

Dosarul nr. 3r-97/23  
2-23000044-01-3r-11042023

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău – I. Dutca, D. Băbălău, G. Mîra

## DECIZIE

07 iunie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător  
Judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Mariana Pitic  
Aliona Miron

examinând recursul declarat de către Societatea cu Răspundere Limitată „Solomon Construct Imobil”,

în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actelor administrative, obligarea emiterii actului administrativ,

împotriva încheierii din data de 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Societatea cu Răspundere Limitată „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actelor administrative, obligarea emiterii actului administrativ,

constată:

La 30 decembrie 2022 SRL „Solomon Construct Imobil” a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, prin care a solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor din 29 noiembrie 2022 nr. 1-263/2022, hotărârii Colegiului de disciplină și etică din 03 iunie 2022 nr. 3-72/22, deciziei Inspecției procurorilor din 28 martie 2022 cu obligarea Consiliului Superior al Procurorilor să adopte actul administrativ favorabil în sensul admiterii plângerii înaintate privind ilegalitatea acțiunilor procurorului Mihail Ivanov.

Prin încheierea din data de 09 februarie 2023 Curtea de Apel Chișinău a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actelor administrative, obligarea emiterii actului administrativ, în temeiul art. 207, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ.

La 21 martie 2023 SRL „Solomon Construct Imobil” a depus recurs împotriva încheierii din data de 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii contestate, cu remiterea cauzei spre examinare în fond către Curtea de Apel Chișinău.

În motivarea recursului SRL „Solomon Construct Imobil” a menționat că examinarea cauzei a avut loc în mod arbitrar, incomplet, evaziv, cu aplicarea și

interpretarea emoționată a prevederilor art. 17 și art. 207, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ.

Societatea recurentă a relatat că concluzia instanței de fond, precum că hotărârea Colegiului prin care s-a dispus respingerea contestației și prin care s-a dispus remiterea procedurii disciplinari Inspecției procurorilor pentru efectuarea investigațiilor suplimentare sunt irevocabile, este eronată, ori hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor este un act cu caracter administrativ defavorabil petiționarului, care se supune controlului legalității și care îngreădește drepturile și interesele acestuia.

SRL „Solomon Construct Imobil” a indicat că în sensul Legii revendicarea dreptului se deduce din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia cert este înserată vătămarea dreptului personal al societății de a beneficia de un tribunal efectiv prin verificarea legalității actului, act care a limitat satisfacerea solicitărilor coroborate normelor legale în vigoare.

Curtea Supremă de Justiție a expediat, prin intermediul poștei electronice, pentru notificare Consiliului Superior al Procurorilor copia recursului depus de către SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva încheierii din data de 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, însă până la data examinării recursului autoritatea intimată nu și-a valorificat drepturile sale și nu a depus referință.

Conform art. 242 din Codul 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. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de SRL „Solomon Construct Imobil” în data de 21 martie 2023 este în termen, având în vedere că încheierea contestată emisă la 09 februarie 2023 a fost recepționată de către societatea recurentă în data de 06 martie 2023. (f.d.88)

Conform art. 243, alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a decis examinarea cererii de recurs fără înștiințarea participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Studiind materialele dosarului, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243, alin. (1), lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie prin care respinge recursul.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, completul constată că SRL „Solomon Construct Imobil” a sesizat Inspecția procurorilor cu privire la faptele ce pot constitui abateri disciplinare comise de către procurorul în Procuratura Anticorupție, Mihail Ivanov.

Prin decizia din 28 martie 2022 a Inspecției procurorilor a Procuraturii Generale,

a fost încetată procedura disciplinară în privința procurorului, Mihail Ivanov din motivul lipsei temeiurilor de atragere la răspundere disciplinară.

Colegiul de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor prin hotărârea nr.3-72/22 din 03 iunie 2022 a respins contestația depusă de administratorul SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva deciziei din 28 martie 2022 a Inspecției procurorilor a Procuraturii Generale.

Nefiind de acord cu hotărârea Colegiului de disciplină și etică, SRL „Solomon Construct Imobil”, la 03 iunie 2022, a contestat-o la Consiliul Superior al Procurorilor.

Prin hotărârea nr.1-263/22 din 29 noiembrie 2022 a Consiliului Superior al Procurorilor, contestația depusă de SRL „Solomon Construct Imobil” s-a respins.

La 30 decembrie 2022 SRL „Solomon Construct Imobil” a înaintat la Curtea de Apel Chișinău acțiune împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, prin care a solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor din 29 noiembrie 2022 nr. 1-263/2022, hotărârii Colegiului de disciplină și etică din 03 iunie 2022 nr. 3-72/22, deciziei Inspecției Procurorilor din 28 martie 2022 cu obligarea Consiliului Superior al Procurorilor să adopte actul favorabil în sensul admiterii plângerii înaintate privind ilegalitatea acțiunilor procurorului Mihail Ivanov.

Curtea de Apel Chișinău, în temeiul art. 207, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ, prin încheierea din 09 februarie 2023 a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actelor administrative, obligarea emiterii actului administrativ.

În susținerea acestei concluzii Curtea de Apel Chișinău, ca instanța de fond, a reținut că SRL „Solomon Construct Imobil” poate invoca încălcarea unui interes legitim pe marginea activității administrative realizate și a actului administrativ emis, fapt ce presupune că societatea poate revendica încălcarea prin încălcarea administrativă a unui drept, în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Totodată, a notat că Inspecția procurorilor și Colegiul disciplinar ca organe specializate ale Consiliului Superior al Procurorilor, activează independent și exercită atribuții *quasi-judiciare*. Întrucât examinarea sesizărilor se poate finaliza cu aplicarea unei sancțiuni disciplinare în privința unui procuror independent și inamovibil, în activitatea de înfăptuire a justiției a căruia sunt interzise orice fel de imixtiuni, atât Inspecția Judiciară cât și Colegiul disciplinar activează ca un „tribunal”. Astfel, o persoană interesată căreia Inspecția procurorilor i-a respins o sesizare, poate utiliza o „cale de atac prevăzută de lege”, depunând o contestație la Colegiul de disciplină și etică. Aceste două etape procedurale, prevăzute de legea organică, reprezintă activități *quasi-judiciare*, întrucât conțin atât șanse cât și garanții ale apărării dreptului pretins încălcat, cât și rigori de formă, conținut și termene de procedură.

În acest context Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, a conchis că SRL „Solomon Construct Imobil” a avut acces la un „tribunal”, iar legea organică i-a oferit 3 niveluri de jurisdicție, atât cât a considerat legiuitorul Republicii Moldova suficient, astfel încât dreptul acesteia nu este afectat în substanța sa.

Această concluzie a Curții de Apel Chișinău este considerată de către completul Curții Supreme de Justiție eronată din considerente ce preced.

În conformitate cu prevederile art. 207, alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească

susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Articolul 189, alin. (1) din Codul administrativ prevede expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, 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.

Prin urmare, unul din elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ 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.

În conformitate cu art. 5 din Codul 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.

Conform 10, alin. (1) din Codul 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 39, alin. (1) și (2) din Codul administrativ garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngrădit. 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.

Sub acest aspect completul specializat relevă că prevederile articolului 207, alin. (2), lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

Instanța de recurs menționează, că sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane, ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

Astfel, pentru a pune pe rol o acțiune în contenciosul administrativ, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiții de formă și conținut, precum ar fi: respectarea competenței jurisdicționale, existența capacității procesuale, revendicarea unui drept încălcat, etc.

La caz, SRL „Solomon Construct Imobil”, solicitând anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor din 29 noiembrie 2022 nr. 1-263/2022 și obligarea Consiliului Superior al Procurorilor să adopte actul administrativ favorabil în sensul admiterii plângerii înaintate privind ilegalitatea acțiunilor procurorului Mihail Ivanov, nu a indicat, prin prisma art. 17 din Codul administrativ, care drepturi sau interese

legitime ale sale au fost încălcate prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor contestată.

Simplul dezacord cu hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor din 29 noiembrie 2022 nr. 1-263/2022, prin care s-a respins contestația depusă de către SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor nr.3-72/22 din 03 iunie 2022, nu denotă încălcarea unui drept subiectiv al societății reclamante, care poate fi apărat prin intermediul justiției. Răspunderea disciplinară a procurorilor reprezintă o procedură de drept public care urmărește să asigure responsabilitatea procurorilor și, prin urmare, încrederea publicului în organele procuraturii. Prin urmare, persoana care a depus sesizarea privind acțiunile sau inacțiunile unui procuror nu va obține vreun avantaj patrimonial sau nepatrimonial, care ar putea fi catalogat ca un drept propriu subiectiv.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că 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 societății reclamante, astfel încât pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ este necesar revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al SRL „Solomon Construct Imobil”.

Prin urmare, 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 articolelor 17, 39 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *actio popularis*.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănueli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)].

Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Astfel, un act administrativ poate fi anulat numai dacă și cu condiția de a se dovedi că a produs societății reclamante o vătămare într-un drept, ori într-un interes legitim, potrivit art. 17 din Codul administrativ, care consacră contenciosul subiectiv. Instanța sesizată de contencios administrativ trebuie să verifice dacă prin actul administrativ care face obiectul acțiunii s-a adus atingere unei situații juridice subiective.

Din analiza cererii de chemare în judecată depusă de către SRL „Solomon Construct Imobil” nu se desprinde dreptul subiectiv pretins a fi încălcat prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor din data de 29 noiembrie 2022 nr. 1-263/2022. Revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al societății reclamante reprezintă o condiție obligatorie pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul de admisibilitate.

În contextul celor relatate completul Curții Supreme de Justiție reține că concluzia Curții de Apel Chișinău precum că SRL „Solomon Construct Imobil” poate invoca, în sensul art. 17 din Codul administrativ, încălcarea unui interes legitim pe marginea activității administrative realizate și a actului administrativ emis, eronată, deoarece SRL „Solomon Construct Imobil” prin acțiunea depusă nu a revendicat încălcarea unui drept propriu subiectiv al său prin activitatea administrativă a Consiliului Superior al Procurorilor.

În această ordine de idei, deși concluziile care au stat la baza soluției adoptate de către Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond, sunt eronate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează că soluția adoptată de către Curtea de Apel Chișinău de a declara inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de către SRL „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind anularea actului administrativ și obligarea emiterii actului administrativ, în temeiul articolului 207, alin. (1) și (2), lit. e) din Codul administrativ, este corectă.

Din considerentele menționate supra și având în vedere că soluția emisă prin încheierea din data de 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău este corectă, completul Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de către SRL „Solomon Construct Imobil”.

În corespundere cu art. 193, art. 241, art. 243, alin. (1), lit. b), alin. (2) și alin. (3) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „Solomon Construct Imobil”.

Se menține încheierea din data de 09 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea depusă de către Societatea cu Răspundere Limitată „Solomon Construct Imobil” împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil și obligarea examinării sesizării.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Mariana Pitic

Aliona Miron