

ÎNCHEIERE

17 aprilie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă

examinând admisibilitatea recursului declarat de Radu Țurcanu,
în cauza civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de Radu Țurcanu către Consiliul Superior al Magistraturii privind contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva hotărârii din 27 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată,

c o n s t a t ă:

La 27 mai 2022, Radu Țurcanu a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Magistraturii privind contestarea hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10 mai 2022 ”Cu privire la sesizarea Procurorului General interimar, Dumitru Robu, referitor la eliberarea acordului pentru pornirea urmăririi penale în privința unui judecător”.

În motivarea acțiunii a indicat că, hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10 mai 2022 „Cu privire la sesizarea Procurorului General interimar. Dumitru Robu, referitor la eliberarea acordului pentru pornirea urmăririi penale în privința unui judecător” este ilegală deoarece nu conține motivarea scopului, caracterului potrivit, necesar și rezonabil al deciziei luate privind pornirea urmăririi penale în privința sa. Fiecare măsură autorizată de Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să fie motivată din punct de vedere a proporționalității. În speță, Consiliul Superior al Magistraturii a decis, fără o motivare a necesității intervenirii în cariera și activitatea judecătorului, dispunerea pornirii urmăririi penale în privința sa.

Totodată, hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10.05.2022 a fost emisă prin utilizarea arbitrară a dreptului discreționar al Consiliului Superior al Magistraturii, contrar prevederilor art. art. 16, 137, 225 alin. (1) din Codul administrativ.

Principiul independenței judecătorilor presupune că judecătorii trebuie să ia decizii în deplină libertate și să acționeze fără restricții și fără a fi obiectul unor influențe, presiuni, amenințări sau intervenții nelegale, directe sau indirecte, indiferent din partea cărei persoane vin și sub ce motiv. Judecătorul, în calitate de deținător al autorității judecătorești, trebuie să-și poată exercita funcția sa în deplină

independentă, în raport cu toate constrângerile, forțele de natură socială, economică și politică și chiar în raport cu alți judecători și în raport cu administrația judecătorească (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale Nr.22 din 05.09.2013, p.54).

Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10.05.2022 nu a fost motivată, prin aceasta ea contravine art. 118 alin. (1) alin. (2) și alin. (3) din Codul administrativ.

În același sens, în pct. 76 din Hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 27.06.2017, Curtea menționează că în situația în care Consiliului Superior al Magistraturii i se cere să își dea acordul pentru pornirea urmăririi penale, aplicarea măsurilor procesuale sau efectuarea acțiunilor procesuale în privința judecătorului, acesta are obligația să motiveze hotărârea sa, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz în parte, fără a se limita la formulări generale și abstracte.

La caz, lipsa unei motivări adecvate echivalează cu lipsa motivării. Asta deoarece motivarea este operațiunea administrativă prin care raționamentele avute în vedere de autoritate trebuie să fie înțelese de public și de subiecții cărora actul administrativ se adresează. Consiliul Superior al Magistraturii ar fi trebuit cel puțin să fie obligat să-și motiveze hotărârea, nu doar din cauza cerințelor principiului securității juridice, ci și pentru a proteja reputația personală și profesională a judecătorului în cauză.

Potrivit reclamantului, hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10.05.2022 este ilegală, deoarece a fost încălcată procedura de adoptare și depășită competența la emiterea hotărârii contestate.

Consiliul Superior al Magistraturii a acționat fără cvorum. În sensul dat, art. 133 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, cvorumul reprezintă numărul minim necesar de membri prevăzut de lege pentru întrunirea valabilă a unui organ colegial sau emiterea unui act administrativ individual. Aliniatul 2 al art. 133 din Codul administrativ confirmă regula din aliniatul (1), prin sintagma „cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel”.

Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede următoarele condiții:

a) în primul rând, art. 15 alin. (2) din Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede că ședința Consiliului Superior al Magistraturii este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din membrii lui;

b) în al doilea rând, art. 24 alin. (1) din Legea nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede că, la adoptarea hotărârilor cu privire la cariera judecătorilor, răspunderea disciplinară a acestora, sancționarea și eliberarea din funcție a judecătorilor, membrii de drept ai Consiliului Superior al Magistraturii participă fără drept de vot. Prin noțiunea „participă fără drept de vot” se are în vedere prezența acestora la ședințele Consiliului Superior al Magistraturii, însă fără careva consecințe juridice pentru cvorum și majoritate;

c) cvorumul condiționează majoritatea, iar lipsa cvorumului exclude posibilitatea declanșării majorității. Or, emiterea actului administrativ individual de autoritățile publice cu conducere colegială se realizează prin anumite particularități procedurale.

De aceea, art. 132 alin. (2) din Codul administrativ prevede expres că „conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot. Textul

„adoptă decizii prin vot” structurează în sine cvorumul și majoritatea, categorii juridice reglementate în art. art. 133- 136 din Codul administrativ;

d) acordul privind pornirea urmăririi penale în privința unui judecător se încadrează prin natura și efectul său în conceptul de carieră a judecătorilor, inamovibilitatea și inviolabilitatea, răspunderea disciplinară a acestora, sancționarea și eliberarea din funcție a judecătorilor.

Astfel, ședința Consiliului Superior al Magistraturii n-a fost una deliberativă din lipsa cvorumului. Membrii de drept nu participă la calcularea cvorumului. Pentru a fi deliberativă, la ședința Consiliului Superior al Magistraturii urmau să participe 2/3 (membri cu drept de vot) din 12 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, pe când la caz au participat doar 7 membri cu drept de vot.

Reieșind din cele expuse, reclamantul a solicitat admiterea acțiunii, anularea hotărârii Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10 mai 2022 „Cu privire la sesizarea Procurorului General interimar, Dumitru Robu, referitor la eliberarea acordului pentru pornirea urmăririi penale în privința unui judecător”.

Prin hotărârea din 27 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău acțiunea în contencios administrativ înaintată de Radu Țurcanu către Consiliul Superior al Magistraturii privind contestarea actului administrativ individual defavorabil, a fost respinsă ca neîntemeiată.

Pentru a hotărî astfel, instanța a reținut prevederile art.15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022, care indică că pentru perioada de timp de până la data întrunirii legale a noii componente a Consiliului Superior al Magistraturii și a Consiliului Superior al Procurorilor, pentru a nu admite disfuncționalități în exercitarea de către consiliile menționate a atribuțiilor stabilite prin Constituția Republicii Moldova, hotărârile acestor consilii vor fi adoptate în conformitate cu dispozițiile Codului administrativ ce reglementează emiterea actelor administrative.

Totodată, instanța a reținut că la 07 aprilie 2022, Curtea Constituțională a emis Hotărârea nr. 9 pentru controlul constituționalității Legii nr. 26 din 10 martie 2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor (sesizarea nr. 43a/2022), prin care s-a declarat neconstituțional textul „stabilite prin Constituția Republicii Moldova” din articolul 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 privind unele măsuri aferente selectării candidaților la funcția de membru în organele de autoadministrare ale judecătorilor și procurorilor.

Declararea neconstituționalității textului „stabilite prin Constituția Republicii Moldova” din articolul 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 exclude competența Consiliului Superior al Magistraturii de a adopta, pe baza acestui articol, hotărâri care rezultă din atribuțiile prevăzute de articolele 123 și 136 alin. (2) din Constituție (numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători, precum și numirea judecătorilor la Curtea Constituțională).

Astfel, Curtea a conchis că din analiza circumstanțelor menționate rezultă că, pe baza articolului 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022, legislatorul a împuternicit Consiliul Superior al Magistraturii să adopte hotărâri, care pun în aplicare atribuțiile stabilite de Constituție, în conformitate cu dispozițiile Codului administrativ care reglementează emiterea actelor administrative. Sub acest aspect, Curtea a reținut că atribuțiile constituționale ale Consiliului Superior al Magistraturii sunt, între altele, cele prevăzute la articolul 123 (i.e. numirea, transferarea, detașarea,

promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători) și cea prevăzută la articolul 136 alin. (2) din Constituție (i.e. numirea a doi judecători la Curtea Constituțională).

Curtea a observat că, potrivit articolului 133 alin. (2) din Codul administrativ, organul colegial acționează legal dacă sunt prezenți jumătate plus unu din membri, cu excepția cazurilor în care legea prevede altfel. Totodată, articolul 135 alineatele (2) și (5) din același cod stabilește regula generală a majorității simple (voturile a jumătate plus unu din numărul membrilor prezenți) pentru emiterea actelor administrative individuale, cu excepția cazurilor în care legea prevede în mod expres o altă majoritate pentru emiterea actelor.

Analizând prevederile relevante ale Codului administrativ, Curtea a constatat că regulile generale prevăzute de articolele 133 alin. (2) și 135 alineatele (2) și (5) din Cod sunt aplicabile doar în situația în care alte legi speciale nu reglementează alte cerințe referitoare la cvorum și la tipul de majoritate.

În acest sens, Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii stabilește norme speciale în raport cu prevederile Codului administrativ. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii prevede la articolul 15 alin. (2) că ședința Consiliului este deliberativă dacă la aceasta participă cel puțin două treimi din membrii lui.

În continuare, articolul 24 alin. (1) din aceeași lege stabilește că Consiliul adoptă hotărâri cu votul deschis al majorității membrilor săi, cu excepția cazului prevăzut la articolul 19 alin. (4).

Așadar, Curtea a notat că articolul 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 stabilește că până la data întrunirii legale a noii componente a Consiliului Superior al Magistraturii, hotărârile Consiliului vor fi adoptate în conformitate cu dispozițiile Codului administrativ. Totuși, aplicabilitatea regulilor generale de emiteră a actelor administrative din Codul administrativ sunt condiționate de lipsa unor norme speciale. În cazul în discuție, Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii conține norme speciale în raport cu Codul administrativ.

Având în vedere că articolul 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022 reprezintă o normă conținută în dispozițiile finale și a fost adoptată în circumstanțele în care Consiliul Superior al Magistraturii activa într-o componentă redusă, Curtea reține că aceste prevederi trebuie interpretate, mai curând, în sensul în care suspendă aplicabilitatea regulii cvorumului de două treimi din membri și a regulii potrivit căreia Consiliul Superior al Magistraturii adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor săi, în favoarea aplicării normelor generale ale Codului administrativ.

Astfel, Curtea a conchis că până la data întrunirii legale a noii componente, pe baza articolului 15 alin. (12) din Legea nr. 26 din 10 martie 2022, Consiliul Superior al Magistraturii va putea adopta hotărâri care pun în aplicare atribuțiile prevăzute în Legea nr. 26 din 10 martie 2022 sau care au ca obiect administrarea treburilor curente. Prin administrarea treburilor curente, Curtea a avut în vedere inclusiv competența Consiliului Superior al Magistraturii de a oferi acordul pentru pornirea urmăririi penale și pentru realizarea acțiunilor de urmărire penală în privința judecătorilor, cu excepția cazurilor în care judecătorii sunt suspectați de comiterea unor delictă în exercițiul funcțiilor lor legale.

Cu referire la argumentul reclamantului în privința lipsei motivării hotărârii contestate, Curtea de Apel Chișinău a reținut prevederile art. 118 din Codul administrativ, potrivit căruia motivarea este operațiunea administrativă prin care se

expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Motivarea nu este obligatorie în cazul în care: a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane; b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

Reieșind din norma legală menționată supra în raport cu materialele cauzei, Curtea de Apel Chișinău a constatat că, hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii nr. 100/8 din 10 mai 2022 „Cu privire la sesizarea Procurorului General interimar, Dumitru Robu, referitor la eliberarea acordului pentru pornirea urmăririi penale în privința unui judecător” este motivată în conformitate cu normele legale unde sunt indicate argumentele care sunt bazate pe o cercetare amplă a materialelor cauzei și a notei informative prezentată de inspecția judiciară în raport cu poziția părților în procedura administrativă.

La 28 februarie 2023, Radu Țurcanu a depus recursul nemotivat împotriva hotărârii din 27 februarie 2023 a Curții de Apel Chișinău, iar la 26 aprilie 2023, a înaintat recursul motivat, solicitând admiterea cererii de recurs, casarea hotărârii Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii. În motivarea recursului au fost invocate argumente similare celor din acțiune.

La 28 aprilie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat copia cererii de recurs Consiliului Superior al Magistraturii.

La 09 iunie 2023, Consiliul Superior al Magistraturii a depus referință asupra recursului, solicitând declararea lui ca fiind inadmisibil.

La 27 septembrie 2023, recurentul Radu Țurcanu a înaintat o cerere, prin care a solicitat anexarea la materialele cauzei a unor înscrisuri noi.

Prin Legea nr. 246 din 31 iulie 2023 (în vigoare din 01 septembrie 2023), a fost modificat cadrul normativ conex reformei Curții Supreme de Justiție, inclusiv Cartea a treia „Procedura contenciosului administrativ” din Codul administrativ, în special prevederile cu privire la temeiurile recursului.

Totuși, art. XI alin. (3) din Legea menționată, prevede că recursurile depuse la Curtea Supremă de Justiție până la data intrării în vigoare a prezentei legi vor fi examinate în baza temeiurilor în vigoare la data depunerii recursului.

Aceleași considerente se deduc și din interpretarea art. 195 din Codul

administrativ în coroborare cu prevederile art. 3 alin. (3) din Codul de procedură civilă către stipulează că, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171. Legea procedurală civilă care impune obligații noi anulează sau reduce drepturile procedurale ale participanților la proces, limitează exercitarea unor drepturi ori stabilește sancțiuni procedurale noi sau suplimentare *nu are putere retroactivă*.

În consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție, la examinarea admisibilității recursului, va aplica prevederile Codului administrativ în redacția în vigoare la data declarării recursului.

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.

În conformitate cu 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.

Instanța de recurs constată că hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 27 februarie 2023, dispozitivul fiind notificat participanților la proces prin poșta electronică la 28 februarie 2023 (f.d. 115), iar hotărârea motivată le-a fost comunicată la 04 aprilie 2023 (f.d. 118).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la 28 februarie 2023 (f.d. 116), precum și a motivării recursului la 26 aprilie 2023 (f.d. 119-129), este în termen.

Examinând admisibilitatea recursului înaintat de Radu Țurcanu, completul de judecată 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 de judecată 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, instanța de recurs reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat 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.

Instanța de recurs 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 de judecată 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 de judecată ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul înaintat de Radu Țurcanu.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul înaintat de Radu Țurcanu se declară inadmisibil.
Încheierea este irevocabilă.

Președinte,
judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă