

Dosarul nr. 3ra-112/22  
2-21072192-01-3ra-09022022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: I. Barbacaru)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V. Negru, V. Clima)

## Î N C H E I E R E

11 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Agenția Servicii Publice,  
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă  
de Andrei Plotnicov împotriva Agenției Servicii Publice cu privire la contestarea  
actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului  
administrativ individual favorabil de admitere a revendicării,

împotriva deciziei din 27 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care  
a fost casată hotărârea din 7 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani și a  
fost emisă o nouă hotărâre de admitere a acțiunii,

### c o n s t a ț ă :

La 14 mai 2021 Andrei Plotnicov a depus cerere de chemare în judecată în  
procedura contenciosului administrativ împotriva Agenției Servicii Publice cu  
privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea  
emiterii actului administrativ individual favorabil de admitere a revendicării.

În motivarea acțiunii a indicat că la 19 martie 2021 a solicitat Agenției Servicii  
Publice perfectarea și eliberarea pașaportului cetățeanului Republicii Moldova și a  
achitat integral costul serviciilor solicitate, însă prin înștiințarea nr. 02-2/31607 din  
24 martie 2021 a fost informat despre refuzul organului competent de a perfecta și  
elibera actul solicitat, invocându-se că cererea din 19 martie 2021 a fost respinsă în  
legătură cu suspendarea temporară a dreptului la libera circulație, temeiul  
respingerii constituindu-l interdicția privind eliberarea pașaportului cetățeanului  
Republicii Moldova, aplicată prin încheierea din 20 decembrie 2016 a Judecătoriei  
Botanica, mun. Chișinău, în baza demersului executorului judecătoresc.

Reclamantul a apreciat refuzul pârâtului ca fiind nefondat și la 5 aprilie 2021  
l-a contestat cu cerere prealabilă, prin care a solicitat perfectarea și eliberarea actului  
solicitat, cerință respinsă prin răspunsul recepționat la 23 aprilie 2021, cu nr.01/P  
240/21 din 20 aprilie 2021, în care s-a indicat că la 14 februarie 2017, pe numele  
său a fost înregistrată interdicția privind eliberarea pașaportului cetățeanului

Republicii Moldova, în temeiul încheierii nr 25-1273/16 din 20 decembrie 2016 a Judecătorei Botanica, mun. Chișinău, privind aplicarea interdicției la eliberarea actelor de identitate, documentelor de stare civilă și a permisului de conducere.

A menționat că prin hotărârea nr. 17 din 10 mai 2017 a Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale art. 22 alin.(1) lit. v) din Codul de executare, a fost declarat neconstituțional textul „interdicția privind eliberarea documentelor de stare civilă, a actelor de identitate sau a permiselor de conducere se aplică exclusiv de către instanța de judecată. Referitor la aplicarea hotărârii nr. 17 din 10 mai 2017 a Curții Constituționale în raport cu interdicțiile privind eliberarea actelor de identitate, emise de către instanțele de judecată până pe data de 10 mai 2017, s-a precizat că acestea urmează a fi revizuite cu implicarea tuturor organelor abilitate în procedurile de executare care vor întreprinde acțiuni necesare în vederea revocării interdicțiilor în baza prevederilor legale, declarate neconstituționale.

Reclamantul a declarat că nu poate recurge la remediul invocat de pârât, respectiv la revizuirea hotărârii judecătorești, deoarece potrivit art.446 alin. (2) Cod de procedură civilă, încheierile judecătorești ce nu se referă la fondul cauzei, precum și deciziile emise în privința acestora nu se supun revizuirii și, astfel, potrivit normelor pertinente orice act emis contrar prevederilor Constituției este nul și nu produce efecte juridice.

Cu referire la prevederile art. 7, 27 alin.(2) ale Constituției Republicii Moldova, art. 1 alin. (2) și art. 3 Cod administrativ, a indicat că ulterior emiterii de către instanța judecătorească a încheierii nr. 25-1273/16 din 20 decembrie 2016 în baza prevederilor art.22 alin.(1) lit.v) Cod de executare, prin hotărârea nr.17 din 10 mai 2017 a Curții Constituționale s-a declarat neconstituțional textul din norma indicată „interdicția privind eliberarea documentelor de stare civilă, a actelor de identitate sau a permiselor de conducere se aplică exclusiv de către instanța de judecată”, hotărârea respectivă fiind definitivă, ce nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intrând în vigoare la data adoptării, în corespundere cu art. 140 alin.(1) al Constituției Republicii Moldova și art. 26 alin.(7), 28 alin. (1) și (3) ale Legii cu privire la Curtea Constituțională.

Din aceste considerente a susținut că este impus să recurgă la o singură soluție legală de a înainta prezenta acțiune, prin care să ceară obligarea pârâtului să elibereze actele solicitate, deoarece refuzul acestuia îi încalcă drepturile la libera circulație, consfințite în Constituția Republicii Moldova și în art.2 al Protocolului nr.4 la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

A solicitat inclusiv în urma concretizării cerințelor, anularea în tot a actului administrativ individual nr.02-2/31607 din 24 martie 2021 al Agenției Servicii Publice, prin care a fost refuzată perfectarea și eliberarea pașaportului cetățeanului Republicii Moldova; anularea în tot a actului administrativ individual nr. 01/P-240/21 din 20 aprilie 2021 al Agenției Servicii Publice, prin care a fost respinsă cererea prealabilă din 5 aprilie 2021; obligarea Agenției Servicii Publice să perfecteze și să elibereze pașaportul cetățeanului Republicii Moldova.

Prin hotărârea din 7 iulie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

La 12 iulie 2021, cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 Cod administrativ, Plotnicov Andrei a depus apel împotriva hotărârii din 7 iulie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, iar în urma notificării la 22 august 2021 a hotărârii motivate, la 21 septembrie 2021 Plotnicov Andrei a prezentat motivarea cererii de apel.

Prin decizia din 27 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost casată hotărârea din 7 iulie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani și a fost emisă o nouă hotărâre prin care a fost anulat actul administrativ individual defavorabil de respingere a solicitării emis de Agenția Servicii Publice sub nr. 02-2/31607 din 24 martie 2021 și decizia adoptată în procedura prealabilă nr. 01/P-240/21 din 20 aprilie 2021 și a fost obligată Agenția Servicii Publice să emită un act administrativ individual favorabil de admitere a solicitării lui Andrei Plotnicov, cu eliberarea pașaportului cetățeanului Republicii Moldova.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel cu trimitere la prevederile art. 16, 27 alin. (1), 140 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, art. 2 al Protocolului nr. 4 la Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, art. 22 alin. (1) lit. v) Cod de executare (în redacția în vigoare la momentul aplicării interdicției), a reținut ca fiind neîntemeiată concluzia primei instanțe referitoare la netemeinicia acțiunii.

În acest sens, instanța de apel a reținut că prin hotărârea nr. 17 din 10 mai 2017 a Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 22 alin. (1) lit. v) din Codul de executare (interdicția eliberării documentelor de stare civilă, a actelor de identitate sau a permiselor de conducere), s-a admis excepția de neconstituționalitate ridicată în dosarul nr. 25-248/16, pendinte la Judecătoria Bălți, sediul Fălești, fiind declarat neconstituțional textul „Interdicția privind eliberarea documentelor de stare civilă, a actelor de identitate sau a permiselor de conducere se aplică exclusiv de către instanța de judecată” din articolul 22 alin. (1) lit. v) din Codul de executare al Republicii Moldova, cu mențiunea că prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Astfel, raportând dispozițiile legale, soluția și concluziile din hotărârea nr. 17 din 10 mai 2017 a Curții Constituționale la circumstanțele speței, prin prisma punerii la baza încheierii din 20 decembrie 2016 a Judecătorei Botanica, mun. Chișinău, a prevederilor art. 22 alin. (1) lit. v) Cod de executare (în vigoare la acea dată), reținând că potrivit cadrului legal pertinent procedura de executare, deși constituie potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, o continuitate a procesului judiciar, dar totuși implicarea instanței judecătorești în procedura de executare, inclusiv la demersul executorului judecătoresc, nu se realizează în cadrul unui proces contencios, Curtea de Apel Chișinău a relevat că odată cu declararea neconstituționalității normei puse la baza încheierii judecătorești nominalizate, aceasta a devenit caducă.

Din aceste motive, instanța de apel a menționat că trimiterea primei instanțe la dispozițiile art. 16 Cod de procedură civilă, ce instituie caracterul obligatoriu al hotărârilor judecătorești, este nefondată, deoarece în cazul dat încheierea judecătorească nu soluționează fondul unei chestiuni, ci soluționează demersul

executorului judecătoresc care, deși a fost înaintat în baza cadrului legal în vigoare la acea dată, nu mai poate produce efecte din cauza constatării ulterioare a neconstituționalității normei puse la baza demersului înaintat de executorul judecătoresc și a încheierii emise în baza acestuia, contrariul constituind o intervenție nejustificată în drepturile fundamentale ale persoanei afectate. Or, instanța de apel a reținut că încheierea din 20 decembrie 2016 nu soluționează irevocabil o chestiune contencioasă, ci doar instituie interdicții în privința debitorului procedurii de executare, în baza unei norme a Codului de executare, declarate ulterior, neconstituțională, astfel încât această normă nu mai poate produce efectele reglementate.

Instanța de apel a mai remarcat că constatarea respectivă se impune în contextul obligației instanței de a asigura punerea efectivă în aplicare a legilor și asigurarea realizării drepturilor fundamentale ale omului, astfel încât susținerea poziției intimatei contravine cert în conjunctura expusă supra acestor obligații.

Sub aspectele enunțate, instanța de apel a conchis că actul individual defavorabil de respingere a solicitării apelantului, emis de Agenția Servicii Publice cu nr. 02-2-31607 din 24 martie 2021 și decizia emisă de aceasta în procedura prealabilă nr. 01/P-240/21 din 20 aprilie 2021 urmează a fi anulate, cu obligarea Agenției Servicii Publice să emită actul administrativ individual favorabil de admitere a solicitării lui Andrei Plotnicov și eliberare acestuia a pașaportului cetățeanului Republicii Moldova.

Prin urmare, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță nu a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, nu a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și a aplicat greșit normele de drept material, iar în consecință soluția de respingere a acțiunii este neîntemeiată, fiind rezultată din aprecierea incorectă a probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

La 11 noiembrie 2021 Agenția Servicii Publice a depus recurs împotriva deciziei din 27 octombrie 2021 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material.

A indicat că instanța de apel a ignorat faptul că norma declarată neconstituțională își încetează efectele pentru viitor, astfel că hotărârea Curții Constituționale nu are efect retroactiv și nu suprimă din oficiu condițiile de constituire a unei situații juridice anterioare.

A relatat că potrivit răspunsului Ministerului Justiției privind aplicarea hotărârii Curții Constituționale nr. 17 din 10 mai 2017 în raport cu interdicțiile privind eliberarea actelor de identitate, emise de către instanțele de judecată, încheierile instanțelor de judecată privind aplicarea interdicțiilor la eliberarea pașaportului, emise până la 10 mai 2017, urmează să fie revizuite și implică obligația tuturor organelor abilitate implicate în procedurile de executare să întreprindă toate acțiunile necesare în vederea revocării interdicțiilor în baza prevederilor legale, declarate neconstituționale (în condițiile art. 449, lit. e<sup>1</sup> Cod de procedură civilă).

Astfel, a specificat că pentru soluționarea cererii privind eliberarea pașaportului, Andrei Plotnicov urma să adreseze o cerere repetată, cu prezentarea încheierii instanței de judecată de admitere a cererii de revizuire și de casare a încheierii din 20 decembrie 2016 a Judecătoriei Botanica, mun. Chișinău privind aplicarea interdicției la eliberarea documentelor, sau a actului executorului judecătoresc cu privire la încetarea procedurii de executare în cazurile prevăzute de art. 83 alin. (1) din Codul de executare și anularea măsurilor de asigurare a executării.

A susținut că în contextul în care nu există o hotărâre de admitere a revizuirii și casare a încheierii, o hotărâre de substituie a măsurii de asigurare a executării documentului executoriu sau o încheiere a executorului judecătoresc de ridicare a măsurilor de asigurare, Agenția Servicii Publice nu poate din oficiu să radieze interdicția, deoarece registratorul introduce date în registru numai la cererea persoanelor împutemcitate, în baza actelor justificative prezentate.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

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

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 27 octombrie 2021. Astfel, recursul depus de Agenția Servicii Publice la 11 noiembrie 2021, este în termen.

La 10 februarie 2022 în adresa intimatului Andrei Plotnicov, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței, însă avizul de recepție expediat în adresa acestuia, a fost returnat cu mențiunea „nereclamat” (f.d.159, 160).

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Agenția Servicii Publice, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 pentru 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Agenția Servicii Publice.

În conformitate cu 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 Agenția Servicii Publice, se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron