

Dosarul nr. 3ra-1257/21

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (M. Gandrabur)

instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

## Î N C H E I E R E

22 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Maria Ghervas  
Victor Burduh  
Nina Vascan

examinând admisibilitatea recursului depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban,

în cauza de contencios administrativ intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Irina Novic împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova privind contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 06 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban și s-a menținut hotărârea din 27 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

#### c o n s t a t ă :

La 21 noiembrie 2018, Irina Novic a depus cerere de chemare în judecată împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova privind contestarea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea cererii de chemare în judecată, reclamanta a relatat că în luna septembrie a recepționat ordinul Ministrului Justiției nr.514 din 22 august 2018, prin care a fost încetată activitatea administratorului autorizat Irina Novic, Autorizația nr. 171 din 03 februarie 2015, în temeiul art.39 alin.(1) lit.f) din Legea nr.161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați și al sentinței irevocabile din 14 septembrie 2017 a Judecătoriei Bălți.

Reclamanta a susținut că la 26 septembrie 2018, a contestat ordinul nominalizat, însă nu a primit răspuns, motiv pentru care, cu respectarea termenului de contestare prevăzut la art. 17 alin.(1) lit. a) al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 și în temeiul art.11 din Legea enunțată s-a adresat în instanța de contencios administrativ.

Reclamanta a opinat că, prin ordinul Ministrului Justiției nr.514 din 22 august 2018, a fost sancționată repetat pentru una și aceeași faptă, fiind încălcat principiului non bis in idem, (dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași faptă), prevăzut la articolul 4 al Protocolului nr.7 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și articolul 14 alin. (7) al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice - nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit din cauza unei infracțiuni pentru care a fost deja

achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă în conformitate cu legea și cu procedura penală a fiecărei țări.

Potrivit art.6 alin.(2) lit. e) din Legea nr.161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați Ministerul Justiției, în limitele prevăzute de lege, aplică sancțiunile de suspendare și de încetare a activității administratorului, în baza deciziei Comisiei de autorizare și disciplină.

Aici, reclamanta a subliniat că norma legală enunțată acordă dreptul Ministerului Justiției de a ordona încetarea activității administratorului autorizat în cazul existenței unei decizii a Comisiei de autorizare și disciplină, prin care să fie constatată abaterea și admisă încetarea activității administratorului autorizat.

De asemenea, Ministrul Justiției, în conformitate cu art. 39 alin.(3) al Legii nominalizate este în drept, în lipsa unei decizii a Comisiei de autorizare și disciplină, să ordone încetarea activității administratorului, în cazul prevăzut de art.39 alin.(1), lit. f) al aceleiași legi, potrivit căruia încetarea activității administratorului are la bază următorului temei: administratorul a fost condamnat printr-o sentință rămasă irevocabilă pentru o infracțiune săvârșită cu intenție.

În context, Irina Novic a precizat că la 14 septembrie 2017 Judecătoria Bălți a emis în privința sa sentința, prin care a fost sancționată cu amendă de 100000 de lei, fără privarea dreptului de a exercita funcția de administrator autorizat, pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art.326 Cod Penal.

Reclamanta a susținut că instanța de judecată reieșind din circumstanțele cauzei, a conchis ca fiind prea dură pedeapsa privării de dreptul de a exercita funcția de administrator autorizat. De altfel, și Comisia de autorizare și disciplină a considerat inoportun să i-a o decizie la sesizarea Ministerului Justiției având ca temei sentința emisă la 14 septembrie 2017 de către Judecătoria Bălți.

În continuare, Irina Novic a subliniat că la momentul emiterii ordinului nr.514 din 22 august 2018, Ministrul Justiției nu a luat în considerare faptul că nu are antecedente penale, sentința nominalizată fiind executată încă la 15 septembrie 2017.

Astfel, în opinia reclamantei, soluția Ministerului Justiției este subiectivă, motiv pentru care ordinul nr.514 din 22 august 2018 cu privire la încetarea activității sale în calitate de administrator autorizat, urmează a fi anulat, în temeiul art.26 al Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000.

Irina Novic a solicitat anularea ordinului Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 514 din 22 august 2018 „Cu privire la încetarea activității unor administratori autorizați”.

Prin hotărârea din 27 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, cererea de chemare în judecată depusă de Irina Novic s-a respins ca fiind neîntemeiată (f.d.161, Vol. I).

La 17 august 2020, în interiorul termenului prevăzut de art.232 Cod administrativ, Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus apel, iar la 04 noiembrie 2020 a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii din 27 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, solicitând casarea hotărârii instanței de fond cu pronunțarea unei noi decizii de admitere a acțiunii (f.d.164, 178-181, Vol.I).

Prin decizia din 06 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban și s-a menținut hotărârea din 27 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani

(f.d.3-13, Vol.II).

Curtea de Apel Chișinău și-a întemeiat soluția pe dispozițiile Codului administrativ, Legii contenciosului administrativ nr. 793 din 10 februarie 2000 și ale Legii cu privire la administratorii autorizați nr. 161 din 18 iulie 2014, menționând că ordinul contestat este unul legal și temei de anulare a acestuia, nu există. Or, Irina Novic, administrator autorizat, a fost condamnată prin sentința Judecătoriei Bălți din 14 septembrie 2017, pentru infracțiunea prevăzută de art.326 alin.(1) Cod penal, latura subiectivă a căreia se realizează doar prin vinovăție intenționată.

Astfel, instanța de apel a apreciat ca fiind neîntemeiate argumentele apelantei referitoare la pretinsa încălcare a principiului non bis in idem (dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași faptă), deoarece acest principiu derivă din normele constituționale ale articolelor 4, 21 și 25 din Constituția Republicii Moldova. Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori pentru aceeași faptă a devenit un principiu fundamental și incontestabil al oricărui sistem de drept și este garantat de normele actelor internaționale, la care a aderat și Republica Moldova.

Potrivit articolului 4 alin. 1 din Protocolul nr. 7 la Convenția Europeană, nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat. Curtea Europeană în jurisprudența sa constantă reamintește că articolul 4 al Protocolului nr.7 are drept scop interzicerea repetării procedurilor penale închise definitiv, evitând ca o persoană să fie urmărită sau pedepsită penal de două sau mai multe ori pentru aceeași infracțiune (a se vedea Gradinger vs. Austriei, hotărârea din 23 octombrie 1995). Așadar, principiul non bis in idem poate fi invocat doar dacă cel puțin două proceduri independente și diferite privind aceeași acuzare se încheie cu mai mult de o condamnare (a se vedea Stanca c. României (decizie), nr.59028/00 din 27 aprilie 2004). Prin urmare, principiul „Non bis in idem“ este un principiu de drept, care limitează sancționarea unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă.

În context, Curtea de Apel Chișinău a subliniat că principiul nominalizat se referă nu doar la dreptul de a nu fi condamnat de două ori pentru aceeași faptă, ci și la dreptul de a nu fi urmărit sau judecat de două ori pentru aceeași faptă.

Principiul de drept "non bis in idem" interzice, practic, reluarea procedurilor penale ce au fost închise printr-o hotărâre judecătorească definitivă. Acesta se opune urmăririi sau sancționării unei persoane pentru săvârșirea unei infracțiuni pentru care persoana respectivă a fost deja achitată sau condamnată printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale a statului. Acest principiu este aplicabil și în cazul în care pentru fapta comisă persoana a fost sancționată contravențional, întrucât ea poate fi considerată ca având un caracter „penal” în sensul autonom pe care CEDO îl acordă respectivei noțiuni.

Ținând cont de cele enunțate, instanța de apel a notat că în speță, prin emiterea ordinului contestat, Irina Novic nu a fost sancționată penal repetat. Emiterea ordinului contestat este o consecință a condamnării acesteia, expres prevăzută de art.39 alin.(1) lit.f) din Legea cu privire la administratorii autorizați nr. 161 din 18 iulie 2014, care urmărește un scop legitim, deoarece asigură

desfășurarea unei activități de liber profesionist de interes public și este necesară într-o societate democratică.

Referitor la argumentul apelantei în partea ce se referă la faptul că, prin sentința din 14 septembrie 2017, instanța de judecată a sancționat-o cu amendă, fără privarea de dreptul de a exercita funcția de administrator autorizat, instanța de apel a opinat că, indiferent de aplicarea sau neaplicarea de către instanța de judecată a pedepsei penale complimentare privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate, norma legală nominalizată, prevede că unul din temeiurile de încetare a activității administratorului constituie condamnarea administratorului printr-o sentință rămasă irevocabilă pentru o infracțiune săvârșită cu intenție, aceasta fiind o normă imperativă, care nu acordă autorității publice pârâte discreția de a opta între mai multe soluții posibile. Or, conform alin.(3) al art.39 din legea menționată, în cazul prevăzut la alin.(1) lit.f), încetarea activității administratorului se dispune prin ordinul ministrului justiției în baza unei sentințe irevocabile a instanței judecătorești.

Prin urmare, instanța ierarhic inferioară a concluzionat că argumentele apelantei invocate precum că, la data emiterii ordinului Ministerului Justiției nu mai avea antecedente penale și sentința emisă împotriva acesteia a fost deja executată, încă la 15 septembrie 2017, nu constituie temei de anulare a actului administrativ contestat, deoarece acesta nu ține de executarea pedepsei penale aplicate reclamantei, dar vine în realizarea practică a unei protecții suplimentare instituite de legiuitor, în textul normei legale din norma specială enunțată.

În final, Curtea de Apel Chișinău a relevat că argumentele expuse de către Irina Novic în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond, reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală și întemeiată.

La 03 august 2021 Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban a depus recurs împotriva deciziei din 06 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi decizii privind admiterea cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate pe parcursul examinării cauzei în prima instanță și instanța de apel, suplimentar invocându-se că decizia Curții de Apel Chișinău este neîntemeiată și ilegală, prin faptul că au fost interpretate eronat normele legale și nu s-a aplicat legea ce urma a fi aplicată.

De altfel, recurenta a reiterat că în opinia sa, prin ordinul Ministerului Justiției nr. 514 din 22 august 2018, de facto se sancționează o persoană de două ori pentru una și aceeași faptă, fiind încălcat principiul non bis in idem, conform căruia orice persoană are dreptul de a nu fi pedepsit de două sau mai multe ori pentru aceeași faptă, prevăzut de art. 4 al Protocolului 7 din Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și art. 14 alin. (7) al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, potrivit căruia nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit din cauza unei infracțiuni pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă în conformitate cu legea și cu procedura penală a fiecărei țări.

În context, recurenta a relevat că o altă carență ce deturneză legalitatea ordinului nominalizat, este faptul că în acest ordin nu a fost indicat motivul încetării activității sale. Or, art. 39 alin.(1) lit. f) din Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați, prevede expres că încetarea activității administratorului are la bază următoarele temeuri: administratorul a fost condamnat printr-o sentință rămasă irevocabilă pentru o infracțiune săvârșită cu intenție, iar în ordinului contestat nu este indicat faptul că se încetează activitatea reclamantei ca urmare a săvârșirii unei infracțiuni cu intenție. Prin urmare, se impune anularea ordinului ca neavând temei juridic. Mai mult, referitor la acest argument instanța de fond a omis să se expună, fapt ce rezumă încălcarea dreptului reclamantei la o hotărâre motivată.

La 01 decembrie 2021 în adresa Ministerului Justiției al Republicii Moldova a fost expediată copia recursului depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Deși la 03 decembrie 2021 Ministerului Justiției al Republicii Moldova a recepționat copia recursului, acesta nu și-a valorificat dreptul procedural respectiv și nu a depus referință.

Examinând admisibilitatea cererii de recurs, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează următoarele.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar, conform art. 245 din același Cod, 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 al Curții Supreme de Justiție reține că Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban s-a conformat dispozițiilor art. 245 Cod administrativ și a depus recursul în termen. Or, cererea de recurs înaintată împotriva deciziei din 06 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost depusă la 03 august 2021, adică anterior recepționării de către recurentă a copieii deciziei contestate (f.d.15-16, Vol.II).

Examinând temeiurile recursului depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul este 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 temeuri

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 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 menționează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245, alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat 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).

Astfel, completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de Irina Novic,

reprezentată de avocatul Mihail Balaban, este inadmisibilă.

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

d i s p u n e :

Recursul depus de Irina Novic, reprezentată de avocatul Mihail Balaban se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Victor Burduh

Nina Vascan