

Dosarul nr. 3r-9/24

2-23168577-01-3r-15012024

Instanța de fond: Curtea de Apel Chișinău – V. Negru, E. Palanciuc, I. Dutca

DECIZIE

05 iunie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența
Președinte, judecător
Judecători

Stela Procopciuc
Ion Malanciuc
Diana Stănilă

examinând recursul declarat de către Ruslan Nastas,
în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de către
Ruslan Nastas împotriva Guvernului Republicii Moldova privind anularea pct.2 din
Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului
circulației rutiere,

împotriva încheierii din data de 20 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin
care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în control normativ depusă de către Ruslan
Nastas, pe motiv că actul contestat nu constituie act administrativ normativ în sensul
art. 12 din Codul administrativ, iar verificarea legalității acestuia nu ține de competența
Curții de apel Chișinău,

constată:

La 27 noiembrie 2023, Ruslan Nastas a depus acțiune în control normativ
împotriva Guvernului Republicii Moldova privind anularea pct.2 din Hotărârea
Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației
rutiere.

Curtea de Apel Chișinău prin încheierea din 20 decembrie 2023 a declarat
inadmisibilă acțiunea în control normativ depusă de către Ruslan Nastas, pe motiv că
actul contestat nu constituie act administrativ normativ în sensul art. 12 Cod
administrativ, iar verificarea legalității acestuia nu ține de competența Curții de apel
Chișinău. (f.d.19-22)

Împotriva încheierii instanței de apel a depus recurs Ruslan Nastas, prin care a
solicitat admiterea recursului, admiterea cererii de ridicare a excepției de
neconstituționalitate, anularea încheierii cu remiterea cauzei spre rejudecare. (f.d. 25-
26)

În motivarea recursului Ruslan Nastas a invocat dezacordul cu soluția adoptată,
menționând că instanța de fond a susținut că Hotărârile Guvernului în corespundere cu
cadrul normativ se examinează sub aspectul constituționalității de către Curtea
Constituțională.

Recurentul a menționat că sub aspectul formal, o asemenea ipoteză poate fi
reținută ca fiind una rațională și bazată pe cadrul normativ pertinent, însă sub prisma
sistematică în coroborare cu logica juridică de eficiența apărării drepturilor viciate prin
activitatea normativă, această abordare nu asigură caracterul integru și armonios al
normelor de drept destinate interesului individual precum și cel colectiv legitim - fiind

un pilon de bază a unui stat de drept. Este de menționat că instanțelor de judecată revine rolul crucial de asigurare a drepturilor garantate, inclusiv prin acces efectiv la justiție, fără de care un stat de drept își pierde calitățile funcționale.

Ruslan Nastas a indicat că prezenta cauza urmează a fi delimitată conceptual de cauza contravențională și cea de contencios constituțional, fiind aferente acesteia, însă având natură juridică distinctă.

În cadrul procesului contravențional de contestare a procesului-verbal din 18 august 2021, prin care recurentul a fost tras la răspundere contravențională pentru depășirea vitezei măsurate cu un radar mobil în lipsa indicatorului „atenție radar”, instanța a concluzionat că activitatea normativă de excludere a notei care obliga utilizarea radarului mobil numai în aria de acțiune a indicatorului „atenție radar” pe cale de consecință deja permite măsurarea vitezei cu radar mobil fără necesitate de a ține cont de avertizare a conducătorilor auto prin indicatorul respectiv.

În situația în care instanța de ordin contravențional și-a bazat concluziile sale pe o activitate normativă de excludere a notei vizate supra, în opinia recurentului a intervenit temei de verificare a constituționalității activității în cauză.

Curtea Constituțională prin Decizia nr. 98 din 10 august 2023 a declarat inadmisibilă Sesizarea nr. 168g/2023, fiind relatat faptul că abrogarea a avut loc până la data comiterii contravenției, respectiv activitatea normativă de excluderea notei vizate nu guvernează speța litigioasă.

În asemenea circumstanțe, Ruslan Nastas a atras atenția instanței de recurs că în prezenta speță nu se invocă neconstituționalitatea pct.2 din Hotărârea Guvernului nr. 357/2009, ceea ce ține de competența Curții Constituționale, dar ilegalitatea normei date, ca fiind contrară prevederilor art. 3 din Legea nr. 131/2007 privind siguranța traficului rutier, precum și principiilor acesteia, fiind de competența instanțelor de drept comun.

Recurentul a subliniat că Curtea Constituțională nu examinează corespunderea cadrului normativ celui legal, ci verifică constituționalitatea actului normativ, alinierea armonioasă a normelor de drept între ele fiind un aspect adiacent al jurisdicției constituționale.

Prin încheierea din 27 martie 2024 Curtea Supremă de Justiție a admis cererea depusă de către Ruslan Nastas cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale. A transmis Curții Constituționale sesizarea înaintată de Ruslan Nastas privind exercitarea controlului constituționalității a prevederilor art. 2, alin. (3), lit. c) și art. 12 din Codul administrativ, în partea limitării controlului normativ a hotărârilor Guvernului. (f.d. 38-42)

Curtea Constituțională prin decizia nr. 36 din 25 aprilie 2024 a declarat inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 2, alin. (3), lit. c) și 12 din Codul administrativ, ridicată de către Ruslan Nastas. (f.d. 45-47)

La data de 08 mai 2024 Ruslan Nastas a depus supliment la recurs, prin care a susținut integral recursul înaintat în sensul verificării legalității încheierii din 20 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău. (f.d.50)

Ruslan Nastas a menționat că cu toate că Curtea Constituțională s-a eschivat de la oferirea răspunsului cert la propria practică cu semne unui dualism juridic, din pasaje evazive a acesteia se deduce că anume Curtea Supremă de Justiție urmează să decidă dacă instanțele de drept comun dețin competența de a examina Hotărârile Guvernului sub aspectul legalității acestora, în timp ce competența examinării constituționalității deja aparține instanței de contencios constituțional.

În susținerea acestei deducții este de reținut pct. 9 din decizia dată, fiind unul de cheie „Curtea observă că, sub aparența unor critici referitoare la imprevizibilitatea dispozițiilor contestate, autorul excepției anticipează o eventuală interpretare și o aplicare pretins eronată a acestora de către instanța de judecată. În acest sens, Curtea subliniază că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii în situații concrete exced controlului de constituționalitate și reprezintă o competență a instanțelor de judecată”.

Recurentul a evidențiat că o abordare contrară, celei expuse în recurs drept exemplu „examinarea de către instanțele de drept comun a legalității actelor Comisiei Situației Excepționale, care de facto reprezintă Guvernul și sunt la nivel de legi”, ar distorsiona uniformitatea materiei juridice și ca consecință, va încuraja executivul să efectueze activitatea normativă în contradicție cu cadrul legal, ceea ce în mod implicit va submina caracterul de drept al statului, proclamat în Constituție.

Ruslan Nastas a susținut că în vederea curmării unor practici defectuoase introduse prin pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr. 357/2009, care în mod real s-a realizat de organe de drept în sfidarea alinierii propriei conduite în corespundere cu aria de acțiune a indicatoarelor rutiere, este imperios de necesar, inclusiv sub aspectul interesului publicul, pe lângă cel personal, de a admite integral recursul înaintat.

Curtea Supremă de Justiție a expediat prin intermediul poștei electronice pentru notificare Guvernului Republicii Moldova, copia recursului depus de către Ruslan Nastas, împotriva încheierii din 20 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău. Până la examinarea recursului autoritatea publică nu a făcut uz de dreptul procedural de a depune referință privitor la argumentele recursului.

Prin prisma art. 191, alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

În corespundere cu articolul 241, alin. (1) din Codul administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi.

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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 20 decembrie 2023, notificată recurentului, prin intermediul poștei electronice la 22 decembrie 2023, fapt confirmat prin extrasul din poșta electronică ana.rosu@justice.md anexat la fila dosarului 23.

Recursul depus de către Ruslan Nastas, la 28 decembrie 2023 este în termen.

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 de judecată al Curții Supreme de Justiție 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.

Examinând recursul, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție îl consideră neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 243, alin. (1), lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că Ruslan Nastas a inițiat prezenta acțiune în control normativ, prin care a solicitat anularea pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere.

Curtea de Apel Chișinău prin încheierea din 20 decembrie 2023 a declarat inadmisibilă acțiunea în control normativ depusă de către Ruslan Nastas, pe motiv că actul contestat nu constituie act administrativ normativ în sensul art. 12 din Codul administrativ, iar verificarea legalității acestuia nu ține de competența Curții de Apel Chișinău. (f.d.19-22)

Prin decizia nr. 36 din 25 aprilie 2024 Curtea Constituțională a declarat inadmisibilă sesizare privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 2, alin. (3), lit. c) și 12 din Codul administrativ, ridicată de către Ruslan Nastas. Curtea a observat că, sub aparența unor critici referitoare la imprezizibilitatea dispozițiilor contestate, autorul excepției anticipează o eventuală interpretare și o aplicare pretins eronată a acestora de către instanța de judecată. În acest sens, Curtea subliniază că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii în situații concrete exced controlului de constituționalitate și reprezintă o competență a instanțelor de judecată (a se vedea DCC nr. 107 din 29 august 2023, § 20). (f.d. 45-47)

Astfel, verificând legalitatea încheierii contestate, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că încheierea din 20 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău a fost emisă cu respectarea normelor de drept procedural, din următoarele considerente.

Potrivit prevederilor art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Articolul 2 din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 statuează că, act normativ – act juridic adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică, care are caracter public, obligatoriu, general și impersonal și care stabilește, modifică ori abrogă norme juridice care reglementează nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice și care sunt aplicabile unui număr nedeterminat de situații identice.

Prin urmare, actul administrativ normativ reprezintă o manifestare unilaterală de voință și este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice, fiind obligatoriu. Or, caracterul obligatoriu al actului administrativ este o consecință a prezumției de legalitate ce funcționează în favoarea unui asemenea act.

Totodată, instanța de recurs indică că, actul administrativ normativ conține reguli generale cu aplicabilitate repetată și produce efecte „erga omnes”. Astfel, actul normativ conține reglementări de principiu, care se adresează unor persoane nedeterminate, adică are o aplicabilitate generală. Oricât de restrâns ar fi obiectul de reglementare a actelor administrative normative, acestea își păstrează caracterul normativ atât timp cât subiecții nu sunt individual determinați.

Așadar, actele administrative normative conțin reglementări cu caracter general, impersonal, care produc efecte *erga omnes*, asemenea legilor. Totuși actele administrative normative trebuie să fie în concordanță cu legea, aceasta din urmă aflându-se în ierarhia normelor juridice superior actului administrativ normativ.

La caz, obiectul prezentei acțiuni în contencios administrativ îl constituie anularea pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009, prin care s-a exclus nota la punctul 6 din anexa la Hotărârea Guvernului nr.1139 din 18 septembrie 2003 „Despre aprobarea Regulamentului cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnic, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatajului medical din dotarea poliției” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.204-207, art.1190).

Nota la punctul 6 din Regulamentul cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnice, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatajului medical din dotarea poliției, prevedea că dispozitivele pentru aprecierea vitezei de deplasare a mijloacelor de transport pot fi utilizate numai pe sectoarele drumurilor publice unde sunt instalate indicatoare rutiere „Atenție radar”.

Astfel, pct. 2 din Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 stabilește faptul excluderii notei la punctul 6 din anexa la Hotărârea Guvernului nr.1139 din 18 septembrie 2003 privind aprobarea Regulamentului cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnice, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatajului medical din dotarea poliției, fapt ce îi atribuie caracterul obligatoriu al actului administrativ și cuprinde reguli generale de conduită, impersonale și de aplicabilitate repetată, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecți.

Ținând cont de faptul că, Regulamentul cu privire la modul de utilizare a mijloacelor tehnice, inclusiv a mijloacelor de măsurare și aparatajului medical din dotarea poliției, este un act juridic subordonat legii, aprobat de Guvernul Republicii Moldova, stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice, instanța de recurs reține că acesta reprezintă un act administrativ normativ care se supune controlului constituționalității.

Conform art. 191, alin. (2) din Codul administrativ, curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

În conformitate art. 2, alin. (3), lit. c) din Codul administrativ prevederile prezentului cod nu se aplică actelor supuse controlului de constituționalitate de către Curtea Constituțională.

Iar, potrivit art.135, alin.(1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, coroborat cu dispozițiile art.4, alin.(1), lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr.317-XIII din 13 decembrie 1994, Curtea Constituțională exercită la sesizare controlul constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Luând în considerare prevederile citate și cele stabilite, instanța de recurs relevă că, Curtea de Apel Chișinău, ca instanță de fond corect a stabilit că actul contestat nu constituie act administrativ normativ în sensul art. 12 din Codul administrativ, iar verificarea legalității acestuia nu ține de competența Curții de Apel Chișinău și a Curții Constituționale.

Mai mult ca atât, anterior prin Decizia nr.98 din 10 august 2023 s-a declarat inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a punctului 2 din

Hotărârea Guvernului nr. 357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere, ridicată de Ruslan Nastas.

Reieșind din prevederile legale citate supra, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău a dat o apreciere corectă a circumstanțelor cauzei, or, pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere, nu poate constitui obiect al acțiunii în control normativ, aceasta fiind supusă doar controlului constituționalității.

Suplimentar, instanța de recurs menționează că în conformitate cu prevederile legislației în vigoare, examinarea legalității Hotărârilor Guvernului Republicii Moldova ține de competența exclusivă a Curții Constituționale.

Competența jurisdicțională materială reprezintă aptitudinea recunoscută de lege a unei instanțe judecătorești de un anumit grad de a examina și soluționa o anumită cauză de contencios administrativ. Prin normele de competență jurisdicțională materială se delimitează sfera de activitate a instanțelor judecătorești de grad diferit adică pe linia lor ierarhică.

Nimeni nu poate fi lipsit, fără consimțământul său, de dreptul la judecarea cauzei sale de către o instanță în a cărei competență este dată prin lege pricina respectivă.

Din considerentele menționate și având în vedere că Curtea de Apel Chișinău a dat o apreciere corectă în ansamblu raportului juridic în litigiu, prin prisma cadrului legal aplicabil în speță și circumstanțelor constatate, instanța de recurs ajunge la concluzia de a respinge recursul cu menținerea încheierii contestate.

În conformitate cu art. 243, alin. (1), lit. b) din Codul administrativ, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de către Ruslan Nastas.

Se menține încheierea din data de 20 decembrie 2023 a Curții de Apel Chișinău, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea înaintată de către Ruslan Nastas împotriva Guvernului Republicii Moldova privind anularea pct.2 din Hotărârea Guvernului nr.357 din 13 mai 2009 cu privire la aprobarea Regulamentului circulației rutiere.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă