

Dosarul nr. 3ra-1275/21
2-20117841-01-3ra-10122021

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani – G. Ciobanu
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău – V. Negru, G. Dașchevici, A. Bostan

ÎNCHEIERE

19 ianuarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Iurie Bejenaru
Maria Ghervas

examinând admisibilitatea recursului depus de către Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru,

în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea lui Vadym Nadin și a Milenei Nadina împotriva Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne, terț Serviciul de Informații și Securitate cu privire la contestarea actelor administrative,

împotriva deciziei din 13 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a respins apelul lui Vadym Nadin și a Milenei Nadina și s-a menținut hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, prin care s-a respins acțiunea,

constată:

La 23 septembrie 2020, Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru, au depus acțiune în contencios administrativ împotriva Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne cu privire la contestarea actelor administrative.

În motivarea acțiunii au invocat că Vadym Nadin este cetățean al Ucrainei, iar Milena Nadina este soția lui Vadym Nadin și este cetățean al Federației Ruse și ambii sunt asociați ai SRL „Focus Consulting”, înregistrată la 16 decembrie 2016, cu sediul în Republica Moldova.

Astfel, Vadym Nadin deține 33,4 % din capitalul social al SRL „Focus Consulting”, iar Milena Nadina 33,3 %.

La 26 iunie 2020, Biroul migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne i-a eliberat lui Vadym Nadin permis de ședere provizorie pentru cetățeni străini, valabil până la 15 iunie 2022, scopul șederii fiind consemnat investiții – asociat.

De asemenea, la 26 iulie 2020, Milenei Nadina i-a fost eliberat permis de ședere provizorie pentru cetățeni străini, valabil până la 15 iunie 2022, scopul fiind indicat – familie cu străin.

Prin deciziile Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020, Vadym Nadin și Milena Nadina au fost declarați persoane indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de 5 ani.

Reclamanții au notat că despre deciziile date au aflat de la Vladimir Fiodorov, care la 18 septembrie 2020 le-a comunicat că la sediul SRL „Focus Consulting”, al cărei asociați sunt, au parvenit scrisori datate cu 03 septembrie 2020.

Adresele din 03 septembrie 2020 și deciziile Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020 au fost plasate într-un plic și lăsate în cutia poștală la sediul SRL „Focus Consulting”, fără aviz ce ar confirma primirea acestora, fapt ce contravine prevederilor art. 53 alin. (4) lit. a) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010.

Reclamanții au remarcat că, prin prisma art. 55 alin. (3) din Legea nr. 200 din 16 iulie 2010, deciziile Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020 urmau să fie motivate în mod obligatoriu. Astfel, autoritatea publică, contrar prevederilor art. 118 din Codul administrativ, a emis acte administrative nemotivate, care potrivit alin. (3) al aceluiași articol condiționează ilegalitatea lor.

În opinia lui Vadym Nadin și a Milenei Nadina, Biroul migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne, contrar prevederilor art. 16 alin. (2) din Codul administrativ, a desfășurat o activitate administrativă arbitrară, în special la aplicarea dreptului său discreționar, a acționat cu rea-credință și nu a luat în considerare toate faptele care au importanță pentru caz, inclusiv cele favorabile lor, iar în rezultat a aplicat eronate legea.

Vadym Nadin și Milena Nadina au relevat că deciziile Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020 contravin prevederilor art. 126 din Constituție, potrivit cărora statul trebuie să asigure inviolabilitatea investițiilor persoanelor fizice și juridice, inclusiv străine. Prin urmare, actele administrative contestate violează drepturile lor fundamentale, printre care dreptul la un proces echitabil; dreptul inviolabilității investițiilor; dreptul de proprietate; dreptul la liberă circulație. Astfel, ca investitori, sunt puși în condiții inechitabile, fiind încălcate principiile și garanțiile fundamentale ale activității de întreprinzător, consfințite în acte naționale și internaționale.

Reclamanții au remarcat că prin declararea lor ca persoane indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova pe o perioadă de 5 ani, sunt privați de posibilitatea de a-și administra bunurile (investițiile) făcute pe teritoriul Republicii Moldova. Respectiv, la caz, ingerința statului nu este legală, nu este proporțională și nici necesară.

Finalmente, Vadym Nadin și a Milenei Nadina au considerat că au respectat termenul legal de înaintare a acțiunii în contencios administrativ, întrucât scrisorile Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne din 03 septembrie 2020 prin care s-au notificat deciziile nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020, *de facto*, au fost recepționate la 18 septembrie 2020.

Reclamanții Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru, au solicitat prin cererea de chemare în judecată anularea deciziilor Biroului migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne nr. 19 și nr. 20 din 31 iulie 2020, ca fiind ilegale.

Prin încheierea din 03 octombrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a atras în proces în calitate de terț Serviciul de Informații și Securitate.

Prin hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a respins acțiunea lui Vadym Nadin și a Milenei Nadina (f.d. 75, 83-91 recto-verso).

La 18 decembrie 2020, Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru, au depus prin intermediul poștei electronice la Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, apel nemotivat împotriva hotărârii din 04 decembrie 2020 (f.d. 78-79, 80).

Potrivit avizului de recepție a corespondenței DS8000841997AS copia hotărârii motivate a primei instanțe i-a fost notificată reprezentanților apelanților, avocatului Vadim Banaru, la 18 ianuarie 2021 (f.d. 95).

Motivarea apelului a fost prezentat Curții de Apel Chișinău la 20 ianuarie 2021 (f.d. 100-108).

Astfel, instanța de recurs constată că la demararea căii de atac în ordine de apel a fost respectat termenul și modul de atac instituit la art. 232 din Codul administrativ.

Prin decizia din 13 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Vadym Nadin și Milena Nadina și s-a menținut hotărârea din 04 decembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani (f.d. 147, 148-161).

În consolidarea soluțiilor prima instanță și instanța de apel au constatat că Vadym Nadin și Milena Nadina au fondat pe teritoriul Republicii Moldova, de comun cu alte persoane, compania SRL „Focus Consulting” și SRL „Fim Consulting Plus”.

Totodată, argumentând că sunt investitori și urmează să desfășoare activitate de antreprenor pe teritoriul Republicii Moldova, Vadym Nadin și Milena Nadina au obținut dreptul de ședere pe teritoriul Republicii Moldova.

Instanțele inferioare au considerat neîntemeiate argumentele reclamanților, precum că prin actele administrative contestate se aduce atingere dreptului inviolabilității investițiilor lor pe teritoriul Republicii Moldova. Or, niciuna din persoanele juridice în care Vadym Nadin și Milena Nadina au calitatea de fondator nu au efectuat tranzacții economice în scopul realizării activității antreprenoriale și obținerii de venit, nu au salariați angajați și nu au achitat impozite în bugetul statului. Respectiv, aceste companii nu au realizat pe teritoriul Republicii Moldova nicio activitate de antreprenariat. Articolul 3 din Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr. 81-XV din 18 martie 2004 definește „activitatea investițională” ca fiind activitate de efectuare a investiției și de desfășurare a activității de întreprinzător în legătură cu această investiție pentru a se obține venit.

Respectiv, calitatea de fondator a lui Vadym Nadin și a Milenei Nadina a unor întreprinderi nu poate fi considerată ca activitate investițională, deoarece în speță nu sunt întrunite elementele determinate ale noțiunii respective. Simpla depunere în capitalul statutar a unei persoane juridice a unei sume financiare, fără ca persoana juridică să desfășoare activitatea antreprenorială și care nici nu are scopul de a obține venit, nu constituie activitate investițională.

Instanțele inferioare au conchis că, prin declararea străinilor Vadym Nadin și Milena Nadina ca persoane indezirabile, acestora nu le-a fost afectat dreptul la investiție, or, acest drept nici nu a fost materializat de străini pe teritoriul Republicii Moldova. Mai mult ca atât, aflarea acestora în afara Republicii Moldova nu le afectează dreptul de a-și administra proprietățile în modul dorit.

La fel, prima instanță și instanța de apel nu au acceptat ca viabil argumentul că actele administrative contestate urmează a fi anulate pe motiv că acestea nu sunt motivate. Or, deciziile cu privire la declararea reclamanților ca străini persoane indezirabile au fost bazate pe demersul Serviciului de Informații și Securitate, care poartă grad de secretizare a informațiilor atribuite la secret de stat și parafa de secretizare pentru purtătorii materiali de asemenea informații, în conformitate cu prevederile art. 11 din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008.

Conform Serviciului de Informații și Securitate, Vadym Nadin și Milena Nadina s-au implicat activ în activitatea de consultare, coordonare a activității și agitație electorală a unui partid politic de pe teritoriul Republicii Moldova, existând indicii că și în cazul aflării în continuare pe teritoriul Republicii Moldova aceștia vor continua să se implice în activitatea politică și agitație electorală.

Astfel, instanțele inferioare au conchis că, implicându-se *de facto* în activitate politică pe teritoriul Republicii Moldova, Vadym Nadin și Milena Nadina nu și-au declarat scopul real de ședere pe teritoriul statului, camuflându-l sub scopul activității antreprenoriale. Deși, potrivit art. 26 alin. (6) lit. c) din Legea privind partidele politice nr. 294 din 21 decembrie 2007, se interzice finanțarea, prestarea unor servicii cu titlu gratuit ori susținerea materială sub orice formă, directă și/sau indirectă, a partidelor politice de către: cetățenii străini, apatrizi, persoanele anonime sau cele care donează în numele unor terți.

Respectiv, la caz, s-a constatat că Biroul migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne întemeiat i-a declarat pe Vadym Nadin și Milena Nadina ca persoane indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova, deoarece aceste decizii au fost emise în urma constatării faptului că ei prezintă pericol pentru securitatea națională și ordinea publică în Republica Moldova, iar aflarea lor pe teritoriul Republicii Moldova prezintă pericol pentru securitatea statului.

La 12 august 2021, Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru, au depus la Curtea de Apel Chișinău recurs împotriva deciziei din 13 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea deciziei recurate și emiterea unei decizii noi de admitere a acțiunii (f.d. 163).

La 30 decembrie 2021, Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru, au prezentat Curții Supreme de Justiție motivarea recursului, în care au reiterat temeiurile de fapt și de drept similare celor cuprinse în cererea de chemare în judecată și în cererea de apel.

Suplimentar, recurenții au invocat că instanța de apel a judecat formal cauza și nu s-a expus asupra tuturor argumentelor invocate în cererea de apel, fapt care determină caracterul nemotivat al hotărârii adoptate.

La fel, în opinia recurenților, instanța de apel a dat o interpretare greșită faptului că prima instanță nu le-a încălcat dreptul la un proces echitabil, în condițiile în care reclamanții nu au fost citați pentru ședința din 04 decembrie 2020 și a judecat cauza în lipsa lor și a reprezentantului acestora.

Prin referința din 05 ianuarie 2022, intimatul Biroul migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne a solicitat respingerea recursului depus de Vadym Nadin și Milena Nadina împotriva deciziei din 13 iulie 2021 a Curții de Apel Chișinău, ca fiind neîntemeiat.

Conform art. 245 alin. (1) și (2) 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.

Decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 13 iulie 2021 (f.d. 147). La 12 august 2021, Vadym Nadin și Milena Nadina au depus la Curtea de Apel Chișinău recurs nemotivat (f.d. 163).

Conform extrasului din poșta electronică cu adresa „olesea.suduc@csj.md”, copia deciziei motivate a Curții de Apel Chișinău a fost notificată reprezentanților recurenților la 16 decembrie 2021. Motivarea recursului a fost prezentată Curții Supreme de Justiție la 30 decembrie 2021.

În atare circumstanțe, completul ajunge la concluzia că recurenții s-au conformat prevederilor legale stipulate la art. 245 din Codul administrativ privind modul și termenul de depunere a recursurilor.

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 îl consideră drept 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 din 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 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs notează 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 a statuat 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 *Helmerts 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 cererea de recurs depusă de către recurenți 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

dispune:

Recursul depus de către Vadym Nadin și Milena Nadina, reprezentați de avocatul Vadim Banaru se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Iurie Bejenaru

Maria Ghervas