

Î N C H E I E R E

27 octombrie 2021

mun.Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecători

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Instituția Publică „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Biroul Asociați de Avocați „Burac și Asociații” împotriva Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, terți Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, cu privire la constatarea nulității actului administrativ normativ,

împotriva hotărârii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 16 decembrie 2020, BAA „Burac și Asociații” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, terți Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova cu privire la anularea ordinului nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 04 august 2020 a expediat la adresa IP „AIS Moldpres”, notificarea nr. 432, care a fost recepționată de către ultima la 06 august 2020, prin care a solicitat executarea benevolă a actelor judecătorești irevocabile, anume a hotărârii din 23 octombrie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, menținută prin decizia din 10 februarie 2020 a Curții de Apel Chișinău și decizia din 29 iulie 2020 a Curții Supreme de Justiție, prin care s-a obligat IP „AIS Moldpres” să furnizeze BAA „Burac și Asociații”, informația și actele enumerate în interpelarea nr. 36 din 01 martie 2019.

Prin scrisoarea nr. 178 din 10 septembrie 2020, IP „AIS Moldpres”, a informat BAA „Burac și Asociații”, că abonamentele BASIC și PREMIUM la ediția on-line a Monitorului Oficial, au fost create la 24 ianuarie 2019 prin actul administrativ privind instituirea actelor abonamente, anume, ordinul administratorului interimar al IP „AIS Moldpres” nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019.

Considerând actul administrativ normativ și anume ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019, ca fiind ilegal și lovit de nulitate, a solicitat pârâtului prin petiția/cererea nr. 611 din 10 octombrie 2020, expediată ultimului la 10 decembrie 2020 și recepționată la 12 decembrie 2020, anularea ordinului nr.3 AD din 24 ianuarie 2019.

Prin răspunsul nr. 224 din 10 noiembrie 2020, IP „AIS Moldpres”, a refuzat admiterea cerinței invocând motive formale.

A relatat că, ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019, este ilegal și lovit de nulitate absolută, deoarece a fost emis contrar cerințelor prevăzute de pct. 8 și 9 din Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, publicată în Monitorul Oficial la 11 ianuarie 2019, fiind admisă încălcarea/depășirea competenței prevăzute în pct. 24 din Statutul IP „AIS Moldpres”, aprobat prin hotărârea enunțată.

Or, începând cu data de 11 ianuarie 2019, competența exclusivă de aprobare a Nomenclatorului serviciilor prestate de pârât, cât și a Metodologiei de calculare a tarifelor pentru aceste servicii, a fost atribuită Guvernului Republicii Moldova, în conformitate cu pct. 8 alin. (2) din Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres” și respectiv organele de conducere ale pârâtului nu mai dețineau competența de aprobare sau modificare a tipurilor serviciilor prestate de pârât sau de aprobare, modificare a tarifelor pentru aceste servicii, prin prisma pct. 9 și 24 din Statutul pârâtului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018.

Pâna la aprobarea de către Guvernul Republicii Moldova a Nomenclatorului serviciilor prestate de pârât, cât și a Metodologiei de calculare a tarifelor pentru aceste servicii, urmau să fie aplicate serviciile în vigoare la data de 11 ianuarie 2019, și tarifele în vigoare la aceste servicii la acea dată, fără ca pârâtul sau organele sale de conducere să poată interveni în oricare mod și sub oricare formă, în aprobarea sau modificarea tipurilor serviciilor sau tarifelor la aceste servicii, prestate de pârât, prin prisma pct. 9 din Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”.

A menționat că, prin activitatea administrativă a pârâtului, exprimată prin aprobarea și punerea în aplicare a actului administrativ normativ contestat și anume ordinului nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019 – pârâtul pe de o parte a încălcat normele imperative ale Hotărârii Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, iar astfel actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea normelor imperative ale legislației Republicii Moldova.

Iar pe de altă parte, și-a atribuit competențe improprii, care prin efectul Hotărârii nr. 1208 din 05 decembrie 2018 aparțin Guvernului Republicii Moldova, și care prin efectul Statutului pârâtului nu aparțin organelor de conducere ale pârâtului, iar astfel actul administrativ normativ contestat, a fost emis cu încălcarea competenței prevăzută de legislația în vigoare or, în aceste condiții, actul administrativ normativ contestat, emis și semnat de directorul pârâtului, este lovit de nulitate absolută, prin prisma cerințelor prevăzute în art. 202 alin. (2) lit. c) din Codul

civil (modernizat), deoarece se referă la o chestiune ce nu ținea de competența acestui organ a pîrîtului.

În opinia reclamantului, așa cum sancțiunea nulității absolute este expres prevăzută de lege, și anume, art. 202 alin. (2) lit. c) din Codul civil, prin prisma cerințelor stipulate în art. 334 alin. (2) din Codul civil, actul administrativ normativ contestat, este nul, iar nulitatea absolută a acestuia urmează a fi obligatoriu constatată din oficiu de către instanță, conform art. 328 alin. (1) din Codul civil.

Prin încheierea din 21 decembrie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost declinată competența Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani la examinarea cauzei în contenciosul administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de BAA „Burac și Asociații” împotriva IP „AIS Moldpres”, terți Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova privind constatarea nulității actului administrativ normativ.

S-a transmis, conform competenței jurisdicționale, cauza în contenciosul administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de BAA „Burac și Asociații” împotriva IP „AIS Moldpres”, terți Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova privind constatarea nulității actului administrativ normativ, Curții de Apel Chișinău, ca instanță de contencios administrativ, pentru examinare în fond.

Prin hotărârea din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost anulat ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019 emis de IP AIS „Moldpres”.

A fost publicată prezenta hotărâre pe site-ul www.moldpres.md.

A fost pus pe seama IP AIS „Moldpres” cheltuielile legate de publicarea prezentei hotărârii.

Pentru a hotărî astfel, instanța de fond a reținut că, ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019 emis de Instituția Publică Agenția Informațională de Stat „Moldpres” cu privire la stabilirea prețului variantei on-line a Monitorului Oficial pentru anul 2019, stabilind prețul de abonare la varianta on-line abonamentului Basic în mărime de 80 lei lunar și abonamentului Premium în mărime de 500 lei lunar, a fost emisă contrar cu Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres” a fost aprobat Statutul Instituției Publice Agenției Informaționale de Stat „Moldpres”, motiv din care urmează a fi anulat.

În contextul celor expuse, instanța de judecată a stabilit că actul normativ subordonat legii are un caracter subsidiar actului principal pentru executarea căreia a fost emis. Or, aplicarea principiului ierarhiei actelor juridice presupune structurarea actelor normative după regula forței juridice cu care sunt investite, astfel încât actele superioare să reglementeze norme generale, iar prin acte subordonate să se asigure dezvoltarea și detalierea normativă a actului general ierarhic superior. Corespunzător, acțiunea actului normativ subordonat este indisolubilă de acțiunea legii pentru care a fost emis, or acesta expune o consecutivitate secundară de transpunere a legii.

A conchis că, pârâul a devenit instituție publică de la data intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018 cu privire la organizarea și funcționarea Instituției Publice „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, de reorganizare în instituție publică (anume de la data de 11 ianuarie 2019), iar momentul înregistrării de stat a finalizării procedurii de reorganizare a pîrîtului nu

are nici o atribuție la data când pârâtul se consideră de drept (de jure) reorganizat din întreprindere de stat în instituție publică, or data înregistrării de stat a finalizării procesului de reorganizare este relevantă doar sub aspectul că de la această dată reorganizarea respectivă a devenit opozabilă terților, iar concluzia respectivă rezultă expres din prevederile art. 69 alin. (5) și 184 alin. (1) din Codul civil și rezultă implicit din prevederile art. 20 alin. (1) din Legea nr. 220 din 19 octombrie 2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali, care prevede că faptul reorganizării se stabilește prin hotărârea respective, însă despre acest fapt, persoana juridică supusă reorganizării este obligată să înștiințeze organul de înregistrare de stat în termen de 30 de zile.

Prin urmare, finalizarea la 29 martie 2019 a procesului de înregistrare a reorganizării pârâtului în instituție publică nu afectează în nici un fel concluzia că pârâtul a devenit de drept instituție publică începând cu data de 11 ianuarie 2019 (inclusiv) când a intrat în vigoare Hotărârii Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018.

La 09 iulie 2021, prin intermediul poștei electronice, IP „AIS Moldpres”, a depus recurs nemotivat împotriva hotărârii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, ulterior la 03 septembrie 2021, prin intermediul poștei electronice, a depus motivarea recursului, solicitând admiterea recursului, casarea hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul și-a exprimat dezacordul cu hotărârea primei instanțe, reținând că a fost pronunțată cu încălcarea competenței jurisdicțional-materiale.

În opinia recurentului, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani precum și Curtea de Apel Chișinău, ca instanța de fond, în mod eronat a constatat că ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2020 este un act administrativ normativ și litigiul este atribuit în competența Curții de Apel Chișinău, ca instanța de contencios administrativ pentru examinare în fond, fără a fi argumentat cum s-a ajuns la o astfel de constatare.

În susținerea opiniei, recurentul a comunicat că, actul contestat - ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2020, nu este un act administrativ normativ, deoarece nu a fost emis de o autoritate publică, care acționează în regim de putere publică pentru reglementarea unui caz în domeniul dreptului public și, respectiv, Curtea de Apel Chișinău eronat constată că ordinul nr. 3 AD din 24 ianuarie 2020 contestat cade sub incidența art. 12 din Codul administrativ, fiind un act juridic subordonat legii adoptat, aprobat și emis de autoritate publică în baza prevederilor legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Recurentul a subliniat că, Întreprinderea de Stat „Agenția Informațională de Stat „Moldpres” a fost reorganizată prin transformare în Instituția publică „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, prin Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12 din 11 ianuarie 2019, act normativ prin care a fost aprobat și Statutul Instituției publice. Așadar, conform pct. 1 din hotărârea nominalizată, Întreprinderea de Stat „Agenția Informațională de Stat „Moldpres” se reorganizează prin transformare în Instituția publică „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”.

Recurentul a indicat că, instanța de judecată eronat a reținut și a apreciat argumentul reclamantului că pârâtul a devenit de drept instituție publică începând

cu data de 11 ianuarie 2019 (inclusiv) când a intrat în vigoare Hotărârea Guvernului nr. 1208 din 05 decembrie 2018, invocând că, în cazul reorganizării prin absorbție, reorganizarea produce efecte la data înregistrării modificărilor în actele de constituire ale persoanei juridice absorbante.

Recurentul a conchis că, Agenția „Moldpres” la momentul aprobării ordinului nr. 3 AD din 24 ianuarie 2019, încă nu căpătase statut de instituție publică, devenind instituție publică abia la data de 29 martie 2019, din momentul înregistrării de stat a noii forme juridice de reorganizare și, respectiv, nu cădea sub incidența art. 7 din Codul administrativ, astfel cum afirmă reclamantul, și constată Curtea de Apel Chișinău. Deci, la momentul emiterii ordinului contestat, Agenția „Moldpres” nu avea statut de autoritate publică și nu acționa în regim de autoritate publică, iar actele (acțiunile/inacțiunile) acesteia nu conțineau substanță administrativă în sensul conferit de lege. Or, interpretarea extensivă a art. 2 din Codul administrativ este improprie spiritului și literei legii.

Statutul Întreprinderii de Stat „AIS „Moldpres”, în vigoare până la data de 29.03.2019, stabilea că „Moldpres” funcționează în condiții de autogestiune, iar activitatea era reglementată de Legea cu privire la antreprenoriat și întreprinderi, precum și de alte acte normative cu caracter economic. ÎS AIS „Moldpres” nu exercita „atribuții cu caracter necomercial”. Pct. 6 din Statutul AIS „Moldpres” ÎS stipulează expres că, întreprinderea este agent economic și desfășoară activitate de întreprinzător”, respectiv nu avea statut de autoritate publică în sensul Codului administrativ. În acest context, cauza depusă inițial Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani este una civilă (de drept comun) și respectiv, este de competența judecătorului specializat în materie civilă.

Prin cererea de recurs Instituția Publică Agenția Informațională de Stat „Moldpres” a solicitat suspendarea executării hotărârii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, invocând prevederile art. 251 alin. (2) din Codul administrativ, coroborat cu art. 432 alin. (2) din Codul de procedură civilă.

Prin încheierea din 27 septembrie 2021 a Curții Supreme de Justiție, a fost respinsă cererea depusă de către Instituția Publică Agenția Informațională de Stat „Moldpres” cu privire la suspendarea executării hotărârii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de Biroul Asociați de Avocați „Burac și Asociații” împotriva Instituției Publice Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, persoane terțe Guvernul Republicii Moldova și Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, cu privire la anularea actului administrativ normative.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul 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 din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 05 iulie 2021.

La 09 iulie 2021, prin intermediul poștei electronice, IP „AIS Moldpres” a depus recurs împotriva hotărârii din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Hotărârea motivată din 05 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată IP „AIS Moldpres”, la 07 septembrie 2021, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la actele cauzei (f.d.193, vol.I).

La 03 septembrie 2021, IP „AIS Moldpres” a prezentat motivarea recursului.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că IP „AIS Moldpres” s-a conformat prevederilor legale și a depus cererea de recurs la 09 iulie 2021, iar la 03 septembrie 2021 motivarea recursului, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

La 20 septembrie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimațiilor copia cererii de recurs, fiindu-le explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat.

La 13 octombrie 2021, BAA „Burac și Asociații” a depus referință pe marginea recursului, solicitând declararea recursului ca fiind inadmisibil în temeiul art. 246 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ sau respingerea recursului ca fiind neîntemeiat.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopativ al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ.

În context, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că, admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că recursul depus de Instituția Publică „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, este inadmisibil.

În conformitate cu prevederile art. art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Instituția Publică „Agenția Informațională de Stat „Moldpres”, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecători

Nina Vascan

Victor Burduh