

Dosar nr. 3-387/22
(2-22058182-02-3-17102022)

ÎNCHEIERE

10 aprilie 2023

mun. Chișinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ,
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

Instanța compusă din:

Președintele completului, judecătorul
Judecători
Grefier

Anatolie Minciuna
Ecaterina Palanciuc și Veronica Negru
Marina Samatiuc

examinând în ședință publică chestiunea cu privire la admisibilitatea acțiunii
în contencios administrativ înaintate de către Murzakoi Nadejda împotriva
Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ

c o n s t a t ă :

La 25 februarie 2022, Murzakoi Nadejda a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, concretizată prin cererea suplimentară din 25 mai 2022, cu privire la contestarea actului administrativ (f.d.1-9, 81-85, vol.I).

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 Curții de Apel Chișinău din 20 iunie 2022, a fost declarată inadmisibilă acțiunea înaintată de Murzakoi Nadejda 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).

La 4 iulie 2022, Murzakoi Nadejda a depus recurs nemotivat împotriva încheierii Curții de Apel Chișinău din 20 iunie 2022, iar la 28 iulie 2022, a fost prezentată motivarea recursului, solicitând anularea încheierii recurate și admiterea acțiunii (f.d.155-158, vol.I, f.d.4-7, vol.II).

Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 05 octombrie 2022, s-a anulat încheierea Curții de Apel Chișinău din 20 iunie 2022, 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 (f.d.54-61, vol.II).

În ședința de judecată reclamanta Murzakoi Nadejda a susținut acțiunea înaintată.

Reprezentantul Consiliului Superior al Procurorilor - Gainaru Iulian a solicitat declararea acțiunii inadmisibile.

Audiind poziția participanților la proces, studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, consideră că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă din următoarele motive.

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, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.*

Art.3 Cod administrativ, prevede că, *legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.*

Conform 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*

Art. 20 Cod administrativ, prevede că, *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.*

Conform 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.*

Conform art.17 Cod administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.*

Art. 189 alin. (1) și alin. (2) Cod administrativ prevede că, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei*

autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art.207 alin.(1)-(2) lit. e) Cod administrativ, *instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul 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.*

Relaționând circumstanțele cauzei la normele pre-citate, instanța de judecată conchide că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamanta care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia îi se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamanta trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art.17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 Cod administrativ.

Astfel, prevederile art. 17 Cod administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, deci anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică.

Acest argument impune și raționamentul că, dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 Cod administrativ.

În această ordine de idei, Completul specializat reține că, la data de 20.09.2021 a fost emisă Decizia Inspectorului Natalia Cernous și a Inspectorului-șef din cadrul Inspecției Procurorilor a Procuraturii Generale, Victor Ababii, privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Stoianoglo Alexandr, din motivul că nu au fost identificate temeiuri de tragere la răspundere disciplinară.

La data de 07.10.2021, Murzakoi Nadejda a depus contestație privind anularea Deciziei din 20.09.2021, cu atragerea la răspundere disciplinară a Procurorului General, Stoianoglo Alexandr, pentru faptele ce constituie abatere disciplinară, menționate în sesizarea și contestația depusă.

Prin hotărârea Colegiului de Disciplină și Etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor nr.3-102/21 din 10 decembrie 2021, s-a respins contestația din 07.10.2021 și s-a menținut Decizia din 20.09.2021 privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Stoianoglo Alexandr.

Nefiind de acord cu hotărârea menționată, la 16 decembrie 2021 a depus o contestație la Consiliul Superior al Procurorilor, iar prin hotărârea nr.1-27/2022 din 10 februarie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a respins contestația doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr.3-102/21 din 10.12.2021 și a menținut hotărârea Colegiului de disciplină și etică nr.3-102/21 din 10.12.2021, prin care a fost menținută decizia Inspecției procurorilor din 20.09.2021, privind încetarea procedurii disciplinare în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, din motiv că nu au fost identificate temeiuri de atragere la răspundere disciplinară.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține la caz prevederile art.49 alin.(1) lit.a) și alin.(4) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016 care explică că, după finalizarea verificării sesizării cu privire la fapta ce poate constitui abatere disciplinară, inspectorul emite decizii motivate de încetare a procedurii disciplinare, dacă nu identifică niciun temei de tragere la răspundere disciplinară. Decizia de încetare a procedurii disciplinare poate fi contestată de către autorul sesizării la Colegiul de disciplină și etică în termen de 10 zile lucrătoare de la data recepționării acesteia.

În accepțiunea art.51 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, după examinarea cauzei disciplinare, Colegiul de disciplină și etică adoptă una din următoarele hotărâri: privind încetarea procedurii disciplinare, în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară.

În speța dedusă judecății prezintă relevanță și prevederile pct.pct.77/6-77/7 ale Regulamentului cu privire la organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, aprobat prin hotărârea nr.12-228/16 din 14.09.2016 a Consiliului Superior al Procurorilor, modificat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-13/17 din 24.01.2017 (în vigoare la data emiterii hotărârii nr.3-102/21 din 10 decembrie 2021), care reglementează că, examinând contestația asupra deciziei de încetare a procedurii disciplinare emisă de Inspecția procurorilor, Colegiul de disciplină și etică adoptă una dintre următoarele soluții: respinge contestația și menține hotărârea contestată. Hotărârile Colegiului prin care s-a dispus respingerea contestației și cele prin care s-a dispus remiterea procedurii disciplinare Inspecției procurorilor pentru efectuarea investigațiilor suplimentare sunt irevocabile.

Respectiv, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că, în sensul art. 82 lit. a) al Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și pct. 2 ale Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, Inspekția judiciară și Colegiul disciplinar, în calitate de 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, în activitatea de înfăptuire a justiției a căruia sunt interzise orice fel de imixtiuni, atât Inspekția judiciară, cât și Colegiul disciplinar activează ca un „tribunal”.

În conformitate cu prevederile art. 83 alin. (1) și 85 alin. (2) ale Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, fiecare colegiu din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor este constituit din 7 membri, adică 5 sînt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rîndul procurorilor și 2 sînt aleși de către Consiliul Superior al Procurorilor, prin concurs public, din rîndul reprezentanților societății civile, iar hotărârile colegiilor se adoptă cu votul deschis al majorității membrilor aleși ai colegiului, cu excepția cazurilor în care prezenta lege prevede o altă modalitate de adoptare a hotărârilor.

Pe această cale, instanța de judecată evidențiază că, prin Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, aprobat prin hotărârea nr.12-228/16 din 14 septembrie 2016 a Consiliului Superior al Procurorilor și modificat prin hotărârea nr.12-13/17 din 24 ianuarie 2017 a Consiliului Superior al Procurorilor, este reglementată detaliat procedura de examinare a contestațiilor împotriva deciziilor Inspekției procurorilor. Astfel, o persoană interesată căreia Inspekția 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 reprezintă activități *quasi-judiciare*, întrucât conțin atât șanse, cât și garanții în materia apărării dreptului pretins încălcat, dar și rigori de formă, conținut și termene de procedură.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin jurisprudența sa, interpretând articolul 6§1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, a stabilit că „dreptul la un tribunal” (accesul liber la justiție) nu este unul absolut, poate fi limitat, reglementarea sa fiind adesea variabilă în timp și în spațiu, în funcție de nevoile și resursele comunității și ale indivizilor (cauzele Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii din 21 februarie 1975, §38, Ashingdane contra Regatului Unit din 28 mai 1985, §57). Condiția impusă constant de jurisprudența Curții în aplicarea articolului 6§1 din Convenție cere ca limitările operate de către statele contractante să nu restrângă nejustificat accesul individului la un „tribunal” în măsura în care dreptul în discuție să fie afectat în chiar substanța sa.

În acest context, completul judiciar atestă că, reclamanta Murzakoi Nadejda a avut acces la un „tribunal”, iar legea organică i-a oferit 2 niveluri de jurisdicție, atâta cât a considerat legiuitorul Republicii Moldova suficient.

Această concluzie este fortificată și prin 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 bănuieli sau conjuncturi (cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene, cererea nr. 45572/00).

Prin urmare, analizând circumstanțele cauzei în raport cu normele de drept citate supra, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ consideră că acțiunea în atare circumstanțe nu trece testul admisibilității și urmează a fi declarată inadmisibilă.

Or, prin hotărârea nr.3-102/21 din 10 decembrie 2021 a Colegiului disciplinar și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor i s-a explicat lui Murzakoi Nadejda că, în cadrul examinării sesizării s-a stabilit că, nu au fost constatate careva temeiuri rezonabile care ar demonstra faptul comiterii de către procurorul vizat a unei abateri disciplinare pasibile de angajare a răspunderii conform Legii cu privire la Procuratură.

În această ordine de idei, nu poate fi reținut nici argumentul reclamantei cu referire la faptul că i-a fost îngăduit accesul la justiție, întrucât în această situație cadrul normativ pertinent instituie o dublă jurisdicție la examinarea sesizării, iar legiuitorul a optat doar pentru posibilitatea contestării hotărârilor colegiului disciplinar privind rezultatul examinării cauzei disciplinare, dar nu și a hotărârilor colegiului disciplinar privind respingerea contestațiilor depuse împotriva deciziei Inspecției procurorilor, prin care a fost respinsă sesizarea depusă de către Murzakoi Nadejda, ca fiind neîntemeiată și a fost încetată procedura disciplinară în privința Procurorului General, Stoianoglo Alexandr, din lipsa temeiurilor de tragere la răspundere disciplinară.

Din considerentele menționate completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide asupra inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ depusă de Murzakoi Nadejda împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actului administrativ.

În acest context, instanța punctează că, admisibilitatea/inadmisibilitatea unei acțiuni, nu se limitează doar la temeiurile menționate în special la art.207 alin.(2) din Codul administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri certe și concludente.

Totodată, instanța ține să menționeze că declararea inadmisibilă a acțiunii exclude examinarea fondului cauzei de contencios administrativ atât din perspectiva circumstanțelor de fapt, cât și motivelor de drept.

În conformitate cu prevederile art.207 al.1), al.2), art.230 Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D I S P U N E :

Se declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Murzakoi Nadejda împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ.

Se explică reclamantei Murzakoi Nadejda, că declararea acțiunii inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Încheierea poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile de la notificarea ei, prin intermediul Curții de Apel Chișinău.

Președintele completului, judecătorul

Anatolie Minciuna

Judecător

Ecaterina Palanciuc

Judecător

Veronica Negru