

Dosarul nr. 3ra-887/2021
2-20120284-01-3ra-17082021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (M. Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, E. Palanciuc, I. Muruinău)

DECIZIE

29 decembrie 2021

mun. Chișinău

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

În componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecători

Tamara Chișca-Doneva
Maria Ghervas
Nina Vascan
Nicolae Craiu
Victor Burduh

examinând recursul declarat de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată
depusă de Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă împotriva Ministerului Justiției al
Republicii Moldova cu privire la constatarea nulității actului administrativ defavorabil
și obligarea emiterii actului administrativ favorabil,
împotriva deciziei din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 28 septembrie 2020, Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă au depus cerere de
chemare în judecată împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova, prin care
au solicitat constatarea nulității răspunsurilor nr. 05/6289 din 21 august 2020 și
nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020 privind refuzul în emiterea ordinului de schimbare
a teritoriului de activitate conform procedurii „post pe post” între notarii Adelina
Bumbu și Mihaela Cujbă, Adelina Bumbu – din mun. Chișinău în mun. Bălți și Mihaela
Cujbă – din mun. Bălți în mun. Chișinău, obligarea emiterii ordinului de schimbare a
competenței teritoriale (transferul) notarilor, conform procedurii „post pe post”,
Adelina Bumbu – din mun. Chișinău în mun. Bălți și Mihaela Cujbă – din mun. Bălți
în mun. Chișinău.

În motivarea acțiunii Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă au indicat că, nu sunt de
acord cu răspunsul Ministerului Justiției la cererea prealabilă nr. 05/6584 din
08 septembrie 2020, recepționat la 11 septembrie 2020, precum și cu răspunsul
Ministerului Justiției nr. 05/6289 din 21 august 2020, în temeiul cărora li s-a respins
într-o formă voalată doleanțele cu privire la acceptarea transferului reciproc conform
procedurii „post pe post”, cu sugestia depunerii dosarului de participare la concursul

pentru schimbarea teritoriului de activitate, la momentul demarării concursului pentru suplinirea locurilor vacante de notar.

Reclamantele au menționat că pe pagina web a Ministerului Justiției, de mai mulți ani, nu este reflectat nici un concurs pentru suplinirea locurilor vacante de notar.

Reclamantele au susținut că, licența pentru exercitarea activității notariale nr. 118 a fost eliberată beneficiarei Adelina Bumbu la 12 mai 1998, conform certificatului de înregistrare a biroului notarial cu număr de înregistrare 83 din 20 august 1998, cu sediul în mun. Chișinău str. A. Pușkin, 22, iar licența pentru exercitarea activității notariale de către Cujbă Mihaela a fost eliberată la 22 februarie 2017, număr de înregistrare 354, potrivit extrasului din Registrul de stat al notarilor nr. 351 din 01 martie 2017, licența pentru activitate notarială nr. 354 eliberată la 22 februarie 2017, cu teritoriul de activitate mun. Bălți.

Reclamantele au relatat că, dezideratele de schimbare a teritoriului de activitate se consolidează pe practica judiciară existentă pe cauze similare și ordinele emise anterior de către autoritatea publică pârâtă pe marginea subiectului disputat, mai mult, întru realizarea principiilor speranței legitime și egalității cetățenilor în fața legii se impune satisfacerea cererilor de schimbare a competenței teritoriale, în caz contrar li se încalcă drepturile fundamentale prevăzute de Constituția Republicii Moldova și Tratatul Internațional la care Republica Moldova este parte.

Reclamantele au indicat că, nu există post vacant de notar în mun. Chișinău, după cum nu există post vacant nici în mun. Bălți, iar dânsle solicită doar schimbarea reciprocă a teritoriului de activitate. Legea cu privire la organizarea activității de notar nu reglementează nemijlocit și expres procedura de transfer a notarilor, procedură atribuită la discreția Ministerului Justiției, însă, potrivit principiului, totul ce nu este interzis, este permis. Totodată, Legea enunțată nu interzice transferul notarilor în alte unități teritoriale de activitate, acest transfer fiind benevol și echitabil conform necesității personale ale fiecăruia în parte, care nu afectează în nici un fel calitatea serviciilor notariale, dimpotrivă le sporește în teritoriile menționate. Acest transfer se efectuează din necesitatea personală a stării de sănătate a coreclamantilor, astfel încât, prin acest schimb de teritoriu a activității notariale reclamantele garantează că nu va fi periclitată activitatea notarială în sectoarele respective și acest schimb reciproc și avantajos nu va afecta drepturile cetățenilor care apelează la serviciile notariale.

Reclamantele consideră că, nimeni nu este în drept să îngrădească cetățenilor realizarea dreptului la libera alegere a locului de reședință, corelat cu dreptul al muncă, dreptul la existență corelat cu dreptul la viață.

În drept, au invocat că acțiunea este întemeiată pe prevederile Constituției Republicii Moldova, Legii nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, Legii nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, Codului civil, Codului muncii, Codului administrativ, Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

Prin hotărârea din 15 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost respinsă ca neîntemeiată acțiunea înaintată de Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă împotriva Ministerului Justiției cu privire la constatarea nulității actului administrativ individual defavorabil materializat în refuzul nr. 05/6289 din 21 august 2020, precum și răspunsul pe marginea cererii prealabile nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020 cu

obligarea emiterii ordinului de schimbare reciprocă a teritoriului de activitate a reclamantilor conform procedurii „post pe post” (f.d.78, 87-106, vol. I).

În susținerea poziției sale instanța de fond a stabilit că, existența unei înțelegeri izolate între doi notari privind schimbarea teritoriului de activitate nu poate prevala asupra dispozițiilor legale ce reglementează modalitatea de ocupare a teritoriului de activitate, deoarece în acest caz sunt încălcate drepturile altor notari care ar putea materializa intenția de a participa la concursul pentru teritoriul de activitate disputat însă care sunt apriori excluși din acest circuit. Totodată, Legea privind organizarea activității notarilor creează o procedură clară pentru promovarea concursului de suplinire a locurilor vacante de notar, admiterea transferului „post pe post” sfidează această procedură legală, mai mult, nu asigură o competiție echidistantă între toți notarii din Republica Moldova.

Instanța de judecată a reținut că, în pct. 5 din Regulamentul privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea locurilor vacante de notar, este indicată formula de calcul al mediei de concurs, precum și modul de contestare a rezultatelor concursului, aprobat prin ordinul Ministerului Justiției nr. 634 din 08 august 2017, care statuează că, la concurs pot participa persoanele care au promovat examenul de calificare în profesia de notar, precum și notarii care au desfășurat o activitate practică în profesia de notar de cel puțin 5 ani și doresc să-și schimbe teritoriul de activitate. Astfel, Mihaela Cujbă nu întrunește cel puțin 5 ani de activitate practică în profesia de notar pentru a putea fi eligibilă în vederea schimbării teritoriului de activitate.

La 16 decembrie 2020, Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă, reprezentate de avocatul Constantin Lazari, prin intermediul poștei electronice, a depus cerere de apel nemotivată împotriva hotărârii din 15 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 115-118, vol. I), ulterior la 12 ianuarie 2021, prin intermediul oficiului poștal, a prezentat motivarea apelului, solicitând casarea hotărârii contestate, cu emiteria unei decizii noi de admitere a acțiunii (f.d.121-131, 132, vol. I).

Prin decizia din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă cererea de apel declarată de avocatul Constantin Lazari, în interesele Adelinei Bumbu și Mihaelei Cujbă, a fost casată hotărârea din 15 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și emisă o hotărâre nouă prin care a fost admisă integral cererea de chemare în judecată înaintată de Bumbu Adelina și Cujbă Mihaela împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la constatarea nulității actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

S-a declarat ilegal refuzul Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 05/6289 din 21 august 2020 și nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020, de a emite ordinul de schimbare a teritoriului de activitate conform procedurii „post pe post” între notarii Bumbu Adelina și Cujbă Mihaela și anume Bumbu Adelina - din mun. Chișinău în mun. Bălți și Cujbă Mihaela - din mun. Bălți în mun. Chișinău.

S-a obligat Ministerul Justiției al Republicii Moldova să emită ordinul de schimbare a competenței teritoriale (transferul) a notarilor, conform procedurii „post pe post” și anume Bumbu Adelina – din mun. Chișinău în mun. Bălți și Mihaela Cujbă – din mun. Bălți în mun. Chișinău (f.d.151-152, 153-181, vol. I).

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că, instanța de fond nu a observat că Ministerul Justiției în cazul notarilor reclamânți a făcut uz de putere discreționară nelimitată, care excede limitele cadrului normativ. Astfel, cadrul judiciar în procedura administrativă vizează aplicarea testului de legalitate a actului administrativ prin prisma dreptului discreționar. Conform art. 16 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrar.

Curtea de Apel Chișinău a menționat că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Astfel, a reținut că acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară convenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căreia 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, Ministerul Justiției în cazul notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă era obligat prin lege să își exercite drepturile fără erori discreționare. Actele cauzei denotă faptul că reclamantele au beneficiat de un tratament discriminatoriu prin raportare la dispozițiile art. 23 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit cărora autoritățile publice competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv. Or, Ministerul Justiției nu a prezentat nici o versiune care ar justifica o atare tratare diferențiată a notarilor aflați în condiții similare.

Instanța de apel a mai precizat că Ministerul Justiției poate refuza schimbul reciproc al teritoriului de activitate, solicitat de notari, doar dacă va constata și proba indubitabil faptul că acest schimb se produce cu regularitate între unele și aceleași persoane, urmărește alte scopuri, de cât cele ocrotite de lege privind viața privată și de familie, sau poartă un caracter meschin, însă în actele administrative supuse controlului judiciar pârâțul nu a indicat motive ce vizează această latură a schimbului de teritoriu.

La 18 mai 2021, Ministerul Justiției al Republicii Moldova a depus cerere de recurs nemotivată împotriva deciziei din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău, iar la 09 iulie 2021, a prezentat Curții Supreme de Justiție recursul motivat, solicitând casarea integrală a deciziei instanței de apel cu emiterea unei decizii noi de respingere a acțiunii (f.d.194-197, vol. I).

În motivarea cererii de recurs, Ministerul Justiției al Republicii Moldova și-a manifestat dezacordul cu soluția instanței de apel, invocând că instanța a ignorat prevederile alin. (1) art. 23 din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, care prevede că locurile de notar sunt suplinite prin concurs de către persoanele care au promovat concursul pentru locurile declarate vacante, precum și de către notarii care au desfășurat o activitate practică în profesia de notar de cel puțin 5 ani și doresc să-și schimbe teritoriul de activitate.

Recurentul a susținut că, prevederile legale nu reglementează schimbarea reciprocă a teritoriilor de activitate, ci stabilesc că notarii care doresc să-și schimbe teritoriul de activitate, urmează să participe la concursul pentru suplinirea locurilor vacante de notar, organizat în condițiile Legii nr. 69 din 14 aprilie 2016 și ale

Regulamentului privind modul de organizare și desfășurare a concursului pentru suplinirea locurilor vacante de notar, formula de calcul al mediei de concurs, precum și modul de contestare a rezultatelor concursului, aprobat prin ordinul Ministrului Justiției.

Astfel, așa cum este indicat și în scrisoarea nr. 05/3685 din 19 mai 2020 a Ministerului Justiției, nu este clar care este dreptul pretins a fi încălcat, în condițiile în care, art. 23 din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, stabilește procedura clară și transparentă de schimbare a teritoriului de activitate a notarului. Conform art. 31 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, notarul este obligat să activeze pe teritoriul de activitate pentru care a promovat concursul de suplinire a locurilor vacante de notar și să dețină un birou cu sediul înregistrat în acest teritoriu.

La caz, Mihaela Cujbă prin cerere a solicitat să fie învestită cu împuterniciri de exercitare a activității notariale în mun. Bălți. În acest sens art. 28 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, indică că, notarul, la cerere, prin ordinul Ministrului Justiției, este investit cu împuterniciri de exercitare a activității notariale în teritoriul pentru care a promovat concursul, până la împlinirea plafonului de vârstă prevăzut la art. 42 alin. (1) lit. e).

Recurentul a menționat că în justificarea pretenției reclamanților/intimaților pentru schimbarea teritoriului de activitate, nu se regăsește nici o condiție legală, încălcând astfel și jurământul depus la primirea licenței în fața Comisiei de licențiere și Ministrului Justiției.

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.

Succesiv, cu referire la termenul de depunere a recursului depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova, instanța de recurs reține prevederile art. 245 din Codul administrativ, care statuează că 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 28 aprilie 2021.

Instanța de recurs notează că la materialele cauzei lipsește dovada notificării dispozitivului deciziei contestate, însă potrivit avizului de recepție DS8001941113AS (f.d.191, vol. I) se constată că la 07 iulie 2021, Ministerului Justiției al Republicii Moldova, i-a fost notificată decizia motivată.

Astfel, se constată că Ministerul Justiției al Republicii Moldova a respectat prevederile art. 245 din Codul administrativ, depunând recursul nemotivat la 18 mai 2021, iar la 09 iulie 2021 prezentând motivarea recursului împotriva deciziei din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

Prin încheierea din 01 decembrie 2021 a Curții Supreme de Justiție, recursul depus de Ministerul Justiție al Republicii Moldova a fost declarat admisibil și numit pentru examinare în complet de cinci judecători (f.d. 12, vol. II).

Prin prisma art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curții de apel.

Iar potrivit art. 247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

La caz, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție nu a considerat oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticele recurentului au fost expuse cu suficientă claritate.

Colegiul lărgit notează că în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs într-un termen rezonabil, Curtea Supremă de Justiție a remis în adresa intimațiilor copia cererii de recurs depuse de Ministerul Justiție al Republicii Moldova, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței (f.d.200, 201, vol. I).

Prin referința depusă la 24 august 2021, avocatul Lazari Constantin în interesele Adelinei Bumbu și Mihaelei Cujbă a solicitat declararea inadmisibilă a recursului depus de Ministerul Justiție al Republicii Moldova, după caz respingerea recursului ca fiind neîntemeiat și nemotivat, cu menținerea în vigoare a deciziei din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d.204-211, vol. I).

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul declarat de Ministerul Justiției al Republicii Moldova și de a menține decizia din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău din următoarele considerente.

Conform art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă decizie prin care respinge recursul.

În consecutivitatea aplicării normelor de procedură, instanța de recurs reține că potrivit art. 244 alin. (2) în coroborare cu art. 231 alin. (2) din Codul administrativ, 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 rândul său, în corespundere cu art. 22 și art. 219 alin. (1), (2) din Codul administrativ, 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.

Părțile nu au invocat greșeli procedurale în cadrul judecării cauzei în procedurile precedente și asemenea greșeli nu au fost observate nici de instanța de recurs.

Din materialele cauzei rezultă că Adelina Bumbu deține licența pentru desfășurarea activității notariale cu nr. de înregistrare 118 din 12 mai 1998, cu teritoriul de activitate în mun. Chișinău, sediul biroului fiind în același municipiu pe str. Pușkin, 22, înregistrat la 20 august 1988, sub nr. 83 (f.d.14, 15, vol. I), iar Mihaela Cujbă deține licența pentru exercitarea activității de notar cu numărul de înregistrare 354 din 22 februarie 2017, cu teritoriul de activitate în municipiul Bălți, sediul biroului fiind în mun. Bălți, str. Decebal, 6/A, of. 1, ceea ce se confirmă prin copia licenței de notar și extrasul din Registrul de stat al notarilor, anexate la dosar (f.d.17, 18, vol. I).

La 13 august 2020 Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă au înregistrat la Ministerul Justiției cerere comună, prin care au solicitat emiterea unui ordin prin care să fie acceptată schimbarea reciprocă a teritoriului de activitate (transfer) al notarului Adelina Bumbu din mun. Chișinău în mun. Bălți și al notarului Mihaela Cujbă viceversa (f.d.10, vol. I).

Motiv de schimbare reciprocă a teritoriului de activitate notarul Adelina Bumbu a indicat vârsta înaintată, dorința de a reveni la baștină, necesitatea de a schimba mediul ambiant înconjurător din Chișinău care îi provoacă reacții alergice, iar notarul Mihaela Cujbă a indicat că își are domiciliul permanent în mun. Chișinău, iar deplasările frecvente sunt dăunătoare sănătății, fiind însărcinată (f.d. 14, vol. I).

Ministerul Justiției prin răspunsul nr. 05/6289 din 21 august 2020 a respins cererea notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă privind schimbarea reciprocă a teritoriului de activitate, indicând că legislația pertinentă nu prevede transferul „post pe post”, iar pentru a schimba teritoriul de activitate solicitantele urmează să participe la concursul pentru schimbarea teritoriului de activitate, la momentul demarării concursului pentru suplinirea locurilor vacante de notar (f.d.20, vol. I).

Nefiind de acord cu răspunsul Ministerului Justiției și în scopul rezolvării pe cale amiabilă a chestiunii, la 03 septembrie 2020, Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă au înaintat cerere prealabilă (f.d.21-22, vol. I), iar prin răspunsul nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020, Ministerul Justiției a respins cererea prealabilă, indicând că își susține poziția expusă prin răspunsul nr. 05/6289 din 21 august 2020 (f.d.23, vol. I).

Refuzul Ministerului Justiției de a admite cererea solicitantelor a generat prezentul litigiu în justiție, fiind soluționat de instanțele ierarhic inferioare în mod diferit.

Fiind investită cu judecarea cauzei în fond, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, prin hotărârea din 15 decembrie 2020 a concluzionat în privința netemeinicei acțiunii, iar Curtea de Apel Chișinău judecând cauza în ordine de apel, prin decizia din 28 aprilie 2021 a casat hotărârea din 15 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani și a emis o nouă hotărâre prin care a admis acțiunea integral, a declarat ilegal refuzul Ministerului Justiției al Republicii Moldova nr. 05/6289 din 21 august 2020 și nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020, de a emite ordinul de schimbare a teritoriului de activitate conform procedurii „post pe post” între notarii Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă și anume Adelina Bumbu - din mun. Chișinău în mun. Bălți și Mihaela Cujbă - din mun. Bălți în mun. Chișinău, a obligat Ministerul Justiției al Republicii Moldova să emită ordinul de schimbare a competenței teritoriale (transferul) a notarilor, conform

procedului „post pe post” și anume Adelina Bumbu – din mun. Chișinău în mun. Bălți și Mihaela Cujbă – din mun. Bălți în mun. Chișinău.

Ambele instanțe de judecată și-au argumentat soluția prin prisma aceleiași Legi nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, dar cu interpretare diferită.

Astfel instanței de recurs îi revine sarcina să aplice corect dreptul material.

Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor stabilește principiile de exercitare a activității notarilor, statutul notarului și al notarului stagiar, modalitățile de organizare și autoadministrare a notarilor, precum și modalitățile de control al activității acestora.

Conform art. 23 alin. (1) din Legea nominalizată, locurile de notar sînt suplinite prin concurs de către persoanele care au promovat concursul pentru locurile declarate vacante, precum și de către notarii care au desfășurat o activitate practică în profesia de notar de cel puțin 5 ani și doresc să-și schimbe teritoriul de activitate.

Prevederile legale sus-citate se referă expres la locurile vacante și nu la locurile care sunt ocupate.

Aceste prevederi au existat și în Legea nr. 1453 din 08 noiembrie 2002 cu privire la notariat (a se vedea art. 14¹ alin. (2)).

Situația din prezentul caz se referă la locurile ocupate de notari. Aceste locuri au fost obținute în temei legal și nimeni nu poate forța un notar să-și schimbe teritoriul, decât o poate face singur titularul prin acordul personal.

Deși până la adoptarea Legii nr. 69 din 14 aprilie 2016 au existat litigii de acest gen, în mare parte soluționate de Ministerul Justiției prin acceptarea schimbului teritoriului de activitate a notarilor „post pe post”, stabilindu-se și o practică judiciară în acest sens, legiuitorul în noua lege nu a reglementat acest aspect și nu există nici o prevedere de interzicere a schimbului teritoriului de activitate „post pe post”.

Argumentul Ministerului Justiției precum că conform art. 31 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, notarul este obligat să activeze pe teritoriul de activitate pentru care a promovat concursul de suplinitură a locurilor vacante de notar și să dețină un birou cu sediul înregistrat în acest teritoriu nu este relevant cazului, ori ambii notari întrunesc aceste condiții, activează în teritoriul în care au promovat concursul și dețin în acest teritoriu birouri.

Totodată, art. 31 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 nu conține norme de interzicere a schimbului teritoriului de activitate.

Cu referire la prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, la care a făcut trimitere recurentul și care stipulează că notarul, la cerere, prin ordinul ministrului justiției, este investit cu împuterniciri de exercitare a activității notariale în teritoriul pentru care a promovat concursul, până la împlinirea plafonului de vârstă prevăzut la art. 42 alin. (1) lit. e) instanța de recurs observă că într-adevăr Mihaela Cujbă prin cererea înregistrată la Ministerul Justiției cu nr. 7674 din 26.04.2017 a solicitat să fie investită cu împuterniciri de exercitare a activității notariale în municipiul Bălți. Dar nici această situație nu poate îngădi dreptul notarului pe parcursul activității de a schimba teritoriul de activitate, iar Legea a prevăzut o reglementare expresă numai pentru situația de schimbarea teritoriului pe un loc vacant.

Schimbarea teritoriului de activitate între notari nu afectează principiile exercitării activității de notar stabilite în art. 2 din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016: a) principiul legalității; b) principiul independenței și imparțialității; c) principiul îndeplinirii personale a atribuțiilor; d) principiul păstrării secretului profesional; e) principiul nediscriminării.

Totodată, situațiile descrise în art. 23 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 și anume că locurile de notar sunt suplinite prin concurs de către persoanele care au promovat concursul pentru locurile declarate vacante, precum și de către notarii care au desfășurat o activitate practică în profesia de notar de cel puțin 5 ani și doresc să-și schimbe teritoriul de activitate și situațiile când doi notari acceptă un schimb reciproc și solicită autorităților schimbarea corespunzătoare a teritoriului de activitate sunt situații distincte. În cazul schimbării „post pe post” a notarilor, în lipsa unor prevederi exprese în lege, este necesar probarea existenței unui interes legitim pentru solicitanți, care să justifice schimbarea teritoriului de activitate.

Schimbarea reciprocă cu teritoriul de activitate a notarilor nu afectează rațiunea instituirii competenței teritoriale limitate, or:

- notarii deja în funcție se prezumă a avea calificare suficientă, indiferent de teritoriul în care activează;
- schimbul reciproc nu influențează asupra numărului total de notari în teritoriile respective;
- arhiva actelor notariale rămâne în teritoriul respectiv.

Instanța de apel a considerat că interesul personal al notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă de a schimba reciproc teritoriul de activitate nu constituie temei de încălcare a drepturilor terților notari, care dispun de drepturi egale la schimbarea teritoriului de activitate în cel de la care intenționează să renunțe fiecare intimată.

Aici, instanța de recurs observă ca fiind denaturată concluzia recurentului privind afectarea drepturilor altor notari, ori drept rezultat al schimbului reciproc, nu apar locuri vacante, la care ar putea pretinde alte persoane.

Totodată, schimbarea reciprocă a teritoriului de activitate dintre notarii Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă nu vizează locurile declarate vacante de către Ministerul Justiției, precum și nu afectează interesele serviciului și interesele terților, sau egalitatea de șanse și corespunde cerințelor dictate de extinderea teritoriului, de numărul locuitorilor și de volumul solicitărilor din partea publicului, schimbul este unul benevol și echitabil potrivit necesităților ambelor părți.

În acest context argumentul Ministerului Justiției precum că, prin prisma prevederilor art. 23 din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, legiuitorul a stabilit expres că schimbarea teritoriului de activitate a notarului se face prin concurs, este considerat de Colegiul lărgit neîntemeiat și nu constituie temei pentru respingerea acțiunii, deoarece legiuitorul a stabilit posibilitatea schimbării teritoriului de activitate prin concurs numai în cazul suplinirii locului vacant de notar.

Instanța de recurs menționează că activitatea desfășurată de notarii publici este deosebit de importantă pentru exercițiul și ocrotirea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice. Din acest considerent, reglementarea modului de organizare a profesiei de notar urmează să fie clară și previzibilă. Totodată, lipsa unor

reglementări legale privind permisiunea sau interzicerea schimbării reciproce între doi notari a teritoriului de activitate nu poate servi motiv de refuz în satisfacerea unei asemenea cereri.

Instanța de recurs este de acord cu argumentul Ministerului Justiției precum că în temeiul art. 225 alin. (1) din Codul administrativ instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

Totuși, Ministerul Justiției, anterior în condiții similare a adoptat ordinele nr. 48 din 19 ianuarie 2016 cu privire la schimbarea teritoriului de activitate al notarilor publici Dorina Cojocari și Svetlana Sofroniuc și nr. 122 din 09 februarie 2016 cu privire la schimbarea teritoriului de activitate al notarilor publici Constanța Obadă și Alexandra Piatac.

Argumentul că aceste ordine au fost emise în baza Legii nr. 1453 din 08 noiembrie 2002 cu privire la notariat, pe când prezentul litigiu este guvernat de Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, fiind primul litigiu de acest gen după adoptarea Legii nr. 69 din 14 aprilie 2016, nu poate fi reținut de către instanța de recurs, din motiv că atât art. 141 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 1453 din 08 noiembrie 2002 cu privire la notariat (abrogată), cât și art. 23 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, sunt similare ca sens și se referă la situația de schimb al teritoriului de activitate a notarului pe un loc vacant și nu de schimb „post pe post”.

În virtutea art. 225 alin. (2) din Codul 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.

Conform pct. 61 din Hotărârii Curții Constituționale nr. 28 din 23 noiembrie 2015, uzul de putere discreționară, care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Astfel, cadrul judiciar în procedura administrativă vizează aplicarea testului de legalitate a actului administrativ prin prisma dreptului discreționar.

Conform art. 16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Astfel, emiterea actului administrativ individual în baza dreptului discreționar presupune rezistența unui test legal în persoana autorității publice:

- autorității publice i se oferă discreție pentru a decide indiferent dacă ar trebuie să acționeze sau nu într-un caz specific, ceea ce înseamnă testul de selecție a măsurii;
- la discreție autoritățile publice trebuie să fie determinată o consecință legală din mai multe măsuri posibile, permise în fiecare caz.

Colegiul lărgit consideră că autoritatea publică nu este complet liberă în utilizarea dreptului discreționar. Acțiunea administrativă trebuie să se bazeze pe o decizie discreționară cuvenită, concluzie ce se desprinde, în special, din prevederile art. 137 alin. (1) din Codul administrativ potrivit căreia 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, Ministerul Justiției în cazul notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă era obligat prin lege să își exercite drepturile fără erori discreționare.

Actele cauzei denotă faptul că reclamantele au beneficiat de un tratament discriminatoriu prin raportare la dispozițiile art. 23 alin. (2) din Codul administrativ potrivit cărora autoritățile publice competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv. Or, Ministerul Justiției nu a prezentat nici o versiune verosimilă care ar justifica o atare tratare diferențiată a notarilor aflați în condiții similare.

Drept consecință, instanța de recurs reține întemeiate concluziile instanței de apel privind temeinicia acțiunii reclamantelor. Instanța de apel corect a stabilit că prin refuzurile nr. 05/6289 din 21 august 2020 și nr. 05/6584 din 08 septembrie 2020 Ministerului Justiției, prin care a fost respinsă cererea notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă de aprobare a transferului „post pe post” a teritoriului de activitate al notarilor, reclamantele au fost vătămate în drepturi, din care considerent întemeiat s-a dispus anularea acestora.

Instanța de recurs apreciază ca fiind corecte constatările instanței de apel care întemeiat a concluzionat că la caz persistă existența unui interes legitim pentru solicitanți, care au justificat schimbarea teritoriului de activitate, deoarece schimbările produse în viața personală, de familie a notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă urmează a fi apreciate într-o corelație directă cu activitatea de notar a acestora și a teritoriului de activitate, asigurându-i persoanei libertatea de a alege munca sa, ținând cont de viața sa privată. Or, limitarea arbitrară a dreptului persoanei de a alege locul de muncă generează încălcarea dreptului la respectarea vieții private, pe când opțiunea de a fi realizat pe plan profesional, cât și personal, aparține fiecărei persoane în parte.

Drept urmare este legitim interesul notarilor Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă de a solicita un schimb benevol și echitabil a teritoriului de activitate, potrivit necesităților ambelor părți, care reprezintă modalitatea pentru ca cele două domenii, munca și familia să corespundă așteptărilor, ceea ce duce la o mai mare satisfacție în muncă, satisfacție familială și la o satisfacție ridicată privind calitatea vieții private.

De asemenea, instanța de recurs a concluzionat ca fiind corectă concluzia instanței de apel cu privire la respingerea ca fiind neîntemeiat și argumentul Ministerului Justiției precum că schimbarea teritoriului de activitate a notarului se efectuează doar pentru locul declarat vacant conform legislației. Or, refuzul Ministerului Justiției de a aproba și a dispune transferul notarilor „post pe post”, nu poate constitui un impediment în vederea valorificării drepturilor Adelinei Bumbu și Mihaelei Cujbă pretinse a fi lezate, pe cale judiciară, inclusiv în aplicarea de către instanță a prevederilor legale în vederea obligării Ministerului Justiției de a emite actul administrativ solicitat, substituind în acest sens procedura administrativă de realizare a dreptului, căreia Ministerul Justiției se opune în lipsa unui temei legal, cu atât mai mult că conform art. 224 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, instanța de judecată în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ

individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată.

Argumentul recurentului în privința faptului că instanța de apel a aplicat eronat normele de drept procedural, este declarativ și nu constituie temei de admitere a recursului în sensul declarat, nefiind prezentate careva probe care ar dovedi contrariul.

Alte argumentele invocate de recurent în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de către instanța de recurs, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele, care au fost constatate și elucidate pe deplin de instanța de apel, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că, instanța de apel a elucidat pe deplin circumstanțele cauzei, a aplicat corect normele materiale, a adoptat decizia întemeiat și legal cu respectarea normelor de procedură, iar cererea de recurs este neîntemeiată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul cu menținerea actului judecătoresc contestat ce formează obiectul prezentului recurs.

Conform art. 248 alin. (1) lit. a) din Codul 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 declarat de către Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

Se menține decizia din 28 aprilie 2021 a Curții de Apel Chișinău emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Adelina Bumbu și Mihaela Cujbă împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la constatarea nulității actului administrativ defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ favorabil.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Maria Ghervas

Nina Vascan

Nicolae Craiu

Victor Burduh