

Dosarul nr. 3ra-339/22

2-21054518-01-3ra-08042022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud. Gr. Cazacu)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud.: A. Bostan, V. Negru, G. Dașchevici)

ÎN C H E I E R E

15 iunie 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 Ministerul Justiției al Republicii Moldova,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Galia Balaban și Nina Stratulat împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva deciziei din 28 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Ministerul Justiției al Republicii Moldova și a fost menținută hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a ț ă:

La 13 aprilie 2021, Galia Balaban și Nina Stratulat, reprezentate de avocatul Lazari Constantin, s-au adresat cu cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Ministerului Justiției al Republicii Moldova (în continuare Ministerul Justiției) cu privire la admiterea cererilor reclamantelor Galia Balaban și Nina Stratulat cu emiterea actelor administrative individuale cu privire la schimbarea competenței teritoriale prin transferul notarului Galia Balaban din mun. Chișinău în mun. Ungheni și a notarului Nina Stratulat din mun. Ungheni în mun. Chișinău.

În motivarea acțiunii reclamantele au indicat că Galia Balaban are calitatea de notar și activează în baza Licenței nr. 79 din 12.05.1998, cu teritoriul de activitate municipiul Chișinău, str. Burebista, nr. 76, iar Nina Stratulat are calitatea de notar și activează în baza Licenței nr. 352 din 22.02.2017, teritoriul de activitate - raionul Ungheni, or. Ungheni, str. V. Alecsandri 8.

Reieșind din prevederile legale, ținând cont de faptul că pe parcursul anilor 2005-2020 de către Ministerul Justiției au fost emise multiple ordine prin care notarii și-au schimbat teritoriul de activitate, cât și a practicii judiciare deja stabilite în acest domeniu și întru realizarea principiului speranței legitime, inclusiv asigurarea aplicării reale în practică a principiului egalității cetățenilor în fața legii, cât și neadmiterea

discriminării prin aplicarea diferențiată a Legii, reclamantele Galia Balaban și Nina Stratulat au înaintat la 10 decembrie 2020 o cerere privind emiterea ordinului în ce privește schimbarea teritoriului de activitate a notarilor la care nu au primit nici un răspuns și lipsa răspunsului la cererea prealabilă, recepționată de pârât la 20 ianuarie 2021.

Au relatat că, în speță, nu este vorba de existența, or inexistența postului vacant, care nu are nici cea mai mică referință la cazul dedus judecării, dar se solicită doar schimbarea teritoriului de activitate între doi notari, în care ambii dețin licență de notar, iar rolul Ministerului Justiției este doar de a veghea ca cetățenilor, atât din mun. Chișinău, cât și din municipiul Ungheni, să le fie asigurate o asistență juridică profesională înaltă a notarului. Prin acest schimb de teritorii de activitate a notarilor, atât statul Republica Moldova, cât și cetățenii din municipiul Chișinău, cât și municipiul Ungheni, nu vor avea de suferit careva prejudicii, sau alte careva incomodități.

Reclamantele au explicat că, Legea cu privire la organizarea activității notarilor, nu reglementează nemijlocit și expres procedura de transfer a notarilor, procedura este lăsată la discreția Ministerului Justiției.

Acest transfer este benevol, echitabil, conform necesităților personale ale fiecărui în parte, care nu afectează în nici un fel calitatea serviciilor notariale în razele teritoriale menționate. Acest transfer se efectuează din necesitatea personală a stării de sănătate a Galiei Balaban și a Ninei Stratulat, care își are domiciliul cu familia în mun. Chișinău și fiind bolnavă, necesită un tratament special.

Au remarcat că în Avizul consultativ al Plenului Curții Supreme de Justiție din 16 decembrie 2013, cu privire la modul de aplicare a art. 14/1 alin. (1) și (2) din Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002, se menționează expres că schimbarea reciprocă între doi notari a teritoriului de activitate nu vizează locurile declarate vacante de către Ministerul Justiției, nu afectează interesele serviciului și interesele terților, sau calitatea 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.

Au concluzionat că Ministerul Justiției prin refuzul de a emite Ordinul de schimbare a competenței teritoriale (transferul) notarilor Galia Balaban din mun. Chișinău în mun. Ungheni și Nina Stratulat din mun. Ungheni în mun. Chișinău, încalcă multiple drepturi constituționale, care țin de egalitate, nediscriminare, dreptul la muncă, corelat cu dreptul la existență etc. iar prin lipsa răspunsurilor la cererea prealabilă, se consideră ca fiind drept acceptate cerințele înaintate de reclamante.

Procedura privind schimbarea reciprocă între doi notari a teritoriului de activitate urmează a fi reglementată conform normelor generale de drept, reieșind din prevederile constituționale: art. 4, 16 și 43 din Constituție, art. 5, 6 din Codul muncii, inclusiv jurisprudența CtEDO, care tratează natura activității profesionale a notarilor echivalentă situației liber-profesioniștilor, iar prin rezoluția parlamentului European nr. A 3-0422/93 s-a menționat faptul că, profesia de notar, fiind organizată în mod diferit în statele membre ale comunității europene, se caracterizează prin delegație parțială a suveranității statului pentru a asigura serviciul public al autenticității convențiilor și

probei, iar activitatea independentă a notarului este executată în cadrul unei sarcini publice, sub forma unei profesii liberale.

Având la bază cele menționate supra, Galia Balaban și Nina Stratulat au solicitat constatarea ca fiind acceptate cerințele reclamantelor privind emiterea Ordinului de schimbare a teritoriului de activitate conform procedurii „post pe post” între notarii Galia Balaban și Nina Stratulat, prin care notarul Galia Balaban este transferată din mun. Chișinău în mun. Ungheni și notarul Nina Stratulat este transferată din mun. Ungheni în mun. Chișinău, obligarea Ministerului Justiției să emită Ordinul de schimbare a competenței teritoriale (transferul) notarilor, conform procedurii „post pe post”, Galia Balaban din mun. Chișinău în mun. Ungheni și Nina Stratulat din mun. Ungheni în mun. Chișinău.

Prin hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Galia Balaban și Nina Stratulat și obligat Ministerul Justiției al Republicii Moldova să emită acte administrative individuale cu privire la schimbarea competenței teritoriale prin transferul notarului Galia Balaban din mun. Chișinău în mun. Ungheni și a notarului Nina Stratulat din mun. Ungheni în mun. Chișinău, conform cererilor nr. 16649 din 14 decembrie 2020 și nr. 619 din 19 ianuarie 2021.

La 27 iulie 2021, Ministerul Justiției, în termenul prevăzut la art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, a depus apel prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri de respingere a acțiunii.

Prin decizia din 28 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul declarat de Ministerul Justiției și a fost menținută hotărârea din 13 iulie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

În consolidarea soluției s-a reținut că hotărârea primei instanțe privind admiterea acțiunii, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate în cadrul dezbaterilor judiciare, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

Făcând trimitere la art. 23 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor, instanța de apel a explicat că prevederile legale citate se referă expres la locurile vacante și nu la locurile care sunt ocupate, iar 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.

A accentuat că 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, dar nu există nici o prevedere legală ce ar interzice schimbul teritoriului de activitate „post pe post”.

Argumentul Ministerului Justiției precum că potrivit 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, a fost apreciat ca unul irelevant cazului,

or, ambii notari întrunesc aceste condiții, activează în teritoriul în care au promovat concursul și dețin în acest teritoriu birouri.

Cu referire la prevederile art. 28 alin. (1) din Legea nr. 69 din 14 aprilie 2016, la care a făcut trimitere apelantul, 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 apel a observat că, Nina Stratulat prin cererea adresată Ministerului Justiției la 15 februarie 2017 a solicitat să fie investită cu împuterniciri de exercitare a activității notariale în or. Ungheni, dar nici această situație nu poate îngredi dreptul notarului pe parcursul activității de a schimba teritoriul de activitate, iar Legea a prevăzut o reglementare expresă numai pentru situația de schimbare a teritoriului pe un loc vacant.

Instanța a menționat că 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. Nu afectează rațiunea instituirii competenței teritoriale limitate, or notarii deja în funcție se prezumă a avea calificare suficientă, indiferent de teritoriul în care activează, iar schimbul reciproc nu influențează asupra numărului total de notari în teritoriile corespunzător și arhiva actelor notariale rămâne în teritoriul respectiv.

Colegiul judiciar consideră că interesul personal al notarilor Galia Balaban și Nina Stratulat 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 apel a apreciat ca fiind denaturată concluzia apelantului 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 Galia Balaban și Nina Stratulat 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.

Instanța de apel este de acord cu argumentul Ministerului Justiției 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, cu titlu de exemplu, în condiții similare a adoptat ordinele nr. 48 din 19 ianuarie 2016 cu privire la schimbarea teritoriului de activitate al notarilor publici D. Cojocari și S. Sofroniuc și nr. 122 din 09 februarie 2016 cu privire la schimbarea teritoriului de activitate al notarilor publici C. Obadă și A. Piatac.

Prin prisma art. 16 din Codul administrativ, Colegiul a concluzionat 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.

Instanțele ierarhic inferioare au statuat 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 ipoteză verosimilă care ar justifica o atare tratare diferențiată a notarilor aflați în condiții similare.

Drept consecință, instanța de apel a apreciat ca fiind corecte constatările instanței de fond că, la caz, persistă un interes legitim pentru solicitanți, care au justificat schimbarea teritoriului de activitate, deoarece schimbările produse în viața personală, de familie a notarilor Galia Balaban și Nina Stratulat, urmează a fi apreciate într-o corelație directă cu activitatea de notar a acestora și a teritoriului de activitate, asigurându-le persoanelor libertatea de a alege munca lor, ținând cont de viața privată.

Argumentul apelantului în privința faptului că instanța de fond a aplicat eronat normele de drept procedural, a fost calificat ca fiind declarativ și nu constituie temei de admitere a apelului în sensul declarat.

Din considerentele menționate, instanța de apel a ajuns la concluzia de a respinge apelul depus de Ministerul Justiției.

La 29 decembrie 202, Ministerul Justiției a contestat cu recurs decizia instanței de apel. La 17 martie 2022, a depus recursul motivat.

În motivarea recursului, a reiterat argumentele de fapt și de drept expuse la examinarea cauzei în instanța de fond și apel.

Recurentul a indicat că nici o condiție legală nu se regăsește în justificarea pretenției reclamantelor pentru schimbarea teritoriului de activitate, încalcând și jurământul depus la primirea licenței în fața Comisiei de licențiere și ministrului justiției, de a respecta legile Republicii Moldova.

Menționează că stabilirea unei practici judecătorești de interpretare corectă a dispozițiilor legale precum și de aplicare a Convenției Europene a Drepturilor Omului, este esențială pentru sistemul existent de organizare a activității notariale.

Cu privire la practica judiciară, care este argumentul intimatelor în vederea admiterii acțiunii, notează că prin practica judecătorească, instanța de judecată ignoră numărul necesar de notari stabilit de către Ministerul Justiției.

În justificarea celor evocate, a relatat despre unele situații în care Ministerul Justiției a emis ordine cu privire la executarea hotărârilor judecătorești privind transferul „post pe post” în urmă căruia notarul transferat și-a încetat activitatea. Un exemplu în acest sens este ordinul nr. 37 din 12.02.2019, ordinul nr. 115 din 05.05.2019 și respectiv ordinul nr. 169 din 26.06.2019. Un alt exemplu este ordinul nr. 36 din 08.02.2019, ordinul nr. 122 din 17.05.2019 și respectiv ordinul nr. 142 din 04.06.2019. Astfel, urmare a încetării teritoriului de activitate nu rămân notari în raioanele Republicii, repartizați conform legislației în vigoare.

A mai menționat că, în avizul consultativ al Plenului Curții Supreme de Justiție din 16 decembrie 2013 cu privire la modul de aplicare a art. 141 alin. (1) și (2) al Legii nr. 1453-XV din 8 noiembrie 2002 cu privire la notariat (abrogată prin intrarea în vigoare a Legii nr. 69 din 14 aprilie 2016 cu privire la organizarea activității notarilor),

Curtea Supremă de Justiție a subliniat că schimbarea teritoriului de activitate a notarului în altul nu este prerogativa instanțelor judecătorești, ci a organelor competente, investite prin lege cu reglementarea și organizarea activității notariale.

Concluzia admiterii unei interpretări abuzive rezultă și din analiza comparativă în contextul legislativ existent, aplicabil în dreptul public privind transferul judecătorilor, executorilor judecătorești, funcționarilor publici.

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.

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. 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 28 decembrie 2021, în ședință publică.

Dispozitivul deciziei a fost expediat părților **prin intermediul poștei electronice** la 29 decembrie 2021 (f.d.162).

La 29 decembrie 2021, Ministerul Justiției a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 28 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău (f.d. 163-164).

Decizia motivată din 28 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de recurent la 09 martie 2022 (f.d.166,167).

Ulterior, la 17 martie 2022, Ministerul Justiției a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 28 decembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău(f.d. 171-176).

În condițiile enunțate, recursul a fost depus în termenul legal prevăzut la art.245 alin.(1) și (2) din Codul administrativ.

La 12 aprilie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa intimatelor copia recursului depus de Ministerul Justiției, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Până la momentul examinării admisibilității cererii de recurs, nici o referință de către participanți nu a fost depusă.

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 inadmisibil, din următoarele motive.

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 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 temeuri 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 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 **Ministerul Justiției**.

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

d i s p u n e:

Recursul depus de **Ministerul Justiției al Republicii Moldova**, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron