

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

D E C I Z I E

20 martie 2024

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componența:

Președinte, judecător

Judecători

Stela Procopciuc

Oxana Parfeni

Mariana Ursachi

examinând recursul depus de Mațco Andrei,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Mațco Andei împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț procurorul-șef al Secției Combaterea traficului de ființe umane din cadrul Direcției urmărire penală și Criminalistică a Procuraturii Generale, Sergiu Russu privind anularea actului administrativ,

împotriva încheierii din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Mațco Andrei împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind anularea actului administrativ,

c o n s t a t ă:

La 16 iunie 2023, Mațco Andrei a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor terț procurorul-șef al Secției Combaterea traficului de ființe umane din cadrul Direcției urmărire penală și Criminalistică a Procuraturii Generale, Sergiu Russu privind anularea actului administrativ.

A cerut reclamantul anularea totală a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-36/2023 din 02 martie 2023 privind încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale ca fiind ilegală și impunerea la acțiune a Consiliului Superior al Procurorilor de a organiza continuarea desfășurării concursului public, inițiat în baza hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023 „Cu privire la încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale” conform ordinii și prevederilor legale stabilite.

Totodată, odată cu depunerea acțiunii reclamantul a solicitat suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2003 din 02 martie 2023.

Prin încheierea din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de Mațco Andrei împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023.

La 14 iulie 2023 Andrei Mațco a depus prin intermediul poștei electronice, recurs împotriva încheierii din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată.

În susținerea recursului s-au indicat motivele de drept și de fapt invocate în cererea de chemare în judecată, suplimentar invocându-se că încheierea instanței de apel este neîntemeiată și urmează a fi casată.

În această ordine de idei, recurentul a relevat că Curtea de Apel Chișinău și-a întemeiat concluziile greșit ca rezultat al interpretării și aplicării eronate a prevederilor Codului administrative, în sensul art. 17 din Codul administrative.

Totodată, prin interpretarea eronată a prevederilor art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ a îngăduit recurentului/reclamant accesul la justiție și nejustificat a exclus hotărârea contestată din noțiunea legală de act administrativ individual. La fel, recurentul a fost limitat de a mai depune repetat în instanța de judecată o acțiune privind verificarea legalității hotărârii contestate.

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.

Încheierea recurată a fost pronunțată la 10 iulie 2023 și expediată părților, prin intermediul poștei electronice la data de 12 iulie 2023 (f.d. 44).

Prin urmare, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus la 14 iulie 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.

Studiind materialele dosarului, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul urmează a fi respins din următoarele motive.

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

Din materialele cauzei rezultă că la 16 iunie 2023, Mațco Andrei a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor terț procurorul-șef al Secției Combaterea traficului de ființe umane din cadrul Direcției urmărire penală și Criminalistică a Procuraturii Generale, Sergiu Russu privind anularea totală a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-36/2023 02 martie 2023 privind încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale ca fiind ilegală și impunerea la acțiune a Consiliului Superior al Procurorilor de a organiza continuarea desfășurării concursului public, inițiat în baza hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023 „Cu privire la încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale” conform ordinii și prevederilor legale stabilite.

Prin încheierea din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de Mațco Andrei împotriva

Consiliului Superior al Procurorilor privind anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023.

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.

Articolul 6 alin. (1) din Codul 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) 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.

Prevederile art. 15 din Codul administrativ stabilesc că, operațiunile administrative sînt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Articolul 17 al Codului administrativ prevede 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 din Codul 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 din Codul 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.

Reieșind din prevederile art. 189 alin. (1) din Codul 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) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței

sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În conformitate cu art. 207 alin. (1) al Codului 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.

Potrivit art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, 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.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău corect a stabilit că obiectul acțiunii în contencios administrativ intentate la cererea de chemare în judecată depusă de Mațco Andrei împotriva Consiliului Superior al Procurorilor constituie hotărârea nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023 „Cu privire la încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale”, hotărâre care la caz, nu este act administrative individuale, în sensul art. 10 din Codul administrativ, ci reprezintă operațiuni administrative, în sensul art. 15 din Codul administrativ.

Ținând cont de prevederile citate supra, instanța de recurs relevă că Curtea de Apel Chișinău corect a calificat hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor, contestată în prezenta speță, ca fiind operațiune administrativă, întreprinsă de autoritatea publică conform competenței, care constituie o etapă a procedurii administrative îndreptată spre pregătirea emiterii unui act administrativ final.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că operațiunile administrative sunt acțiuni realizate de autoritățile administrației publice și de funcționarii acestora prin care se ajunge la adoptarea, emiterea sau la aplicarea actelor administrative, fie pentru realizarea puterilor respective, fie pentru emiterea unor acte administrative.

Instanța de recurs menționează că trăsăturile principale ale faptelor juridice materiale și ale operațiunilor administrative sunt că ele nu concretizează o manifestare de voință, deci sunt forme concrete, materiale, prin care se acționează asupra realității existente; faptele materiale și operațiunile administrative au ca trăsătură dominantă scopul pentru care se realizează, și care poate consta în mijlocirea emiterii (adoptării) actelor administrative, determinând și condiționând validitatea, emiterea, sau acest scop poate consta în realizarea celui alt obiectiv al administrației - executarea legii.

Operațiunile administrative pot interveni în diferite faze ale procesului de elaborare și de executare a actelor administrative – în faza pregătirii, emiterii, executării actului administrativ și în cea a controlului executării.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalității lor. Legea recunoaște ca obiect al acțiunii doar actul administrativ și nesoluționarea unei cereri în termenul prescris.

De asemenea, ar fi eronată concluzia precum că legalitatea faptelor și operațiunilor administrative este totalmente neglijată, or, instanța de contencios administrativ este în drept să se pronunțe, în limitele competenței sale, din oficiu sau

la cerere și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative, care au stat la baza emiterii actului administrativ contestat. În cazurile în care controlul legalității acestor acte sau operațiuni ține de competența instanței de contencios administrativ ierarhic superioare, urmează a fi ridicată excepția de ilegalitate în fața acestei instanțe, în condițiile legii.

În litigiul dedus judecății, prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-248/22 din 10 noiembrie 2022 s-a inițiat concursul pentru selectarea candidatului la funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, fiind stabilit termenul limită de până la data de 10 ianuarie 2023.

Prin Hotărârea nr. 1-248/22 din 10 noiembrie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a inițiat concursul pentru selectarea candidatului la funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, fiind stabilit termenul limită de până la 10 ianuarie 2023.

Prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-10/23 din 16 ianuarie 2023, s-a constituit Comisia specială de preselecție a candidaților la funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale.

Potrivit procesului-verbal al ședinței speciale din 01 februarie 2023, s-a luat cunoștință despre renunțul de către Ion Guceac, Tudor Osoianu, Roman Eremciuc și Boris Poiată la calitatea de membri ai comisiei în cauză, precum și despre retragerea din concurs a candidatului candidații rămași fiind anunțați despre imposibilitatea continuării concursului pentru suplinirea funcției de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, iar după încheierea ședinței comisiei speciale, prin intermediul poștei electronice, Iulian Groza a informat despre renunțul la calitatea de membru al comisiei enunțate supra.

Prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 02 martie 2023 s-a dispus încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale.

În rezultat, la 16 iunie 2023 Mațco Andrei a depus prezenta cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor.

În circumstanțele expuse, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, Curtea de Apel Chișinău corect a calificat hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din 03 martie 2023 „Cu privire la încetarea concursului demarat pentru funcția de procuror-șef al Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, ca fiind operațiuni administrative, efectuate de Consiliul Superior al Procurorilor fiind susceptibilă contestării doar concomitent cu actul administrativ care poate fi adoptat ulterior.

Prin urmare, instanța de recurs ține să menționeze că este contrară normelor legale, emiterea în cadrul unei și aceleiași proceduri administrative a două hotărâri judecătorești, or, principiul legalității indică expres că autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Astfel, legalitatea procedurii administrative se examinează în cadrul acțiunii în contencios administrativ privind anularea actului administrativ emis la finele procedurii administrative.

Instanța de recurs reiterează că în cazul în care, o anumită persoană își manifestă dezacordul cu rezultatele activității administrative, sau a procedurii

administrative, aceasta este în drept să-și apere drepturile sale prin intentarea unei acțiuni în contencios administrativ privind anularea actului administrativ emis.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că printre condițiile generale de legalitate ale actului administrativ se regăsește și cerința ca actul să fie emis în forma și procedura prevăzută de lege. Respectiv, la examinarea dezacordului manifestat de persoana interesată, cu rezultatele activității administrative, reflectate într-un act administrativ emis, instanța de contencios administrativ va examina întreaga procedură administrativă desfășurată până la emiterea actului administrativ, verificând legalitatea tuturor operațiunilor administrative efectuate în cadrul acestei activități administrative.

În caz de contestare a hotărârii emise la finele procedurii administrative, concomitent cu contestarea actului administrativ individual, persoana lezată într-un drept al său, poate să conteste și operațiunile administrative, fapt prevăzut expres în art. 15 din Codul administrativ.

La caz, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că, nu suntem în prezența manifestării efectului extern al actului contestat de Mațco Andrei, iar acesta nu a probat dreptul lui subiectiv încălcat prin actele contestate.

În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie o prerogativă exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Sub acest aspect, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-l utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

Astfel, instanța de recurs respinge argumentul recurentului Mațco Andrei precum că, prin declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată depusă împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-36/2023 din data de 02 martie 2023, se exclude adresarea repetată în instanța de judecată, respectiv este lipsit de dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrative.

Or, legiuitorul în art. 15 alin. (2) din Codul administrativ a prevăzut în mod expres că, operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere că soluția instanței de apel este legală și întemeiată, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Mațco Andrei și a menține încheierea din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

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

d e c i d e:

Se respinge recursul depus de Mațco Andrei.

Se menține încheierea din 10 iulie 2023 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Mațco Andrei împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț procurorul-șef al Secției Combaterea traficului de ființe umane din cadrul Direcției urmărire penală și

Criminalistică a Procuraturii Generale, Sergiu Russu privind anularea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Mariana Ursachi