

Dosarul nr. 3r-226/22
2-22058182-01-3r-19072022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

DECIZIE

5 octombrie 2022

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând recursul depus de Nadejda Murzakoi
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a
Nadejdei Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la
contestarea actului administrativ
împotriva încheierii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care
a fost declarată inadmisibilă acțiunea, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod
administrativ

constată:

La 25 februarie 2022, Nadejda Murzakoi a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, concretizată prin cererea
suplimentară din 25 mai 2022, cu privire la contestarea actului administrativ.

A solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor
nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei
Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-
102/2021 din 10 decembrie 2021.

Prin încheierea din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată
inadmisibilă acțiunea Nadejdei Murzakoi împotriva Consiliului Superior al
Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ, în temeiul art. 207
alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

La 4 iulie 2022, Nadejda Murzakoi a depus recurs nemotivat împotriva
încheierii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, iar la 28 iulie 2022, a fost
prezentată motivarea recursului, solicitând anularea încheierii recurate și
admiterea acțiunii.

În motivarea recursului a invocat că, Consiliul Superior al Procurorilor a
procedat ilegal, încălcând drepturile sale prin examinarea parțială a acțiunilor
Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, cu excluderea mai multor fapte cu

privire la acțiunile disciplinare și cele penale, expuse în plângerea sa din 22 octombrie 2021.

A relevat că drepturile sale procesuale au fost încălcate, atât la examinarea acțiunilor disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, cât și la acțiunile sale penale, din cauza faptului că plângerea dânzei din 5 noiembrie 2021 nu a fost examinată în mod legal.

La fel, a obiectat că membrii Consiliului Superior al Procurorilor nu au desemnat procurorul pentru investigații penale, expuse în plângerea dânzei.

În conformitate cu art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea recurată a fost expediată în adresa Nadejdei Murzakoi la data de 8 iulie 2022, potrivit scrisoții de însoțire, însă la actele dosarului lipsesc date cu privire la recepționarea acesteia de către recurentă (f. d. 153 vol. I).

Astfel, se constată că recurenta s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat și motivarea recursului la 4 iulie 2022 și, respectiv, 28 iulie 2022, în termenul legal.

Examinând recursul depus de Nadejda Murzakoi, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi admis, cu anularea încheierii din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și restituirea cauzei Curții de Apel Chișinău pentru judecarea în fond a acțiunii, din următoarele motive.

Conform art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Potrivit art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din materialele cauzei rezultă că la 9 august 2021, Nadejda Murzakoi a depus o plângere la Inspekția procurorilor, prin care a solicitat efectuarea controlului cu privire la inacțiunile și eschivarea de la semnarea documentelor de către Procurorul General, Alexandr Stoianoglo, pe marginea cauzelor penale nr. 10-1941/2020 și nr. 10-764/2021 (f. d. 22-27 vol. I).

Se mai constată că la data de 20 septembrie 2021, a fost emisă decizia inspectorului Natalia Cernous și a inspectorului-șef din cadrul Inspekției Procurorilor a Procuraturii Generale, Victor Ababii, privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, din motivul că nu au fost identificate temeuri de tragere la răspundere disciplinară (f. d. 38-38 verso dosar administrativ).

La data de 7 octombrie 2021, Nadejda Murzakoi a depus contestație privind anularea deciziei din 20 septembrie 2021, cu atragerea la răspundere disciplinară

a Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, pentru faptele ce constituie abatere disciplinară, menționate în sesizarea și contestația depusă (f. d. 39-42 dosar administrativ).

Prin hotărârea Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 3-102/21 din 10 decembrie 2021, a fost respinsă contestația din 7 octombrie 2021 și menținută decizia din 20 septembrie 2021 privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo (f. d. 43-46 dosar administrativ).

Nefiind de acord cu hotărârea menționată, la 16 decembrie 2021, Nadejda Murzakoi a depus o contestație la Consiliul Superior al Procurorilor, menționând că atât Inspekția procurorilor, cât și Colegiul de disciplină și etică nu au depus diligența necesară pentru a examina faptele reclamate și nu au analizat corect lipsa de reacție a procurorilor, care au manifestat atitudine superficială în cadrul verificării adresărilor sale, motiv din care soluțiile adoptate urmează a fi anulate (f. d. 47-54 dosar administrativ).

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, a fost respinsă contestația și menținută hotărârea Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, prin care a fost menținută decizia Inspekției procurorilor din 20 septembrie 2021 privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, din motiv că nu au fost identificate temeuri de tragere la răspundere disciplinară (f. d. 57-60 dosar administrativ).

La 25 februarie 2022, Nadejda Murzakoi a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, concretizată prin cererea suplimentară din 25 mai 2022, cu privire la contestarea actului administrativ, solicitând anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021 (f. d. 1-9, 81-85 vol. I).

Prin încheierea din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea Nadejdei Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ (f. d. 148-152 vol. I).

În conformitate cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Articolul 6 alin. (1) Cod administrativ prevede că procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ

sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

Potrivit art. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 17 Cod administrativ stabilește că drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Ținând cont de faptul că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat, ci trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente care se completează una pe alta ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, instanța de recurs reține la caz și prevederile art. 20 Cod administrativ, potrivit cărora dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În conformitate cu art. 39 Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 206 alin. (1) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, inclusiv a acțiunii în contestare și acțiunii în obligare, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

La acest aspect, instanța de recurs notează că testului de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ urmează a fi supuse acțiunile, inclusiv prin verificarea revendicării unui drept propriu vătămat prin una din formele activității administrative, conform art. 10 și 206 Cod administrativ.

Din cererea de chemare în judecată, instanța de recurs distinge că reclamanta Nadejda Murzakoi a solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior

al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, emisă de Consiliul Superior al Procurorilor (f. d. 1-9 vol. I).

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că, în speță, Curtea de Apel Chișinău eronat a stabilit că acțiunea înaintată de Nadejda Murzakoi, nu trece testul admisibilității acțiunii, din considerentul că reclamanta nu a demonstrat propriul drept vătămat în sensul art. 17 Cod administrativ.

Sub acest aspect, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile art. 17, 20, 39 și 189 Cod administrativ.

Din coroborarea normelor enunțate rezultă că revendicarea dreptului propriu este una din condițiile fundamentale, pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul admisibilității.

Această concluzie rezultă și din interpretarea dispozițiilor art. 3 și 39 alin. (2) Cod administrativ, care, în esență, stabilesc că orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică, în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de judecată competente.

Așadar, normele legale citate supra interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni în contencios administrativ prevăzute la art. 206 alin. (1) Cod administrativ evocă pentru admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

Revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul art. 17, 39 și 189 Cod administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete.

Astfel, studiind cererea de chemare în judecată, precum și cererea suplimentară, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție atestă că Nadejda Murzakoi a invocat vătămarea unui drept subiectiv propriu prin activitatea administrativă, *in concreto*, prin emiterea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021.

Or, prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021

din 10 decembrie 2021, a fost respinsă contestația Nadejdei Murzakoi și menținută hotărârea Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, prin care a fost menținută decizia Inspecției procurorilor din 20 septembrie 2021 privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, din motiv că nu au fost identificate temeieri de tragere la răspundere disciplinară.

Astfel, prin hotărârea nominalizată, Consiliul Superior al Procurorilor a examinat temeinicia sesizării din 9 august 2021, prin care Nadejda Murzakoi a solicitat efectuarea controlului cu privire la inacțiunile și eschivarea de la semnarea documentelor de către Procurorul General, Alexandr Stoianoglo, pe marginea cauzelor penale nr. 10-1941/2020 și nr. 10-764/2021.

La acest capitol, instanța de recurs subliniază că revendicarea dreptului trebuie să fie dedusă din expunerea cererii de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, or, sintagmele utilizate în textul articolelor 17, 39 și 189 Cod administrativ de „*drept vătămat*” și de „*încălcarearea unui drept al său*” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin rigoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile *actio popularis*.

În speță, se atestă că aceste condiționalități au fost respectate de către Nadejda Murzakoi, care a invocat vătămarea dreptului propriu în motivele de fapt și de drept ale cererii de chemare în judecată, ce constituie în sine un drept subiectiv concret.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție deduce că prima instanță neîntemeiat a conchis că pretențiile formulate de Nadejda Murzakoi în cererea de chemare în judecată, nu pot fi considerate ca drept subiectiv propriu lezat, prin prisma normelor Codului administrativ, iar drept consecință nu afectează personal reclamanta.

Și asta deoarece, actul administrativ contestat în speță, conține reglementări individuale, conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, de natură să-i afecteze dreptul legitim personal al Nadejdei Murzakoi, pe motiv că prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022 cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, a fost respinsă contestația depusă tot de către Nadejda Murzakoi și menținută hotărârea Colegiului de disciplină și etică nr. 3-102/2021 din 10 decembrie 2021, prin care a fost menținută decizia Inspecției procurorilor din 20 septembrie 2021 privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, din motiv că nu au fost identificate temeieri de tragere la răspundere disciplinară.

Potrivit pct. 7.13 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-225/16 din 14 septembrie 2016, hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor pot fi contestate în temeiul legii.

Conform art. 191 alin. (3) Cod administrativ, Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Mai mult, în hotărârea nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a indicat expres că hotărârea poate fi contestată în temeiul art. 191 Cod administrativ, la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea acesteia.

Astfel, instanța de recurs conchide că prima instanță eronat a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea în contencios administrativ depusă de Nadejda Muzakoi, precum că dânsa nu a indicat expres vreun drept personal vătămat prin actul administrativ contestat.

Or, Nadejda Murzakoi a invocat neîndoios că prin adoptarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-27/2022 din 10 februarie 2022, i-au fost afectate drepturile și libertățile personale, și anume prin respingerea contestației depuse de ea, pe marginea activității administrative realizate de către Consiliul Superior al Procurorilor.

Iar, după cum rezultă din art. 17 Cod administrativ, actele administrative urmează a fi contestate de persoanele interesate, cărora nemijlocit le sunt încălcate drepturile și libertățile prevăzute prin lege, pentru judecarea în fond a acțiunii.

Ca urmare, în sensul art. 6 alin. (1) din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, instanța de recurs ține să menționeze că, instanțele de judecată trebuie să indice cu suficientă claritate motivele pe care-și întemeiază hotărârile, iar având în vedere caracterul determinant al concluziilor sale, să prezinte noțiunile, ce implică o apreciere a faptelor supuse aprecierii. De asemenea, noțiunea de proces echitabil impune ca instanța de judecată să nu-și motiveze doar sumar hotărârea sa, ci să examineze efectiv problemele esențiale care-i sunt supuse aprecierii și să nu se rezume doar la probarea concluziilor unei părți.

În circumstanțele descrise, instanța de recurs reține că soluția adoptată de prima instanță, prin încheierea recurată privind declararea inadmisibilă a acțiunii depuse de Nadejda Murzakoi nu este compatibilă cu respectarea garanțiilor unui proces echitabil, în sensul prevederilor art. 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale.

Sintetizând cele reliefate supra și având în vedere că soluția Curții de Apel Chișinău este neîntemeiată, 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 admite recursul depus de Nadejda Murzakoi și a anula încheierea, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău pentru judecarea în fond a acțiunii.

În rejudecare, prima instanță urmează să se expună și pe marginea altor cereri depuse de către Nadejda Murzakoi în prezenta cauză.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se admite recursul depus de Nadejda Murzakoi.

Se anulează încheierea din 20 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Nadejdei Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ, cu restituirea cauzei la Curtea de Apel Chișinău, pentru judecarea în fond a acțiunii.

Decizia nu se supune niciunei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron