

Dosarul nr. 3ra-101/22
2-18197452-01-3ra-07022022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: M.Gandrabur)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A.Bostan, V.Negru, Gr. Dașchevici)

ÎNCHEIERE

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 Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea în contestare depusă de Victor Nemțanu către Ministerul Justiției al Republicii Moldova, terț Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova privind anularea actelor administrative individuale defavorabile,

împotriva deciziei din 9 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova împotriva hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La data de 29 octombrie 2018 Victor Nemțanu a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Ministerului Justiției privind anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii, reclamantul a indicat că a activat în calitate de administrator autorizat, iar prin pct. 1 al ordinului Ministerului Justiției nr. 518 din 24 august 2018, s-a ordonat încetarea activității sale în temeiul art. 39 alin. (1) lit. g) și art. 40 alin. (2) din Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați și a deciziei Comisiei de autorizare și disciplină a administratorilor autorizați de pe lângă Ministerul Justiției din 12 iunie 2018.

A invocat că a făcut cunoștință pentru prima dată cu ordinul Ministerului Justiției nr. 518 din 24 august 2018 la data de 18 octombrie 2018, prin intermediul mesajului primit din partea secretarului Uniunii Administratorilor Autorizați, parvenit pe poșta electronică.

În opinia sa, ordinul nr. 518 din 24 august 2018 a Ministerului Justiției este ilegal și neîntemeiat, aprobat cu încălcarea legislației în vigoare la momentul adoptării, fără suport juridic, bazat pe o apreciere incompletă, subiectivă și unilaterală a faptelor, actelor și circumstanțelor, pasibil de a fi anulat integral.

În acest context, reclamantul a susținut că la data de 20 decembrie 2017 a fost informat de către Uniunea Administratorilor Autorizați că în temeiul hotărârii Congresului Uniunii din 8 decembrie 2017, va fi dispusă încetarea calității sale de membru al Uniunii începând cu data de 1 ianuarie 2018, în cazul neachitării până la data de 31 decembrie 2017 a restanțelor la plata contribuțiilor obligatorii de membru pentru anul 2015.

Cu toate că, Uniunea Administratorilor Autorizați nu i-a adus în nici un mod la cunoștință hotărârea Congresului Uniunii din 8 decembrie 2017, totuși la data de 28 decembrie 2017 a informat prin notificare Uniunea despre imposibilitatea efectuării plății contribuțiilor obligatorii de membru pentru anul 2015 și motivele care stau la baza acestui fapt.

Astfel, reclamantul a precizat că începând cu data de 25 mai 2016, activitatea sa de administrator autorizat era suspendată pentru o durată de 2 ani. Respectiv, în cadrul perioadei de suspendare a autorizației de activitate, administratorul autorizat nu poate desfășura activități specifice activității sale, inclusiv nu poate efectua plăți în calitate sa de administrator autorizat, deoarece activitatea sa este suspendată și el nu poate efectua careva acțiuni cu caracter juridic, inclusiv transferuri bănești de orice natură, nu are dreptul să semneze facturi, acte de predare-primire, etc. Achitarea contribuțiilor de membru în cadrul perioadei de suspendare a autorizației de activitate nu poate fi efectuată de către administratorul autorizat, deoarece el nu poate trece aceste cheltuieli la categoria cheltuielilor deductibile, iar Uniunea Administratorilor Autorizați nu poate elibera factura fiscală respectivă.

Reclamantul a iterat că pe parcursul anului 2015 nu a desfășurat activitate în calitate sa de administrator autorizat și acest fapt se confirmă prin faptul că acesta nu s-a adresat autorităților fiscale privind punerea sa la evidență și atribuirea unui cod fiscal distinct, altul decât cel personal, necesar pentru desfășurarea activității de administrator autorizat, nu a deschis la nici o bancă comercială un careva cont bancar separat necesar desfășurării activității de administrator autorizat, nu a încheiat contractul privind asigurarea de răspundere civilă profesională, alte acțiuni necesare în vederea efectuării celor enunțate.

Sub acest aspect, Victor Nemțanu a pretins că cerințele înaintate de către Uniunea Administratorilor Autorizați privind achitarea contribuțiilor de membru pentru anul 2015 până la data de 31 decembrie 2017, iar în caz de neachitare a acestora până la această dată – retragerea calității de membru al Uniunii, nu sunt întemeiate și nu au suport legal, fiind excesive și lovite de nulitate, ba mai mult impun administratorii autorizați, care își au activitatea sa suspendată, să încalce prevederile legislației în vigoare. Or, reclamantul este degrevat pe perioada suspendării sau de retragere, să achite contribuțiile (cotizațiile, taxele etc.) obligatorii.

La fel, a fost invocat că Victor Nemțanu nu avea posibilitatea legală să-și exercite dreptul de a participa la activitatea Uniunii, inclusiv la soluționarea unor chestiuni ce sunt în legătură directă cu persoana sa, să-și expună poziția sa cu privire la aceste chestiuni.

Uniunea Administratorilor Autorizați însă, profitând de acest fapt și cu încălcarea drepturilor și intereselor legale, a luat hotărâri și decizii cu privire la administratorii autorizați cu activitatea suspendată fără a solicita poziția acestora, fără a se consulta cu privire la întrebările ce îi vizează și fără a permite acestora de

a participa la procesul de luare a deciziilor cu privire la activitatea lor. Nu există un document care să confirme faptul că administratorul autorizat Victor Nemțanu este membru al Uniunii Administratorilor Autorizați și din care dată. Calitatea de administrator autorizat a obținut-o anterior faptului înființării Uniunii Administratorilor Autorizați.

Este de remarcat la fel și faptul că, atât în Legea nr. 161 din 18 iulie 2014, cât și în statutul Uniunii nu este expres prevăzut modul și condițiile de dobândire a calității de membru al Uniunii. Deci, cadrul legal ce ține de calitatea și statutul de membru al Uniunii Administratorilor Autorizați nu este unul univoc și nu reglementează pe deplin și în mod exhaustiv domeniul respectiv.

Potrivit reclamantului, în cazul în care această datorie avea să fie una certă și exigibilă, Uniunea Administratorilor Autorizați fiind de bună-credință urma să se adreseze cu o acțiune civilă în instanța de judecată pentru a-și revendica dreptul încălcat și a încasa forțat această datorie, însă a ales o cale abuzivă de a constrânge sau intimida administratorii autorizați.

Ca urmare, Victor Nemțanu a solicitat inclusiv în urma măririi cuantumului pretențiilor din 3 februarie 2020, anularea deciziei din 12 iunie 2018 a Comisiei de autorizare și disciplină a administratorilor autorizați de pe lângă Ministerul Justiției, în partea ce-l vizează, prin care s-a admis parțial sesizarea Uniunii Administratorilor Autorizați nr. 87 din 18 ianuarie 2018 și s-a propus Ministerului Justiției să emită ordin de încetare a activității administratorului autorizat; anularea pct. 1 din Ordinul nr. 518 din 24 august 2018 al Ministerului Justiției al RM, prin care s-a dispus încetarea activității administratorului autorizat Victor Nemțanu – deținătorul autorizației nr. 89 din 14 ianuarie 2015

Prin încheierea protocolară din 23 noiembrie 2018 a judecătorului Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, s-a dispus atragerea în proces în calitate de intervenient accesoriu a Uniunii Administratorilor Autorizați.

Prin încheierea din 1 aprilie 2019 a judecătorului Judecătoria Chișinău sediul Centru, a fost declinată competența de la examinarea prezentei cauze în favoarea unui alt judecător specializat în materie de contencios administrativ, pentru examinare.

Prin hotărârea din 15 iulie 2020 a Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea înaintată de Victor Nemțanu. A fost anulat pct. 1 din ordinul Ministerului Justiției nr. 518 din 24 august 2018, în partea încetării activității administratorului autorizat Victor Nemțanu, deținătorul autorizației nr. 89 din 14 ianuarie 2015. A fost anulată decizia Comisiei de autorizare și disciplină a administratorilor autorizați de pe lângă Ministerul Justiției în partea ce vizează administratorul autorizat Victor Nemțanu.

Nefiind de acord cu hotărârea instanței de fond, la data de 11 august 2020, 12 august 2020 și ulterior la data de 13 august 2020, Ministerul Justiției, Uniunea Administratorilor Autorizați și respectiv, Victor Nemțanu au depus apel, cu solicitările respective.

Prin încheierea din 16 decembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, devenită irevocabilă la data de 7 aprilie 2021, apelurile depuse de Ministerul Justiției și Victor Nemțanu au fost declarate inadmisibile în temeiul art. 236 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că motivarea apelurilor nu a fost depusă.

Prin decizia din 9 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Uniunea Administratorilor Autorizați împotriva hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că reclamantul nu putea fi impus la plata unor careva contribuții în interiorul perioadei în care activitatea acestuia a fost suspendată. Or, nu poate fi retrasă calitatea de membru al Uniunii Administratorilor Autorizați unui administrator autorizat, în cadrul perioadei în care activitatea acestuia este suspendată, deoarece prin noțiunea de suspendare, se înțelege încetarea pentru o perioadă de timp stabilită a raportului juridic între părți, nu însă și încetarea calității de membru.

Astfel, achitarea contribuțiilor de membru în cadrul perioadei de suspendare a autorizației de activitate, nu putea fi efectuată de către administratorul autorizat, deoarece acesta nu poate trece cheltuielile respective la categoria cheltuielilor deductibile, și în virtutea cadrului normativ, continuarea exercitării activității sale suspendate este prohibită.

Cu atât mai mult, probatoriul cauzei denotă că reclamantul pe parcursul anului 2015 nu a desfășurat activitate în calitatea sa de administrator autorizat, fapt confirmat prin faptul că acesta nu s-a adresat autorităților fiscale privind punerea sa la evidență necesar pentru desfășurarea activității de administrator autorizat, nu a deschis la nici o bancă comercială un careva cont bancar separat necesar desfășurării activității de administrator autorizat, nu a încheiat contractul privind asigurarea de răspundere civilă profesională, alte acțiuni necesare în vederea efectuării celor enunțate.

Prin urmare, în condițiile în care autorizația de activitate era suspendată, administratorul autorizat Victor Nemțanu nu avea posibilitatea legală de a-și exercita dreptul de a participa la activitatea Uniunii, considerent din care nici Ministerul Justiției nu avea dreptul să dispună încetarea activității administratorului autorizat, pe motivele sus-invocate.

Din aceste considerente, instanța de fond corect a dispus anularea actelor administrative contestate ca fiind ilegale.

La data de 17 decembrie 2021, Uniunea Administratorilor Autorizați a depus împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului împotriva deciziei din 9 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, solicitând admiterea acestuia, casarea actelor judecătorești ce constituie obiectul recursului cu pronunțarea unei decizii, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurenta a invocat dezacordul cu actele judecătorești contestate, considerându-le neîntemeiate prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Uniunea Administratorilor Autorizați a invocat că ordinul Ministerului Justiției nr. 518 din 24 august 2018, a fost emis în temeiul art. 39 alin. (1) lit. g) al Legii cu privire la administratorii autorizați nr.161 din 18 iulie 2014, în corespundere cu care încetarea activității administratorului autorizat a avut la bază pierderea calității de membru al Uniunii Administratorilor autorizați, în condițiile art. 47 alin. (3), ori din Legea nominalizată temei pentru emiterea deciziei Comisiei de autorizare și disciplină din 12 iunie 2018 și a ordinului 5 nr. 518 din 24 august

2018 a fost hotărârea Congresului Uniunii din 08 decembrie 2017, care a fost adusă la cunoștință intimatului la 20 decembrie 2017 prin notificare, respectiv din considerentul că intimatul nu s-a conformat hotărârii Congresului Uniunii în termenul stabilit, s-a inițiat procedura de încetare a activității.

La data de 7 februarie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa lui Victor Nemțanu și Ministerului Justiției al Republicii Moldova copia recursului depus de Uniunea Administratorilor Autorizați împotriva deciziei din 9 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 15 iulie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Intimatul Victor Nemțanu fiind notificat privitor la depunerea recursului Uniunii Administratorilor Autorizați, la data de 18 februarie 2022 a depus referință, solicitând declararea acestuia ca inadmisibil.

Totodată, Ministerul Justiției nu și-a valorificat dreptul de a depune referință la recursul depus de Uniunea Administratorilor Autorizați.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova, care în conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ a intrat în vigoare la 1 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

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 data de 9 noiembrie 2021 (vol.II,f.d.68), însă date privind notificarea dispozitivului participanților la proces, la dosar lipsesc. Totodată, motivarea deciziei instanței de apel a fost notificată recurentei Uniunea Administratorilor Autorizați în data de 13 ianuarie 2022 (vol.II,f.d.81). Astfel, depunerea motivării recursului împreună cu cererea de recurs la data de 17 decembrie 2021 (vol.II,f.d.77), anterior notificării motivării deciziei instanței de apel, este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Uniunea Administratorilor Autorizați, 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.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu 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, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din același cod, 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 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 decizia instanței de apel contestată 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 Uniunea Administratorilor Autorizați.

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 Uniunea Administratorilor Autorizați din Moldova, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron