

Dosarul nr. 3ra-337/22
2-20108454-01-3ra-08042022

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

ÎNCHEIERE

18 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând admisibilitatea recursului depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Cabinetul Avocatului „Vladimir Iurkovski” împotriva Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil

împotriva deciziei din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” și menținută hotărârea din 11 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani

constată:

La 2 septembrie 2020, CA „Vladimir Iurkovski”, reprezentat de avocatul Mihail Silivestru a depus cerere de chemare în judecată împotriva IP „Agenția Servicii Publice” cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii a invocat că la 14 decembrie 2018, a depus la Secretariatul Comisiei de examinare a dosarelor de dobândire a cetățeniei Republicii Moldova, cererea de a deveni agent acreditat în cadrul Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție, achitând în acest sens taxa de participare în sumă de 295 750,50 de lei, ceea ce la data achitării a constituit echivalentul a 15 000 de euro.

A relatat că prin decizia Comisiei din 28 ianuarie 2019, a fost aprobată cererea de acreditare în calitate de agent în cadrul Programului, iar la 6 februarie 2019, a fost semnat contractul de acreditare cu CA „Vladimir Iurkovski”.

Având în vedere prevederile pct. 1, 7, și 15 din contract, a considerat că prin aprobarea solicitării de acreditare în calitate de agent în cadrul Programului și semnării contractului, beneficia la remunerație (la plăți conform reglementărilor legale) pentru fiecare dosar de acordare a cetățeniei aprobat în cadrul Programului.

Astfel, a precizat că, de la data semnării contractului și până la momentul de față, nu a renunțat la acreditare, nu i-a fost retrasă acreditarea, nu a solicitat denunțarea sau rezilierea contractului semnat cu pârâta.

Totodată, contractul nu a stabilit ca clauză de încetare a contractului sau de rezoluțiune a contractului, operarea de modificări în legislație care ar exclude posibilitatea acordării cetățeniei prin investiție și ca consecință imposibilitatea desfășurării activității în cadrul Programului, în termenul de valabilitate a contractului.

A reiterat că prin Legea nr. 107/2019 din 23 august 2019, a fost instituit moratoriu pentru o perioadă de 4 luni asupra recepționării cererilor noi privind dobândirea cetățeniei Republicii Moldova în condițiile art. 17 alin. (1¹) și (1²) din Legea cetățeniei. Totodată, a fost stabilit că termenul contractelor de prestare a serviciilor publice de elaborare, implementare și promovare internațională a Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție pentru Guvernul Republicii Moldova cu agenții acreditați, semnate pentru anul 2019 în condițiile pct. 20 subpct. 12) și pct. 23 subpct. 22) din Regulamentul cu privire la dobândirea cetățeniei prin investiție, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 786/2017, se va prelungi cu o perioadă egală perioadei moratoriului, fără achitarea taxei prevăzute la pct. 4 din anexa nr. 3 la Hotărâre pentru lunile respective.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 665/2019 din 20 decembrie 2019, a fost prelungit moratoriul asupra recepționării cererilor noi privind dobândirea cetățeniei Republicii Moldova pentru o perioadă de 2 luni, începând cu 20 decembrie 2019.

Prin Legea nr. 39/2020 din 20 martie 2020, repetat a fost instituit moratoriu până la 1 septembrie 2020.

Într-un final, prin Legea nr. 11/2020 din 3 iulie 2020, au fost abrogate prevederile Legii cetățeniei nr. 1024/2020, care prevedeau și acordau posibilitate pentru depunerea dosarelor de către agenții acreditați și obținerea cetățeniei prin intermediul Programului, fapt despre care Agenția Servicii Publice a notificat petiționarul prin intermediul poștei electronice la 17 iulie 2020.

Așadar, în contextul abrogărilor operate, CA „Vladimir Iurkovski” a solicitat pârâtei explicarea procedurii de restituire a sumelor pentru acreditarea în calitate de agent, care nu au mai putut fi utilizate din cauza abrogării Programului.

Prin răspunsul din 28 iulie 2020, pârâta a informat despre faptul că, deși conceptul de dobândire a cetățeniei prin investiție a fost abrogat, iar CA „Vladimir Iurkovski” a fost în imposibilitate, din vina statului Republica Moldova, de a beneficia pe toată durata contractului de beneficiile obținute ca urmare a acreditării în cadrul Programului, beneficii ce au fost garantate de stat (pârâtă) prin semnarea unui contract valid conform prevederilor legale, sumele bănești nu se restituie.

Prin cererea prealabilă din 31 iulie 2020, a solicitat de la pârâtă restituirea sumelor achitate pentru acreditare proporțional duratei pentru care a fost privat de posibilitatea de a activa în cadrul Programului din vina exclusivă a autorităților de stat din Republica Moldova, care însă a fost respinsă prin răspunsul din 14 august 2020.

A evidențiat că taxa de participare la Program a fost achitată pentru un an de zile, corelativ pârâta urma să asigure dreptul ca pe parcursul a cel puțin un an calendaristic CA „Vladimir Iurkovski” să poată reprezenta persoanele care își depuneau actele la Program. Acest lucru nu s-a întâmplat, iar încetarea calității de agent acreditat al CA „Vladimir Iurkovski” a expirat până la data expirării unui an calendaristic de la data primirii acesteia.

Prin urmare, pârâta, cel puțin, trebuie să restituie partea rămasă ca neutilizată a taxei de participare.

A remarcat că, deși contractul este unul nenumit, natura lui juridică este de contract de comision. Astfel, comisionarul poate pretinde la comision dacă actul juridic nu s-a încheiat din cauza comitentului, situație asemănătoare cazului dedus judecării în care CA „Vladimir Iurkovski” nu mai poate presta, dar acest lucru nu i se datorează.

Respectiv, achitând taxa de participare, semnând contractul și obținând acreditarea dispunea de dreptul de a realiza activitatea în cadrul Programului în perioada cuprinsă de la data semnării contractului și până la 31 decembrie 2019, dispunea de un bun în sensul art. 1 Protocolul 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și jurisprudenței Curții în materia vizată.

Și-a întemeiat pretențiile în temeiul dispozițiilor art. 1 Protocolul 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, art. 46, 126, 127 din Constituția Republicii Moldova, art. 775, 934, 1513 Cod civil, art. 189, 191, 196, 206, 209, 211, 212, 218 Cod administrativ.

A solicitat anularea refuzului IP „Agenția Servicii Publice” de restituire a sumelor din data de 28 iulie 2020 și a răspunsului la cererea prealabilă din 18 august 2020, obligarea pârâtei de emitere a unui act administrativ prin care să restituie sumele achitate pentru acreditare proporțional duratei pentru care a fost privat CA „Vladimir Iurkovski” de posibilitatea de a activa în cadrul Programului.

Prin hotărârea din 11 februarie 2021 a Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, a fost admisă acțiunea.

A fost anulat actul administrativ individual defavorabil materializat prin refuzul IP „Agenția Servicii Publice” nr. 01/4533 din 28 iulie 2020, precum și decizia pe marginea cererii prelabile nr. 01/Iu-493/2020 din 14 august 2020.

A fost obligată IP „Agenția Servicii Publice” să emită act administrativ individual favorabil prin care să dispună restituirea în beneficiul CA „Vladimir Iurkovski” a sumelor achitate pentru acreditare proporțional duratei pentru care a fost privat de posibilitatea de a activa în cadrul Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție.

La 24 februarie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice, IP „Agenția Servicii Publice” a depus apel nemotivat împotriva hotărârii primei instanțe, iar la 25 martie 2021, cu respectarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ, prin intermediul poștei electronice, a fost prezentată motivarea apelului.

Prin decizia din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de IP „Agenția Servicii Publice” și menținută hotărârea din 11 februarie 2021 a Judecătorei Chișinău sediul Rîșcani.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare au conchis că prin actele normative, prin care a fost instituit moratoriul și ulterior abrogate prevederile Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, care prevedeau și acordau posibilitate pentru depunerea dosarelor de către agenții acreditați și obținerea cetățeniei prin intermediul Programului, intimatul CA „Vladimir Iurkovski” a fost privat de dreptul de a desfășura activitatea la care a acces și pentru care a achitat taxa litigioasă - acțiuni ce sunt incompatibile cu dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale garantat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului, cu obligarea Republicii Moldova la plata despăgubirilor (Bimer SRL Vs R. Moldova, Megadat.com SRL Vs R. Moldova).

Totodată, a fost constatat că reglementarea din Instrucțiunea de aplicare pentru acreditarea agentului a Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție ce vizează caracterul nerambursabil al taxei achitate de aplicare a acreditării nu satisface dezideratele degajate din jurisprudența Curții Europene, atât pe dimensiunea accesibilității legii, cât și pe dimensiunea ingerinței nefaste în dreptul de proprietate al reclamantului/intimat.

Or, deși autoritățile statului au deschis calea pentru dobândirea cetățeniei prin investiție și au asigurat mecanismul necesar pentru activarea în cadrul Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție, acestea au eșuat să instituie un mecanism pentru compensarea și implementarea conceptului de restitutio in integrum, asigurând în asemenea manieră tuturor participanților la acest Program drepturi și obligații echitabile, egale, certe și concrete, inclusiv în cazurile în care din motive și circumstanțe neimputabile persoanelor respective acest Program nu a putut fi dus până la capăt.

Respectiv, prima instanță și instanța de apel au reținut că lipsa unui mecanism de rambursare a plăților de acreditare nu reprezintă o scuză plauzibilă pentru nerambursarea acestora, la fel cum și stabilirea într-un act normativ subordonat legii a prohibiției restituirii taxelor de aplicare la Programul de dobândire a cetățeniei prin investiție. Din această perspectivă IP „Agenția Servicii Publice” nu se poate prevala de caracterul nerambursabil al taxei disputate în speță, având în vedere faptul că plata efectuată de CA „Vladimir Iurkovski” a născut, cel puțin, o speranță legitimă în promovarea și derularea în continuare a Programului pentru perioada cuprinsă de la data semnării contractului – 6 februarie 2019 până la scadență – 31 decembrie

2019, însă această speranță legitimă a fost știrbită de autoritățile statale, din motive neimputabile acțiunilor CA „Vladimir Iurkovski”.

La 10 martie 2022, IP „Agenția Servicii Publice” a depus recurs împotriva deciziei din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel, cu emiterea unei noi decizii de respingere a cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului a invocat că Comisia de examinare a dosarului de obținere a cetățeniei prin participare la Programul de investiții din Republica Moldova a aprobat Instrucțiunile de aplicare pentru Agentul acreditat, publicate pe pagina oficială [cbi.gov.md](http://www.cbi.gov.md) (<http://www.cbi.gov.md/img/dl/instructiuni-de-aplicare-pentru-agentulacreditat-1810161.pdf>), care reglementează condițiile și procedura de acreditare în calitate de agent, fapt despre care intimatul a fost informat.

Totodată, a precizat că înainte de aplicare la Program, intimatul a luat cunoștință cu prevederile acestui Program, cu toate instrucțiunile incluse în acesta.

Astfel, a evidențiat că pct. 4 subpct. 4.1 din Instrucțiunile de aplicare pentru acreditarea agentului prevede că taxele de aplicare și reînnoire acreditării se achită din contul Secretariatului Comisiei nu sunt rambursabile. Taxele sunt necesare pentru a finanța procesul de verificare a cazierelor și pentru procesarea solicitării Agentului.

La fel, a remarcat că la adoptarea Legii nr. 111 din 18 iunie 2020 cu privire la modificarea unor acte legislative, ce ține de abrogarea temeiului de dobândire a cetățeniei prin investiție, nu a fost stabilit niciun mecanism de restituire a plăților pentru agenții acreditați în cadrul Programului de dobândire a cetățeniei prin investiție, respectiv IP „Agenția Servicii Publice” nu are temei de restituire a acestora.

Intimatul tacit a acceptat condițiile Programului cu toate clauzele acestuia, ca confirmare fiind aplicarea cererii la Program, știind cert că sumele transferate nu vor fi rambursabile.

Mai mult, pe lângă faptul că nicio normă nu stabilește mecanismul de returnare a banilor investiți, deoarece toate taxele sunt nerambursabile urmare a participării la Program, prima instanță și instanța de apel au admis pretenția intimatului de a obliga IP „Agenția Servicii Publice” să restituie sumele achitate proporțional duratei pentru care a fost privat de posibilitatea de a activa la Program, fără a indica suma concretă.

La caz, care este suma care ar fi trebuit, după opinia instanțelor de judecată și a intimatului, să fie transferată, cum se calculează ea, aceste întrebări rezultă din faptul că nicio normă nu indică suma de bani, precum și mecanismul de rambursare, dar și cum (metoda) se calculează sumele de bani utilizate.

Respectiv, IP „Agenția Servicii Publice” este în imposibilitate de a și mecanismul de restituire a banilor din moment ce norma statuează că sumele de bani vărsate în contul ASP pentru participarea la Program sunt nerambursabile.

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.

Conform 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 14 decembrie 2021, în ședință publică.

La materialele cauzei lipsesc date care ar confirma notificarea dispozitivului deciziei instanței de apel participanților al proces.

Din materialele dosarului rezultă că decizia motivată din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost notificată recurentei, prin intermediul oficiului poștal, la 17 martie 2022, fapt ce se confirmă prin aviz de recepție anexat la actele cauzei (f. d. 34 vol. II).

Se mai constată că la 10 martie 2022, IP „Agenția Servicii Publice” a depus recurs împotriva deciziei din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 26-28 vol. II).

Astfel, recursul depus de IP „Agenția Servicii Publice” împotriva deciziei din 14 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău este în termen.

La 26 aprilie 2022, CA „Vladimir Iurkovski” a depus referință la recursul depus de IP „Agenția Servicii Publice”, prin care a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de IP „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) 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 jurisprudential, 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 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.

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) Cod 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 IP „Agenția Servicii Publice”.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 Cod 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 Instituția Publică „Agenția Servicii Publice” se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Ala Cobăneanu

Judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu