorului Inga Gorlenco, Inspecția judiciară a purtat discuții cu colegii judecătorului, care s-au expus pozitiv asupra conduitei etice, eficienței activității acesteia. Alte fapte legate de activitatea judecătorului nu au fost reținute în cadrul studierii temeiurilor de refuz a Președintelui Republicii Moldova”.

În acest context, reclamanta a menționat că refuzul Președintelui Republicii Moldova a fost combătut prin materialele deținute la dosarul personal și nu a fost motivat și bazat pe probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui. Or, obligația de motivare a refuzului de reconfirmare în funcție prevăzută de art. 11 alin. (4) din Legea cu privire la statutul judecătorului, reprezintă o garanție esențială pentru asigurarea independenței judecătorilor.

Cu toate acestea, în cadrul ședinței Consiliului Superior al Magistraturii din 3 noiembrie 2020, prin hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 330/27 fiind examinată Nota informativă a Inspecției judiciare, referitor la respingerea de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii doamnei Inga

Gorlenco, propuse de Consiliu pentru numirea în funcție de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, precum și cererea ultimei de propunere repetată, cu 7 (șapte) voturi pro și 4 (patru) voturi împotriva, a fost respinsă cererea reclamantei de propunere repetată referitor la numirea în funcție de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

În motivarea adoptării actului administrativ enunțat, Consiliul Superior al Magistraturii a relevat că aspectele invocate în avizul Președintelui Republicii Moldova referitoare la imagine și curențe etice și deontologice, dar și la reputația ireproșabilă și corectitudine în conduită, pot fi analizate prin prisma sesizărilor adresate Consiliului Superior al Magistraturii de justițiabili. Astfel, pe parcursul anului 2018 pe marginea activității judecătorului Inga Gorlenco a fost înregistrată o petiție. Iar, în perioada anului 2019 au fost înregistrate 4 petiții, toate fiind depuse de către Valeriu Lepeha, care au fost examinate și întocmite răspunsuri. În anul 2020 pe marginea activității judecătorului Inga Gorlenco au fost înregistrate 5 petiții, toate depuse de către Victoria Palencu. Ultima, în cele din urmă a formulat o cerere în scris, prin care a afirmat că nu a semnat și nu a depus asemenea plângeri pe numele judecătorului Inga Gorlenco. Totodată, pe parcursul anilor 2018-2020 au fost înregistrate 7 sesizări, care în urma examinării au fost respinse ca fiind neîntemeiate. Astfel, după verificarea acestor plângeri Inspekția judiciară cât și Serviciul de Informații și Securitate, au constatat că în urma verificărilor autorilor plângerilor, aceștia au formulat dezmințiri precum că dânșii ar fi scris aceste plângeri.

Tot în motivarea hotărârii nominalizate, Consiliul Superior al Magistraturii a menționat că pe parcursul activității în funcția de judecător, Inga Gorlenco a demonstrat un nivel înalt de cunoștințe și aptitudini profesionale, respectând etica profesională și asigurând apărarea drepturilor și libertăților persoanelor.

Necătând la aceasta și contrar celor expuse, în final Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a menționat că, în rezultatul exprimării votului membrilor, cu drept de vot, prezenți la ședință: 7 (șapte) voturi pro și 4 (patru) împotriva, judecătorul Inga Gorlenco nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi propusă Președintelui Republicii Moldova în vederea numirii în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

În opinia reclamantei, hotărârea nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii, prin care a fost respinsă cererea sa de propunere repetată referitor la numirea în funcție de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, este un act administrativ individual defavorabil ilegal, neîntemeiat și pasibil de a fi anulat din considerentele ce urmează.

Conform art. 11 alin. (1) și (4) din Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20 iulie 1995, judecătorii judecătorilor și judecătorii curților de apel se numesc în funcție, din numărul candidaților selectați prin concurs, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Candidații selectați, care întrunesc condițiile specificate la art. 6, se numesc în funcția de judecător inițial pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii sînt numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă de 65 de ani.

Refuzul de numire în funcție sau de reconfirmare în funcție trebuie să fie motivat și se face în termen de 30 de zile de la data parvenirii propunerii. În cazul

aparitiei unor circumstanțe care necesită o examinare suplimentară, Președintele Republicii Moldova anunță Consiliul Superior al Magistraturii despre prelungirea termenului indicat cu 15 zile.

În temeiul art. 137 Cod administrativ coroborat cu art.3 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, organul de autoadministrare judecătorească este constituit din 15 membri. În componența Consiliului Superior al Magistraturii intră judecători și profesori de drept titulari, precum și Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General care sunt membri de drept, iar în baza art. 24 alin. (1)-(3) din aceeași lege „la adoptarea hotărârilor cu privire la cariera judecătorilor, răspunderea disciplinară a acestora, sancționarea și eliberarea din funcție a judecătorilor, membrii de drept ai Consiliului Superior al Magistraturii participă fără drept de vot. Consiliul Superior al Magistraturii pronunță public dispozitivul hotărârii, fapt care se consemnează într-un proces-verbal. Hotărârea motivată, care conține și numărul de voturi, se redactează în cel mult 30 de zile și se semnează de președintele ședinței”.

Potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, întru exercitarea funcțiilor sale, Consiliul Superior al Magistraturii are următoarele competențe referitoare la cariera judecătorilor: face propuneri Președintelui Republicii Moldova sau, respectiv, Parlamentului de numire, promovare la o instanță superioară, transferare la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară, de numire în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță ori de eliberare din funcție a judecătorilor, președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești.

Iar în condițiile art. 19 alin. (4) din legea respectivă, în cazul în care Președintele Republicii Moldova sau, după caz, Parlamentul respinge candidatura propusă, Consiliul Superior al Magistraturii, în condițiile art. 11 din Legea cu privire la statutul judecătorului, art. 16 din Legea privind organizarea judecătorească și art. 9 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, poate propune aceeași sau altă candidatură pentru funcția vacantă cu votul a două treimi din membrii săi.

Astfel, Consiliul Superior al Magistraturii în prezența condițiilor prescrise de normele de drept nu deține un drept discreționar cu privire la numirea judecătorului în funcție până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani, dar este obligat să emită actul administrativ individual favorabil solicitat. Or, discreția trebuie distinsă de decizia obligatorie. Aceasta deoarece în baza dreptului discreționar, autoritatea publică are o marjă de apreciere și trebuie să încorporeze propriile considerente de oportunitate în decizia sa. Emiterea unui act administrativ individual discreționar este descrisă în plan de tehnică legislativă prin verbul „poate” sau „este autorizat”, care este utilizat de legiuitor în expunerea textului normativ ce autorizează măsura oficială întreprinsă de autoritatea publică. O dispoziție discreționară poate fi găsită, de exemplu, la art. 143 alin. (1), 144 alin. (1), 145 alin. (1) și 146 alin. (1) din Codul administrativ, unde este utilizat verbul „poate”.

Totodată, discreția nu oferă autorităților publice o mână liberă în sine. Mai degrabă, autoritatea trebuie să-și exercite întotdeauna discreția, așa cum solicită legiuitorul.

Exercitarea discreției este supusă unor condiții stricte conform art. 137 alin. (1) Codul administrativ. Autorităților publice i se acordă un spațiu de acțiune și luarea

deciziilor numai în determinarea consecințelor legale care trebuie atinse atunci când le stabilește legiuitorul. Scopul acordării discreției conform art. 16 alin. (1) din Codul administrativ este de a permite autorității publice să răspundă flexibil la diferite probleme. În acest fel, administrația poate lua decizii individuale în cadrul unui cadru legal, făcând astfel posibilă realizarea unui echilibru între obiectivul legal abstract și circumstanțele reale.

În această ordine de idei, reclamanta a subliniat că, prin Avizul sub nr. 01-06-48, Președintele Republicii Moldova a solicitat examinarea suplimentară a doamnei Inga Gorlenco prin prisma integrității și compatibilității cu interesele funcției de judecător, făcându-se trimitere la „nivelul unei conduite neviolate (poziționându-se ca fiind o persoană cu influență în organele de autoadministrare judecătorească) - criteriu care rezultă din multiplele plângeri și sesizări depuse de justițiabili la organele de administrare judecătorești, care nu au avut o finalitate și nu au fost aduse la cunoștința publicului”.

Contrar faptului ce a fost invocat în Avizul Președintelui, dosarul personal și Avizul pe numele său a fost remis Consiliului Superior al Magistraturii fără a fi anexate plângerile în acest sens, pentru a oferi posibilitate organului abilitat, Inspekția Judiciară de a verifica motivele invocate în aceste plângeri și să le dea o apreciere cuvenită. Totodată, nu au fost anexate nici rezultatele examinării plângerilor vizate, mai mult, dânsului personal nu i-au fost aduse la cunoștință pentru a oferi careva explicații, or, despre aceste plângeri a aflat din conținutul Avizului.

În context, s-a menționat că Comisia de la Veneția a indicat că numirea judecătorului pentru o anumită perioadă de timp, sau pentru o perioadă de probă, constituie o amenințare pentru independența și imparțialitatea judecătorului. Astfel, instituția numirii inițiale a judecătorului pentru o perioadă de 5 ani și reconfirmarea ulterioară în funcție sunt în contradicție cu cele mai bune practici europene.

Previzibilitatea legii la acest capitol denotă că, de la bun început judecătorii trebuie să aibă încrederea că vor fi eliberați din funcție doar în cazul în care nu vor face față rigorilor impuse de profesie și că decizia cu privire la eliberarea din funcție va fi luată de către organul de autoadministrare a judecătorilor, cu respectarea legii materiale și procedurilor legale.

Până la excluderea din Constituție a termenului inițial de 5 ani pentru care este numit judecătorul, Consiliul Superior al Magistraturii ar trebui să întreprindă măsuri pentru a garanta independența judecătorilor. Mai mult, dacă Consiliul ar fi îndreptățit să decidă asupra eliberării din funcție a judecătorului, legislația ar trebui să instituie temeuri și criterii clare în baza cărora organul enunțat ar putea lua această decizie.

De asemenea, Consiliul Superior al Magistraturii nu ar trebui să refuze propunerea pentru reconfirmarea în funcție, decât dacă a constatat că judecătorul nu merită să mai fie parte din corpul judecătoresc.

Din aceste considerente și ținând cont de faptul că la caz asemenea temeuri nu au fost constatate nici în procedura de evaluare, nici de către Inspekția Judiciară, dar și nici de către Consiliul Superior al Magistraturii în ședința din 3 noiembrie 2020, iar refuzul Președintelui Republicii Moldova nu a fost motivat, nefiind prezentate probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către aceasta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui și având în vedere că din hotărârea nr. 330/27 din

3 noiembrie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii nu se desprind careva temeieri legale privind respingerea cererii judecătorului Inga Gorlenco cu privire la înaintarea repetată a propunerii de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, Inga Gorlenco a depus prezenta acțiune, solicitând:

- anularea hotărârii nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii, cu privire la Nota Informativă a Inspecției judiciare referitor la respingerea de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii doamnei Inga Gorlenco, propuse de CSM pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, precum și cererea ultimului de propunere repetată, și

- obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite hotărârea, prin care să admită cererea judecătorului Inga Gorlenco privind propunerea repetată Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Prin hotărârea din 3 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, acțiunea în anulare și în obligare depusă de Inga Gorlenco a fost admisă integral, fiind dispusă anularea hotărârii nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii. A fost obligat Consiliul Superior al Magistraturii de a emite hotărârea, prin care să admită cererea judecătorului Inga Gorlenco privind propunerea repetată Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Invocând netemeinicia și ilegalitatea hotărârii enunțate, la data de 7 decembrie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii a contestat-o cu recurs, care ulterior la data de 5 ianuarie 2021 a fost completat cu motivare, solicitând în urma depunerii motivării recursului, admiterea acestuia, casarea hotărârii recurate ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în referința pe marginea acțiunii anexată la dosar, suplimentar invocându-se că examinând Nota Informativă a Inspecției judiciare referitor la respingerea de către Președintele Republicii Moldova a candidaturii doamnei Inga Gorlenco, propuse de CSM pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a constatat că judecătorul Inga Gorlenco nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi propusă repetat Președintelui Republicii Moldova în vederea numirii în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

În aceste împrejurări, invocarea primei instanțe în susținerea pretențiilor sale, precum că lipsește elementul motivării în hotărârea contestată, care justifică emiterea unui act administrativ individual, nu pot fi reținute. Or, reclamanta a fost și este în drept să conteste încălcarea unui drept al său, însă cu respectarea dreptului discreționar la vot al membrilor Consiliul Superior al Magistraturii.

Cu atât mai mult că în hotărârea contestată a fost indicat explicit numărul de voturi acumulate de candidat, din care a rezultat ca ultimul nu a acumulat numărul necesar de voturi.

Potrivit practicii judiciare a Curții Europene, înalta Curte a statuat că textul art.6 al Convenției, obligă instanțele să-și argumenteze deciziile luate, însă, această obligație nu poate fi înțeleasă în sensul că ele trebuie să răspundă în mod detaliat la fiecare argument al părților procesului.

Prin urmare, contrar afirmațiilor reclamantei, care au fost preluate greșit de către prima instanță, hotărârea nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii este una corectă, motivată, legală și întemeiată, adoptată cu respectarea normelor de drept material și procedural, motiv pentru care pretenția în partea anulării actului administrativ enunțat urma a fi respinsă ca neîntemeiată.

Referitor la cerința invocată în acțiune cu privire la obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite hotărârea prin care să admită cererea judecătorului Inga Gorlenco privind propunerea repetată Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, aceasta de asemenea urma a fi respinsă ca fiind neîntemeiată, or, înaintarea propunerii Președintelui Republicii Moldova de numire în funcție până la atingerea plafonului de vârstă a judecătorului ține de competența exclusivă a Consiliului Superior al Magistraturii.

În asemenea circumstanțe, în cadrul examinării cauzei, prima instanță urma a se limita doar la constatarea condițiilor de nulitate a actului administrativ, fără însă a decide asupra chestiunii privind înaintarea repetată a propunerii Președintelui Republicii Moldova de numire în funcție până la atingerea plafonului de vârstă a judecătorului, pentru a nu admite subrogarea organului colegial competent, expres prevăzut de lege în exercitarea abilităților sale – Consiliul Superior al Magistraturii.

Ca urmare, prima instanță s-a eschivat de la exercitarea obligației impusă prin lege, de înfăptuire a actului de justiție, a examinat superficial circumstanțele cauzei, nu a intrat în esența litigiului și nu a apreciat toate circumstanțele și probele existente ale cauzei, pronunțând hotărâre neîntemeiată de admitere a acțiunii.

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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că atât recursul cât și motivarea acestuia depuse la data de 7 decembrie 2020 și, respectiv la data de 5 ianuarie 2021 sunt în termen, or, hotărârea recurată ce constituie obiectul prezentului recurs a fost adoptată la data de 3 decembrie 2020, fiind recepționată de către recurent la data de 16 decembrie 2020 (f.d.183).

La data de 16 decembrie 2020, Curtea Supremă de Justiție a expediat recursul recurentului Consiliul Superior al Magistraturii în adresa intimă Inga Gorlenco și a terțului Aparatul Președintelui Republicii Moldova, cu explicarea dreptului de a depune referință.

Prin referința depusă la data de 27 ianuarie 2021, Inga Gorlenco a solicitat declararea ca inadmisibilă a recursului depus Consiliul Superior al Magistraturii.

Prin referința depusă la data de 9 februarie 2021, Aparatul Președintelui Republicii Moldova a solicitat casarea integrală a hotărârii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii, de respingere a acțiunii.

Studiind materialele dosarului în raport cu argumentele invocate în recurs, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii urmează a fi respins, cu menținerea hotărârii instanței de fond.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

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 instanța ierarhic inferioară în faza procesuală anterioară se atestă că prin Decretul nr. 1608-VII din 4 iunie 2015 a Președintelui Republicii Moldova, reclamanta Inga Gorlenco a fost numită în funcția de judecător la Judecătoria Cahul pe un termen de 5 ani, iar prin hotărârea nr. 157/13 din 16 iunie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii, a înaintat Președintelui Republicii Moldova propunerea privind numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă la Judecătoria Cahul, a judecătorului Inga Gorlenco.

În urma examinării candidaturii vizate, prin prisma corespunderii cu exigențele formulate în Legea cu privire la statutul judecătorului, Președintele Republicii Moldova, Igor Dodon, a solicitat examinarea suplimentară a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco, prin prisma integrității și compatibilității cu interesele funcției publice, iar în calitate de argumente, care au stat la baza solicitării examinării suplimentare a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco s-a menționat că hotărârea nr. 157/13 din 16 iunie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii nu a trecut testul de integritate și corespundere a candidatului propus pentru a fi numit în onorabila funcție de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Ca urmare, la data de 13 august 2020, avizul Președintelui Republicii Moldova nr. 01-06-48 din 31 iulie 2020, a fost remis Inspecției Judiciare pentru verificarea informațiilor expuse, care în vederea executării art. 71 alin. (6) lit. d) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, în baza prevederilor pct. 8.1, 8.2 și 8.3 din Regulamentul cu privire la organizarea, competența și modul de funcționare a inspecției judiciare, aprobat prin hotărârea nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018 a Consiliului Superior al Magistraturii, a efectuat controlul circumstanțelor indicate în demers.

Conform Notei informative a inspectorului-judecător principal Ioana Chironet, care a verificat motivele Președintelui Republicii Moldova, de respingere a candidaturii doamnei Inga Gorlenco, pentru numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, a fost indicat că „referitor la integritatea și conduita judecătorului Inga Gorlenco, Inspecția judiciară a purtat discuții cu colegii judecătorului, care s-au expus pozitiv asupra conduitei etice, eficienței activității acesteia. Alte fapte legate de activitatea judecătorului Inga Gorlenco nu au fost reținute în cadrul studierii temeiurilor de refuz a Președintelui Republicii Moldova”.

Drept rezultat, la data de 18 august 2020 judecătorul Judecătoriei Cahul, Inga Gorlenco, a înaintat în adresa Consiliului Superior al Magistraturii, o petiție sub formă de cerere conform art. 9 alin. (2) și 69 alin. (1) din Codul administrativ, prin care a solicitat înaintarea repetată către Președintele Republicii Moldova, a propunerii, cu privire la numirea sa în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, iar în cadrul ședinței Consiliului Superior al Magistraturii, a susținut în totalitate cererea înaintată, susținând că motivele invocate de Președenție nu și-au găsit confirmare, petițiile fiind anonime.

Prin hotărârea nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020, Consiliul Superior al Magistraturii a respins cererea judecătorului Inga Gorlenco, judecător la Judecătoria Cahul, cu privire la înaintarea repetată a propunerii de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă. A fost propus Președintelui Republicii Moldova eliberarea judecătorului Inga Gorlenco, din funcția de judecător al Judecătoriei Cahul în temeiul art. 25 alin. (1) lit. k) din Legea cu privire la statutul judecătorului.

Considerând că nu au fost prezentate probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția de judecător, de încălcare de către aceasta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui și având în vedere că din actul administrativ individual defavorabil vizat nu se desprind careva temeiuri legale privind respingerea cererii judecătorului Inga Gorlenco cu privire la înaintarea repetată a propunerii de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului

de vîrstă, reclamanta Inga Gorlenco s-a adresat instanței de contencios administrativ a Curții de Apel Chișinău cu prezenta acțiune de apărare a drepturilor pretins încălcate – dreptul de numire în funcție a judecătorului până la atingerea plafonului de vîrstă, solcitând anularea hotărârii nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii și obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite hotărârea cu privire la admiterea cererii de propunere repetată a Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vîrstă.

Fiind investită cu examinarea cauzei în fond, prima instanță avînd ca obiect anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, s-a pronunțat în favoarea temeiniciei acțiunii, pe care a admis-o integral.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a constatat că hotărârea nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii este ilegală și urmează a fi anulată pentru faptul că autoritatea publică nu a îndeplinit procedura de emiterie a actului administrativ individual și anume cea de motivare, or, persoana interesată ale cărei drepturi sunt vizate urmează să cunoască motivele respingerii cererii sale.

Deși, Consiliul Superior al Magistraturii într-adevăr deține un drept discreționar la luarea deciziei privind numirea judecătorului până la atingerea plafonului de vîrstă de 65 ani, însă acest drept trebuie înțeles în sensul că, din motivarea deciziei discreționare, trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea acestui drept discreționar, condiții ce la caz lipsesc.

Respectiv, actul administrativ individual defavorabil contestat, nu conține în sine o motivare completă, clară, cu trimiteri la probe incontestabile de incompatibilitate a judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea acesteia până la atingerea plafonului de vîrstă, de încălcare de către aceasta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui.

Prin urmare, Consiliul Superior al Magistraturii nu și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, iar această încălcare se materializată prin faptul că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite, ceea ce poartă un caracter neproportional scopului urmărit, fapt ce denotă și ilegalitatea lui în fond, prin prisma art.141 alin. (1) Cod administrativ.

Ce ține de argumentul pârâtului invocat în referința depusă precum că, hotărârea motivată nr.330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii conține considerentele care justifică emiteria acestui act, fiind expuse temeiurile de fapt și de drept, care au stat la baza adoptării acesteia, cât și oportunitatea emiterii actului administrativ, acesta a fost respins ca fiind neîntemeiat, deoarece temeiurile de fapt și de drept indicate în conținutul hotărârii contestate contravin reglementărilor legale în vigoare, iar oportunitatea actului administrativ nu justifică încălcările de lege admise la emiteria acestuia, motiv pentru care Curtea de Apel Chișinău a conchis asupra temeiniciei acțiunii.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme

de Justiție consideră concluzia instanței de fond despre necesitatea admiterii integrale a acțiunii justă, ea având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită. Or, Curtea de Apel Chișinău a stabilit corect situația de fapt și de drept în prezenta speță, a dat o apreciere obiectivă probelor administrate și a emis o hotărâre întemeiată și legală care corespunde legislației în vigoare.

Colegiul relevă că întru soluționarea corectă a litigiului dedus judecătii nu poate fi constrâns, la examinarea actului administrativ criticat doar prin prisma normelor invocate de către reclamantă, ci este liber să le analizeze și în raport cu prevederile relevante pentru soluționarea justă a litigiului dedus judecătii, importante fiind argumentele aduse în acest sens.

Cu referire la competența jurisdicțională pentru acțiunea în contencios administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (3) din Codul 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) din Codul administrativ, se referă atât la actele administrative individuale favorabile, cât și actele administrative individuale defavorabile emise de către Consiliul Superior al Magistraturii prin acțiune ori omisiune.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că în prezența unui act administrativ individual emis de către Consiliul Superior al Magistraturii, fără dubii de interpretare competența jurisdicțională de soluționare a acțiunii în contencios administrativ se circumscrie Curții de Apel Chișinău, în conformitate cu art. 191 alin. (3) din Codul administrativ.

În continuare, instanța de recurs 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) din Codul 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.

La rândul său, 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că reclamanta Inga Gorlenco a înaintat în instanța de judecată competentă o acțiune în anulare și în obligare. Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, înaintarea acțiunii în anulare are ca scop anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual, iar cea în obligare – obligarea autorității publice

să emită un act administrativ individual solicitat de către reclamant și respins de către pârât.

Astfel, pentru a aprecia argumentele recurentului privind admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ, completul specializat în examinarea acțiunilor de contencios administrativ se va conduce de prevederile art. 9, 10, 11 alin. (1), 17, 20, 39, 163 lit. c), 189, 207, 208, 209, 225 din Codul administrativ în coroborare cu art. 25 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1997.

Instanța de recurs, în această privință constată respectarea de către reclamantă a exigențelor legale vis-a-vis de aspectele formale ale cererii de chemare în judecată conform prevederilor art. 211 – 212 din Codul administrativ.

La acest capitol, Colegiul reține art. 20 din Codul administrativ care prevede expres 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.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție notează că dispoziția legală enunțată aplicată în coroborare cu prevederile art. 5, 17, 39 și 209 din Codul administrativ decelează condițiile de admisibilitate ale acțiunii în contenciosul administrativ.

În privința condiției activității administrative, art.5 din Codul administrativ, prevede că, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Respectiv, actul administrativ individual conform art.10 alin. (1) din Codul administrativ 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. Actul administrativ individual se emite la cerere conform art. 9 alin. (2) din Codul administrativ prin inițierea procedurii administrative. Procedura administrativă, conform art. 6 alin. (1) din Codul administrativ, este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

Din analiza cererii de chemare în judecată rezultă că reclamanta a solicitat anularea hotărârii nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii și obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite hotărârea prin care să admită cererea reclamantei privind propunerea repetată a Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Hotărârea nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii este un act administrativ individual defavorabil.

Completul specializat în examinarea acțiunilor contencios administrativ reține că prin act administrativ individual defavorabil conform art.11 alin.(1) lit.a) din Codul administrativ se înțelege actul care impune destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Astfel, existența unui element din cele menționate denotă caracterul defavorabil al actului administrativ individual.

Iar conform art.11 alin.(1) lit.b) din Codul administrativ, actul administrativ individual favorabil reprezintă actul care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

În accepțiunea art.17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă. Reclamanta, Inga Gorlenco revendică apărarea pe calea controlului judecătoresc a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ, și anume, dreptul de numire în funcție a judecătorului până la atingerea plafonului de vîrstă.

Totodată, conform art. 208 și 163 lit. c) din Codul administrativ în coroborare cu art. 25 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1997, acțiunea în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii se depune nemijlocit în instanța de judecată în termen de 30 zile de la comunicarea actului administrativ individual, astfel, procedura prealabilă nu se efectuează.

În sensul enunțat, art. 209 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, 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. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

Având în vedere că actul administrativ individual defavorabil care se solicită a fi anulat la caz – hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 330/27 a fost adoptat la data de 3 noiembrie 2020, iar acțiunea în contencios a fost înaintată de către reclamanta Inga Gorlenco la data 10 noiembrie 2020, instanța de recurs reține respectarea la caz a termenului de înaintare a acțiunii.

Sub acest aspect, Colegiul reține ca întemeiată concluzia instanței de fond referitoare la faptul că la caz nu se regăsesc motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ.

Cu referire la temeinicia acțiunii în contenciosul administrativ, instanța de recurs reține inițial că într-un stat de drept este esențială obligația de respectare a Legii Supreme, care reprezintă garantul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Conform art. 16 din Constituție, respectarea și ocrotirea persoanei în Republica Moldova constituie o îndatorire primordială a statului, o atribuție inalienabilă a tuturor ramurilor puterii în stat.

În mecanismul statal de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului un factor de primă importanță constituie buna funcționare a autorității

judecătorești, astfel încât să se asigure oricărei persoane dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime (art.20 alin.(1) din Constituție).

Însă protecția judiciară efectivă și completă se poate realiza doar în condițiile unei adevărate independențe a autorității judecătorești, în special a judecătorilor. Acest fapt impune asigurarea autonomiei și independenței puterii judecătorești, reglementarea constituțională a limitelor și principiilor activității sale.

Dispozițiile constituționale privind separația puterilor în legislativă, executivă și judecătorească (art.6 din Constituție), privind independența, imparțialitatea și inamovibilitatea judecătorilor instanțelor judecătorești (art.116 alin.(1) din Legea supremă), privind stabilirea prin lege organică a organizării instanțelor judecătorești, a competenței acestora și procedurii de judecată (art.115 alin.(4) din Constituție) definesc statutul juridic al judecătorului în Republica Moldova și consacră justiția ca o ramură a puterii în stat independentă și imparțială.

Aceste principii constituționale și-au găsit reflectare în legile Republicii Moldova privind organizarea judecătorească, cu privire la statutul judecătorului, cu privire la Curtea Supremă de Justiție, cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Aceste legi constituie cadrul legal care stabilește sistemul garanțiilor juridice pentru buna desfășurare a activității puterii judecătorești.

Potrivit normelor constituționale, puterea judecătorească se exercită numai prin instanța judecătorească independentă și imparțială, în persoana judecătorului, unicul purtător al acestei puteri.

Puterea judecătorească independentă și imparțială constituie un element fundamental și indispensabil al statului de drept.

Dispozițiile art.114 și art.116 alin.(1) din Constituție în coroborare cu art.17 din Legea cu privire la statutul judecătorului consacră principiul independenței judecătorilor, fără de care nu se poate vorbi de o activitate autentică de îndeplinire a justiției. Realizarea principiului independenței judecătorului, pus la baza autonomiei autorității judecătorești, se asigură prin procedura de îndeplinire a justiției, modul de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție a judecătorului.

Măsurile de asigurare eficientă a garanțiilor de competență, independență și imparțialitate ale judecătorilor sînt stipulate și în Carta Europeană cu privire la Statutul Judecătorului - un instrument destinat tuturor statelor europene, adoptat în cadrul celei de-a doua reuniuni multilaterale cu privire la statutul judecătorilor din Europa, organizată de Consiliul Europei la 8-10 iulie 1998 la Strasbourg.

Carta Europeană cu privire la Statutul Judecătorilor nu are un statut formal, ea codifică un șir de obiective și principii care sunt consacrate în alte acte juridice internaționale, cum ar fi Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care au forță juridică obligatorie.

Unul din principiile generale ale Cartei (pct.1.3.) stipulează că pentru orice decizie referitoare la selectarea, încadrarea, desemnarea, exercitarea profesiei sau încetarea funcțiilor unui judecător statutul prevede intervenția unei instanțe independente față de puterea executivă și legislativă.

Conform punctului 3.1. al Cartei, decizia de desemnare în funcția de judecător a candidaților selectați și decizia de repartizare într-o anumită instanță judecătorească sunt luate de către instanța independentă menționată în punctul 1.3. sau în baza propunerii, recomandării, avizului, sau cu acordul acestei instanțe.

În Republica Moldova instanța care realizează dispozițiile stipulate în pct.1.3. și pct.3.1. ale Cartei este Consiliul Superior al Magistraturii. Modul de organizare și de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii este reglementat de Constituție și de Legea organică nr.947-XIII din 19 iulie 1996.

Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, care exercită autoadministrarea judecătorească și este garantul independenței autorității judecătorești.

Consfințind atribuțiile de bază ale acestui organ de autoadministrare judecătorească, Constituția – art.123 alin. (1) statuează că Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători.

Așadar, Consiliul Superior al Magistraturii, în baza atribuțiilor constituționale, exercită două funcții ce izvorăsc din necesitatea protejării independenței judecătorilor: funcția de a asigura numirea judecătorilor și funcția de a veghea la respectarea principiului inamovibilității judecătorilor.

Pornind de la statutul constituțional-legal al judecătorului, de la calitatea sa de purtător al puterii judecătorești, ținând cont de faptul că independența judecătorului presupune capacitatea sa de a aplica corect legea și de a se caracteriza prin înalte calități morale, legiuitorul a condiționat selectarea, promovarea, desemnarea judecătorului printr-o serie de exigențe obiective privind calificarea, onestitatea, competența și experiența lui de viață.

Asigurând numirea judecătorului, așa cum prevăd dispozițiile Constituției și a Legii nr.947-XIII, Consiliul Superior al Magistraturii selectează candidaturile pentru funcția de judecător cu cele mai înalte caracteristici profesionale și morale, prevăzute de lege, și face propuneri Președintelui Republicii Moldova sau, respectiv, Parlamentului de numire, promovare la o instanță superioară, transferare la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară, de numire în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță ori de eliberare din funcție a judecătorilor, președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești, primește jurământul judecătorilor.

După cum s-a menționat, selectarea și desemnarea judecătorilor constituie o premisă importantă a constituirii și asigurării independenței judecătorului.

Potrivit art.116 alin. (2) din Constituție, judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii. Judecătorii care au susținut concursul sînt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii vor fi numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă, stabilit în condițiile legii.

Deci, procedura de numire a judecătorilor în funcție este stipulată în art. 11 din Legea nr.544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

În corespundere cu art. 11 alin. (1) și (3) din Legea vizată, judecătorii judecătorilor și judecătorii curților de apel se numesc în funcție, din numărul

candidaților selectați prin concurs, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Candidații selectați, care întrunesc condițiile specificate la art.6, se numesc în funcția de judecător inițial pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii sînt numiți în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă de 65 de ani.

Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea în funcția de judecător pe 5 ani sau pînă la atingerea plafonului de vîrstă și numai în cazul depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui

Respectiv, avînd în vedere cele menționate și reieșind din prevederile art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, se desprinde că întru exercitarea funcțiilor sale, Consiliul Superior al Magistraturii are următoarele competențe referitoare la cariera judecătorilor: face propuneri Președintelui Republicii Moldova sau, respectiv, Parlamentului de numire, promovare la o instanță superioară, transferare la o instanță de același nivel sau la o instanță inferioară, de numire în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță ori de eliberare din funcție a judecătorilor, președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești. Iar conform art. 19 alin. (4) din aceeași lege, doar în cazul în care Președintele Republicii Moldova sau, după caz, Parlamentul respinge candidatura propusă, Consiliul Superior al Magistraturii, în condițiile art.11 din Legea cu privire la statutul judecătorului, art.16 din Legea privind organizarea judecătorească și art.9 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, poate propune aceeași sau altă candidatură pentru funcția vacantă cu votul a două treimi din membrii săi.

Sub acest aspect și reieșind din normele legale care reglementează activitatea Consiliului Superior al Magistraturii rezultă că Consiliul în prezența întrunirii condițiilor prevăzute de normele de drept materiale deține un drept discreționar cu privire la numirea judecătorului în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă de 65 de ani, deoarece fiecare membru al Consiliului este liber să voteze după propria convingere.

În același timp, Colegiul reține că deși decizia unde se manifestă puterea discreționară se referă la aspectele care, într-un cadru legal, conferă autorității publice o anumită libertate de decizie, acest lucru nu presupune în nici un caz devierea de la litera legii, or, decizia luată în mod discreționar, trebuie să fie una optimă, să corespundă finalității actului, sensului legislației în vigoare, principiilor generale ale dreptului intern și internațional, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, deci să corespundă scopului urmărit, care alcătuiește esența „dreptului discreționar”, a cărui realizare se efectuează cu respectarea principiilor legalității, oportunității și a echității.

Cu alte cuvinte, autoritatea publică posedă, o marjă discreționară, în măsura în care nu afectează de o manieră nejustificată drepturile fundamentale ale persoanei, adică decizia discreționară trebuie să fie una convenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia autoritățile publice „trebuie” să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite

și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Prin urmare, Consiliul Superior al Magistraturii era obligat prin lege să își exercite discreția.

Prin prisma art. 225 alin. (1), (2) Cod administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

La acest capitol, relevante întru soluționarea justă a litigiului sunt și prevederile art. 118 Cod administrativ, potrivit cărora motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Raportând la caz cadrul legal enunțat și reieșind din constatările sus-menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că prima instanță corect a ajuns la concluzia admiterii pretenției reclamantei Inga Gorlenco invocate în acțiune cu privire la anularea hotărârii nr. 330/27 din 3 noiembrie 2020 a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii și întemeiat a anulat actul administrativ contestat ca fiind emis contrar legii.

Aceasta deoarece Consiliul Superior al Magistraturii nu și-a exercitat cu bună-credință dreptul discreționar în soluționarea procedurii administrative și emiterea actului administrativ contestat. Or, din actul administrativ individual defavorabil contestat nu rezultă nici un motiv obiectiv referitor la respingerea solicitării reclamantei privind propunerea de către pârât Președintelui Republicii Moldova, de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, adică actul administrativ individual defavorabil contestat, nu conține în sine o motivare completă, clară, cu trimiteri la probe, această exigență urmând a fi realizată într-un mod suficient de explicit, condiții însă ce nu se atestă la caz.

Colegiul are în vedere că principiul motivării impune necesitatea ca autoritatea care emite un act administrativ să arate, în mod expres, elementele de fapt și de drept care determină adoptarea deciziei respective. Motivarea reprezintă un element esențial pentru formarea convingerii cu privire la legalitatea și oportunitatea actului

administrativ, constituind, totodată, o garanție a alegerii soluției optime de către organul de decizie.

Amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz. Așadar, deși motivarea reprezintă o obligație generală, aplicabilă oricărui act administrativ, ea face obiectul unei aprecieri în concreto, după natura acestuia și contextul adoptării sale, prin prisma obiectivului său, care este prezentarea într-un mod clar și neechivoc a raționamentului instituției emitente a actului.

Motivarea urmărește o dublă finalitate: îndeplinește, în primul rând, o funcție de transparență în profitul beneficiarilor actului, care vor putea, astfel, să verifice dacă actul este sau nu întemeiat; permite, de asemenea, instanței să realizeze controlul său jurisdicțional, deci în cele din urmă permite reconstituirea raționamentului efectuat de autorul actului pentru a ajunge la adoptarea acestuia; desigur ea trebuie să figureze chiar în cuprinsul actului și să fie realizată de autorul său.

Cu alte cuvinte, emiterea de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a hotărârii privind respingerea solicitării cu privire la numirea judecătorului Inga Gorlenco în funcție până la atingerea plafonului de vârstă de 65 de ani trebuie să opereze doar atunci când solicitantul se află în prezența unor impedimente legale, cum ar fi incompatibilitatea, lipsa caracterului ireproșabil constatat sau nerespectarea procedurii de evaluare.

La caz, aceste circumstanțe lipsesc, or, atât Președintele Republicii Moldova cât și Consiliul Superior al Magistraturii nu au prezentat probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția de judecător, de încălcare de către Inga Gorlenco a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, iar din actul administrativ individual defavorabil vizat nu se desprind careva temeiuri legale privind respingerea cererii judecătorului Inga Gorlenco cu privire la înaintarea repetată a propunerii de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Dimpotrivă, respectarea cerințelor de profesionalism, integritate și meritocrație rezultă din calificativul „foarte bine” acordat de Colegiul de evaluare prin hotărârea nr.42/3 din 5 iunie 2020, cât și din actul administrativ individual favorabil emis anterior, în aceleași condiții de Consiliul Superior al Magistraturii – hotărârea nr.157/13 din 16 iunie 2020, prin care Consiliul Superior al Magistraturii, a înaintat Președintelui Republicii Moldova propunerea privind numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă la Judecătoria Cahul, a judecătorului Inga Gorlenco, din care rezultă că pe parcursul a 5 ani, magistrata nu a fost sancționată disciplinar, nu a fost vizată în hotărârile și deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului, a demonstrat un nivel înalt de cunoștințe și aptitudini profesionale, stabilind astfel o corespundere obiectivă cu funcția pe care o deține, a respectat etica profesională, a asigurat apărarea drepturilor și libertăților persoanelor, onoarei și demnității acestora, fiind specialist bine pregătit, cu spirit de organizare, coordonare și cunoaștere profundă a legislației și practicii de aplicare a acesteia, bucurându-se de stima colegilor.

Din aceste circumstanțe nu poate fi reținut și se va respinge argumentul recurentului Consiliul Superior al Magistraturii precum că actul administrativ

contestat este motivat prin indicarea numărului de voturi acumulat de fiecare candidat, fiind expuse și temeiurile de fapt și de drept, care au stat la baza adoptării acesteia, cât și oportunitatea emiterii actului administrativ.

Or, pe lângă faptul că temeiurile de fapt și de drept indicate în conținutul actului administrativ individual defavorabil contestat contravin reglementărilor legale în vigoare, iar oportunitatea actului administrativ, nu justifică încălcările de lege admise la emiterea acestuia, Consiliul Superior al Magistraturii nu a probat și nu a motivat nici acele situații și condiții legale, care justifică în mod absolut, hotărârea care a fost adoptată prin raportare la interesul public stabilit de lege, cu atât mai mult că contrar art. 119 Cod administrativ încălcările reținute denotă și o problemă de incertitudine și netransparența a hotărârii emise de către Consiliul Superior al Magistraturii, circumstanțe care generează caracterul incert al actului administrativ individual defavorabil emis de către autoritatea publică pârâtă.

Aceasta deoarece reclamanta a obținut funcția de judecător prin concurs, și deține dreptul de a o exercita până la atingerea plafonului de vârstă, nefiind prezente careva obstacole de ordin legal.

Conform art. 12 alin. (1) din Legea privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor nr. 154 din 5 iulie 2012, performanțele judecătorilor se evaluează de către colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, evaluarea avînd ca scop stabilirea nivelului de cunoștințe și aptitudini profesionale ale judecătorilor, cât și a capacității de a aplica cunoștințele teoretice și aptitudinile necesare în practica profesiei de judecător, stabilirea aspectelor slabe și aspectelor forte din activitatea judecătorilor, stimularea tendinței de perfecționare a abilităților profesionale și sporirea eficienței activității judecătorilor la nivel individual și la nivel de instanțe judecătorești.

Totodată, art. 13 alin. (4) lit. a) din aceeași lege, judecătorul este supus evaluării performanțelor în mod extraordinar și în cazul numirii în funcție pînă la atingerea plafonului de vîrstă.

În acest context, Colegiul reține că, hotărârea Colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor constituie un act administrativ individual incontestabil conform art. 30 și 140 din Codul administrativ și obligatoriu conform art. 139 alin. (4) din Codul administrativ pentru orice persoană, orice autoritate publică, inclusiv pentru Consiliul Superior al Magistraturii, deci Consiliul Superior al Magistraturii nu ar trebui să aibă competența să schimbe singur calificativul oferit ca urmare a evaluării extraordinare a performanțelor, decât doar atunci când solicitantul se află în prezența unor impedimente legale, cum ar fi incompatibilitatea, lipsa caracterului ireproșabil constatat sau nerespectarea procedurii de evaluare, condiții care însă lipsesc în speță.

Completul pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ subliniază că, controlul judecătoresc efectiv impune instanței de judecată și obligația să verifice legalitatea actului administrativ individual și prin prisma respectării principiului proporționalității.

În corespundere cu art. 21 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată

competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Colegiul reține în principiu, ingerința în drepturile persoanei în cazurile și condițiile stabilite de lege, însă aceasta trebuie să fie proporțională.

Astfel, conform art. 29 alin. (1) – (3) din Codul administrativ, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproportională în raport cu scopul urmărit.

Principiul proporționalității se referă la faptul că măsurile prin care se efectuează o ingerință în drepturile persoanei ar trebui folosite cu atenție și numai atunci când este cu adevărat urgent. Prin urmare, puterea publică nu ar trebui să intervină în drepturi mai mult decât este necesar.

În așa fel, o măsură oficială întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: are un scop legitim; este potrivită; necesară și rezonabilă.

Colegiul pentru motivele arătate mai sus conchide că, măsura oficială întreprinsă de Consiliul Superior al Magistraturii nu este una întemeiată. Din acest punct de vedere respingerea solicitării reclamantei de către pârâtul-recurent contravine art. 21 alin. (3) și 29 din Codul administrativ.

Or, scopul legitim urmărit de către Consiliul Superior al Magistraturii prin adoptarea hotărârii de respingere a solicitării reclamantei privind numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, nu doar că nu este motivat, dar nici afirmat.

La acest capitol, Colegiul reține și faptul că o măsură oficială este întotdeauna potrivită dacă ajută la promovarea obiectivului dorit. Astfel, dacă este sau nu potrivită cu scopul legitim măsura de respingere a solicitării reclamantei de către pârât, nu poate fi apreciată din lipsă de elemente de fapt ce urmau au fi acumulate conform art. 22, 85 alin. (3) și 87 din Codul administrativ, dar și din lipsa scopului legitim, care nu numai că nu este enunțat, dar nici motivat, circumstanță care denotă încălcarea prevederilor art. 31 și art. 118 alin. (1) – (3) din Codul administrativ.

Or, nici în referința depusă, nici în recurs, dar nici din dosarul administrativ nu pot fi desprinse elemente de fapt care ar justifica necesitatea măsurii, și anume neconfirmarea reclamantei în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Având în vedere că proporționalitatea este în strânsă legătură cu rezonabilul, la caz lipsește și rezonabilitatea măsurii adoptate de Consiliul Superior al Magistraturii. Or, măsura oficială întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproportională în raport cu scopul urmărit. În speță, recurentul nu a prezentat nici o probă în conformitate cu prevederile art. 220 alin. (1) și 93 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, prin care ar proba rezonabilitatea măsurii oficiale cu scopul legitim urmărit.

Totodată, conform art. 17 lit. b) din Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20 iulie 1995, independența judecătorului este asigurată și prin procedeele de numire, suspendare, demisie și eliberare din funcție.

La rândul său, punctul 10 din Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), „independența judecătorească este o condiție obligatorie pentru existența statului de drept și garanția fundamentală a unui proces echitabil. Judecătorii „au sarcina deciziei finale asupra vieții, libertăților, drepturilor, obligațiilor și proprietății cetățenilor” (expunerea principiilor fundamentale ale Națiunilor Unite, preluate în declarația de la Beijing; și articolele 5 și 6 ale Convenției europene privind drepturile omului). Independența acestora nu este o prerogativă sau un privilegiu în propriul lor interes ci în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc înfăptuirea justiției”.

Numirea (reconfirmarea) judecătorului joacă un rol decisiv în asigurarea independenței și imparțialității judecătorului și consolidarea statului de drept, reiese din prevederile pct. 48 al Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), care prevede că, practica europeană este în general aceea de a face numiri permanente până la vârsta legală de pensionare.

Mai mult, în Principiile de Bază privind Independența Justiției se statuează că „Judecătorii, indiferent că sunt numiți sau aleși, trebuie să aibă mandatul garantat până la o vârstă obligatorie de pensionare sau până la expirarea mandatului lor, în cazul în care există o astfel de durată.

La acest capitol, Comisia de la Veneția a indicat că numirea judecătorului pentru o anumită perioadă de timp, sau pentru o perioadă de probă, constituie o amenințare pentru independența și imparțialitatea judecătorului. Astfel, institutul juridic al numirii inițiale a judecătorului pentru o perioadă de 5 ani și reconfirmarea ulterioară în funcție, interpretate în sensul unui dreptului discreționar inexistent, este și în contradicție cu cele mai bune practici europene în materia respectivă.

Previzibilitatea legii presupune că, de la bun început judecătorii sunt îndreptățiți să aibă încrederea că vor fi eliberați din funcție doar în cazul în care nu for face față rigorilor impuse de profesie și că decizia cu privire la eliberarea din funcție va fi luată de către organul de autoadministrare a judecătorilor, cu respectarea legii materiale și procedurilor.

Astfel, reglementarea de către Legea fundamentală și cadrul normativ infra-constituțional al termenului inițial de 5 ani pentru care este numit judecătorul, nu oferă ulterior un dreptul discreționar Consiliului Superior al Magistraturii de a nu reconfirma judecătorul în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, decât în anumite împrejurări de ordin obiectiv, care după cum s-a constatat supra în litigiul dedus judecății lipsesc.

Consiliul Superior al Magistraturii nu este îndreptățit să refuze propunerea pentru reconfirmarea în funcție, decât dacă a constatat că judecătorul nu merită să mai facă parte din corpul judecătorească, conform motivelor expres prevăzute de lege.

La caz, asemenea temeuri nu au fost constatate nici în procedura de evaluare a Ingăi Gorlenco, nici de către Inspekția Judiciară, dar și nici de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii în ședința din 3 noiembrie 2020, motiv care în plus justifică temeinicia soluției instanței de fond în această parte.

Cu referire la pretenția invocată în acțiune cu privire la obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a emite hotărârea, prin care să admită cererea judecătorului Inga Gorlenco privind propunerea repetată Președintelui Republicii Moldova a candidaturii judecătorului Inga Gorlenco pentru numirea în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, aceasta corect a fost admisă de prima instanță.

Într-adevăr, înaintarea propunerii Președintelui Republicii Moldova de numire în funcție până la atingerea plafonului de vârstă a judecătorului ține de competența Consiliului Superior al Magistraturii, însă acest fapt nu poate constitui drept temei pentru respingerea acțiunii în această parte, în situația în care din actul administrativ contestat rezultă că organul de autoadministrare judecătorească pe de o parte nestabilind prin probe incontestabile incompatibilitatea reclamantei cu funcția respectivă, de încălcare de către aceasta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui, pe de altă parte, fără a motiva temeiurile respingerii cererii reclamantei, în rezultatul exprimării votului membrilor, cu drept de vot, prezenți la ședință - 7 (șapte) voturi pro și 4 (patru) împotriva, a conchis că reclamanta – judecătorul Inga Gorlenco nu a întrunit numărul necesar de voturi pentru a fi propusă Președintelui Republicii Moldova în vederea numirii în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Respectiv, Consiliul Superior al Magistraturii în cadrul puterii sale discreționare, având obligația de a explica de ce a adoptat o anumită conduită din mai multe posibile nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Legii cu privire la statutul judecătorului și al Legii cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

Or, puterea discreționară nu trebuie confundată cu posibilitatea de a acționa arbitrar sau fără control, cum se pare că ar sugera-o utilizarea cuvântului „discreționar”. Atunci când decizia administrativă nu respectă limitele exterioare pe care legea le stabilește puterii discreționare a administrației, intervine excesul de putere, motiv pentru care Colegiul prin prisma art. 1 alin. (1), 3, 39, 206 alin. (1) lit. b) în coroborare cu art. 224 alin. (1) lit. b) Cod administrativ conchide că și soluția adoptată de prima instanță în această parte este legală și întemeiată, iar temeiuri de casare nu există, or, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată, 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, adică înaintarea acțiunii în obligare are anume ca scop – obligarea autorității publice de a emite un act administrativ individual solicitat de către reclamant și respins de către pârât.

Subsidiar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție subliniază că, examinarea admisibilității și soluționarea acțiunii în obligare se efectuează într-o strânsă și indisolubilă legătură organică cu cărțile I și II ale Codului administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrative, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).

Astfel, acțiunea în obligare este mijlocul autorizat de lege pentru reclamant de a obține în privința autorității publice un drept subiectiv public prin emiterea, în special, a unui act administrativ individual favorabil, atunci când sunt întrunite condițiile prescrite de norma de drept material public, iar autoritatea publică în mod ilegal a respins solicitarea respectivă a petiționarului.

Colegiul subliniază că, acțiunea în obligare este admisibilă în situația în care, procedura administrativă inițiată conform art. 9 alin. (2) și art. 69 alin. (1) și (2) din Codul administrativ se finalizează cu respingerea actului administrativ individual solicitat de către petiționar, la caz, a reclamantei de a fi numită în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Procedura administrativă este marcată de un șir de obligații pozitive pe care autoritatea publică urmează să le onoreze atunci când soluționează o cerere cu privire la emiterea unui act administrativ individual favorabil. Astfel, urmează să cerceteze minuțios din oficiu starea de fapt conform art. 22, 85 - 93 din Codul administrativ pentru a stabili dacă sunt întrunite condițiile prevăzute de legea materială [art. 21 alin. (1) CA, așa numita rezervă a legii materiale] pentru emiterea actului administrativ individual solicitat, respectarea egalității de tratament [art. 23 CA], imparțialității [art. 24 CA], proporționalității [art. 29 CA], securității juridice [art. 30 CA] și motivării [art. art. 31, 118 CA].

Colegiul subliniază că, cercetarea din oficiu are o importanță decisivă pentru întreaga procedură administrativă și o administrație publică eficientă a funcției de judecător, conform căruia toate faptele relevante pentru cazul individual trebuie să fie constatate sub propria responsabilitate a autorității. Chiar dacă activitatea unei autorități depinde de o cerere, procedura suplimentară se bazează pe principiul anchetei oficiale, care impune autorităților să determine în mod independent toate circumstanțele care sunt semnificative pentru decizia privind cererea. În cazul în care autoritățile nu îndeplinesc sau nu îndeplinesc în totalitate această obligație de anchetă (cercetarea din oficiu), această neîndeplinire a investigațiilor necesare constituie o încălcare a obligației oficiale.

Colegiul constată că, Consiliul Superior al Magistraturii nu doar că, n-a respectat egalitatea de tratament în raport cu alți judecători aflați în aceleași condiții, proporționalitatea, securitatea juridică, dar și-a încălcat obligația oficială de a stabili faptele care să ateste de ce nu ar întruni reclamantul dreptul la emiterea actului administrativ individual pentru propunerea de numire în funcția de judecător a Ingăi Gorlenco până la plafon.

Instanța de recurs constată că miezul și scopul acțiunii depuse de Inga Gorlenco în obligare, constă în a obliga Consiliul Superior al Magistraturii să emită actul administrativ individual solicitat și respins petiționarului în procedura administrativă. Totodată, prin acțiunea în obligare se verifică prin controlul judecătoresc efectiv dacă reclamantul are dreptul la emiterea actului administrativ individual solicitat, iar în cazul în care acest drept este întrunit, instanța de judecată obligă autoritatea să emită actul solicitat. Colegiul reține că în acțiunea în obligare a Ingăi Gorlenco, nu instanța emite actul în locul autorității, dar doar o obligă pe aceasta la emiterea actului administrativ individual, și doar în cazul în care autoritatea publică nu execută benevol hotărârea judecătorească, atunci pentru restabilirea legalității [art. 21, 36 din CA] și accesul efectiv la controlul judecătoresc

[art. 39 CA], instanța de apel ca instanța de executare silită, în cazuri adecvate și în lipsă de pasivitate ilegală [art. 28, 229 CA] emite actul administrativ individual prescris în hotărârea judecătorească.

Totodată, corelativ obligației autorității publice [textul „obligarea ...” art. 206 alin. (1) lit. b) din CA] de a emite actul administrativ individual revine dreptului petiționarului/reclamantului în sensul art. 17 Codul administrativ la emiterea actului solicitat.

Colegiul pentru a respecta standardul de claritate și motivare a hotărârii judecătorești, precizează cu titlu legal și jurisprudențial că, un număr impunător a litigiilor de contencios administrativ se circumscriu acțiunii în obligare.

Așadar, în lipsa reglementării acțiunii în obligare, statul de drept este o categorie iluzorie, iar autoritățile publice care au obligația de a respecta drepturile persoanei, nu ar putea fi impuse la îndeplinirea îndatoririlor legale, atunci când aplică legea în privința cetățenilor, iar drepturile persoanei ar fi doar niște categorii ipotetice, teoretice și iluzorii, în lipsa unei administrații publice legale, egale, proporționale, imparțiale, eficiente, transparente și a controlorului judecătoresc efectiv asupra activității administrative desfășurată de autoritățile publice, statul ar deraia din servitor prietenos al cetățeanului într-un instrument de opresiune, de subminare a demnității omului și de obstrucționare a dezvoltării societății.

Colegiul menționează că, în conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării și 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.

În senul prevederilor art. 206 alin. (1) lit. b) și 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ se rețin următoarele.

i) Dacă din starea de fapt subsumată normelor de drept material public, rezultă că, reclamantul deține dreptul la emiterea actului administrativ individual, atunci instanța de judecată anulează actul administrativ individual defavorabil [art. 10 și 11 alin. (1) lit. a) CA] de respingere a cererii [art. 9 alin. (2), art. 69 alin. (1), art. 64 alin. (2), art. 78 CA] și eventuala decizie de soluționare a cererii prealabile (art. 162 alin. (3) lit. b), art. 167 și 168 CA) și obligă autoritatea publică să emită actul administrativ individual solicitat și respins neîntemeiat de autoritatea publică.

ii) Sintagma „să emită” se aplică *inter alia* cu prevederile art. 132 Codul administrativ. Conform acestui articol „prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege, atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice cu conducere unipersonală, cât și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială”. Conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

iii) Scopul și esența acțiunii în obligare cât și a hotărârii de admitere a acțiunii în obligare rezidă în obligarea autorității publice de a emite actul administrativ individual la care are dreptul reclamantul. Se reține că, conjuncția „și” din textul art. 224 alin. (1) lit. (b) Cod administrativ, indică că, este necesară atât anularea actului administrativ de respingere a cererii cât și obligarea autorității publice de emitere a actului administrativ individual.

Astfel, deși se anulează actul administrativ individual de respingere a cererii petiționarului, aceasta nu reprezintă o acțiune în contestare, care este distinctă și prevăzută de art. 206 alin. (1) lit. a) și 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, dar un element organic al hotărârii în obligare. Obligarea autorității publice la emiterea actului administrativ individual, nu poate opera decât în prezența anulării actului de respingere a cererii, care reprezintă un obstacol juridic. Or, neanularea actului administrativ de respingere a solicitării petiționarului, în cazul acțiunii în obligare, ar genera o situație contradictorie și de excludere reciprocă. Actul administrativ individual defavorabil de respingere a cererii ar căpăta autoritatea de lucru decis conform art. 140 Cod administrativ, iar prezența acestuia ar împiedica autoritatea publică obligată de instanța de judecată să execute (emită) actul la care a fost obligat. Din aceste motive anularea actului administrativ individual defavorabil de respingere a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ individual favorabil constituie un tot întreg juridic, complex, care nu poate fi divizat. Or, obligarea emiterii actului administrativ individual este ființa juridică a acțiunii în obligare. Acest întreg juridic, adică anularea actului administrativ individual defavorabil de respingere a cererii și obligarea la emiterea actului administrativ individual favorabil, are loc numai dacă reclamantul are dreptul la actul administrativ individual solicitat autorității publice.

Colegiul subliniază că, concluzia enunțată se impune din imperativ textului art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, care prevede că, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată, atunci, în acțiunea în obligare, instanța de judecată anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual. Noțiunea „pretenția” se are în vedere la emiterea actului administrativ individual, conform art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ.

Pentru a exclude eventualele neclarități din partea părților la proces și a societății, Colegiul subliniază că, pentru acțiunea în obligare, dacă este admisă este necesară colaborarea autorității publice, care are obligația de a emite actul administrativ individual la care a fost obligată. Pe când, în cazul acțiunii în contestare, protecția survine fără intervenția autorității publice. Hotărârea de admitere a acțiunii în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. 1 lit. a) și art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ substituie actul ilegal, fapt datorat efectului retroactiv anulării conform art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, iar protecția dreptului [art. 17 CA] survine imediat prin efectul legii. De aceea hotărârile de admitere a acțiunii în contestare nu se supun executării silite, cu excepția art. 224 alin. (2) din Codul administrativ, iar hotărârile judecătorești în obligare prin natura lor juridică și finalitate sunt supuse executării silite, dacă autoritatea publică nu emite actul administrativ benevol.

Aplicând cele statuate mai sus la prezenta cauză, Colegiul observă că prima instanță a pronunțat o hotărâre motivată și nu există niciun element care să indice caracterul arbitrar al modalității în care instanța a aplicat legislația relevantă pentru faptele cauzei, iar motivarea instanței de fond are o legătură logică cu argumentele dezvoltate de părți, fiind respectate cerințele unui proces echitabil.

Din aceste considerente și ținând cont de faptul că cererea de recurs este neîntemeiată, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții

Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul, cu menținerea actului judecătoresc ce a constituit obiectul recursului.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. a) și alin. (2) Cod 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 respinge recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii.

Se menține hotărârea din 3 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la acțiunea în anulare și în obligare depusă de Inga Gorlenco împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Aparatul Președintelui Republicii Moldova cu privire la anularea în tot a actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Maria Ghervas

Nicolae Craiu

Iurie Bejenaru

Nina Vascan