

## Î N C H E I E R E

30 iunie 2021

mun.Chișinău

### Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecători

Tamara Chișca-Doneva  
Nicolae Craiu  
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de către Consiliul Superior al Procurorilor,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Roșca Ion împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

împotriva hotărârii din 18 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău,

#### c o n s t a t ă :

La 02 noiembrie 2020, Roșca Ion a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, ulterior la 27 noiembrie 2020 și-a concretizat acțiunea, solicitând anularea hotărârii Consiliului Superior al Procuraturii nr. 1-89/2020 din 01.10.2020, obligarea Consiliul Superior al Procurorilor de a-l înscrie pe Roșca Ion în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror.

În motivarea acțiunii a invocat că, la 22 septembrie 2020, a adresat Consiliului Superior al Procurorilor cerere prin care a solicitat înscrierea sa în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror, în condițiile art. 22 din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016 și al pct. 8 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor.

La 01 octombrie 2020, a emis hotărârea nr. 1-89/2020, prin care a respins cererea reclamantului privind înscrierea în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror.

A menționat că, anterior, prin ordinul Procurorului General nr. 986-p din 14.09.2012, a fost numit în funcția de procuror în Procuratura municipiului Chișinău, sectorul Buiucani, pe care exercitat-o până la data de 19.02.2016 (3 ani și 5 luni), ulterior a demisionat din proprie inițiativă.

A notat că, în motivarea hotărârii contestate, Consiliul Superior al Procurorilor a făcut referire la unele prevederi din Legea privind Institutul Național al Justiției nr.

152 din 08.06.2006, Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016, prevederi legale pe care reclamantul consideră că la caz nu guvernează situația litigioasă apărută.

A enunțat că, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-89/2020 din 01.10.2020 este ilegală și prin prisma faptului că nu au fost indicate careva norme legale imperative care ar governa situația litigioasă apărută la caz.

A susținut că, Consiliul Superior al Procurorilor nu a făcut o referire la o normă legală care ar interzice expres participarea repetată al absolventului Institutului Național al Justiției la concurs pentru ocuparea funcției vacante în cazul în care acesta a deținut anterior aceeași funcție.

Reclamantul a indicat că, la momentul depunerii cererii privind înscrierea în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror întrunea toate condițiile, totodată subliniind că în perioada de activitate în privința procurorului Roșca Ion a fost aplicată și măsură de încurajare ordinul Procurorului General nr.70-p din 29.01.2014 - Diplomă de Onoare de categoria III, ceea ce denotă faptul unei reputații ireproșabile.

Astfel, Consiliul a considerat că, Roșca Ion odată ce a fost numit în baza atestatului de absolvent al Institutului Național al Justiției efectele juridice care le produce acesta au încetat, opinie care intră în contradicție cu poziția exprimată de către Curtea Constituțională în pct. 54 din hotărârea nr. 15 din 13 septembrie 2011, care a stipulat că „...Curtea consideră că încetarea efectelor utile ale atestatului de absolvire a Institutului Național al Justiției constituie o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor.”

Totodată, reclamantul a relevat că, la caz sunt aplicabile prevederile art. 10 din Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995, care prevede că, instituțiile de învățământ de stat și privat, acreditate în modul stabilit de lege, eliberează persoanelor care au promovat examenele de absolvire acte de studii, în care se menționează nivelul și treapta de învățământ absolvit, domeniul și gradul de calificare profesională. Tipurile și formularele actelor de studii se aprobă de Ministerul Educației. Actele de studii se întocmesc în limba de stat și în cea de studii, iar în instituțiile de învățământ mediu de specialitate și superior - în limba de stat, în limba de studii, în franceză sau engleză.

Finalmente, reclamantul a conchis că, la caz, în prevederile legale aferente actelor de studii eliberate de către o instituție de învățământ, nu se regăsesc norme ce s-ar referi la un termen de valabilitate a statutului acestor acte sau un termen în interiorul căruia absolventul este obligat de a se încadra în câmpul muncii sub sancțiunea decăderii din acest drept, ceea ce denotă faptul că actele de studii (diplome, certificate, atestate) sunt fără o scadență.

Prin hotărârea din 18 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost admisă acțiunea reclamantului, Roșca Ion.

A fost anulată hotărârea Consiliului Superior al Procuraturii nr. 1-89/2020 din 01.10.2020, ca fiind ilegală.

A fost obligat Consiliul Superior al Procurorilor de a înscrie reclamantul Roșca Ion în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror (f.d. 109-123).

În motivarea soluției, instanța ierarhic inferioară a reținut că, Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016, prevede condiția absolvirii Institutului Național

al Justiției pentru candidații la funcția de procuror. Totodată, nici Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016, și nici Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006, nu prevăd un număr limită de proceduri/cereri de accedere în funcție de procuror ce pot fi depuse în baza atestatului de absolvire, precum și legislatorul nu a impus careva limită sau restricții temporale în privința utilizării atestatului de absolvire pentru înaintarea solicitării de înscrierea în Registrul candidaților, acesta nefiind un act ce atestă dreptul de o unică folosire, sau de folosire doar pentru o anumită perioadă/limită de timp. Circumstanțele precum că a trecut un anumit termen de la susținerea examenului sau faptul că, anterior, în baza atestatului de absolvent reclamantul a participat deja o dată la concurs pentru ocuparea funcției de procuror în opinia Completului specializat în nici un caz nu pot servi drept temei pentru refuz în înregistrarea reclamantului Roșca Ion în Registrul candidaților, or, un asemenea temei de refuz nu este expres prevăzut în Lege.

Prima instanța a relevat că, prin motivarea expusă în actul administrativ contestat – hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-69/2020 din 04 septembrie 2020, autoritatea publică a interpretat în mod extinctiv legea, precum și a stabilit temeiuri de refuz ce nu au o reglementare care ar fi fost prescrisă și prevăzută astfel de legislator, depășindu-și astfel, și competențele acordate prin lege, iar această situație este contrară principiului garantării drepturilor deja dobândite de reclamant. Or, art. 22 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016, indică expres că, candidații la funcțiile de procuror care întrunesc condițiile prevăzute la art. 20 sînt înscriși în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante în baza cererii depuse și indiferent de existența unor posturi vacante la momentul înscrierii.

Prin urmare, acel „sunt” indicat la art. 22 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25.02.2016, la caz, impune autoritatea publică la acceptarea cererii reclamantului cu privire la emiterea actului administrativ individual obligatoriu și în nici un caz nu-i acordă dreptul discreționar autorității de a alege în mai multe soluții legal prevăzute în cadrul soluționării cererii.

La capitolul dat, Completul judiciar a menționat că, libertatea de a alege decizia optimă este generată de norma de drept, de actul normativ pus în aplicare. Or, partea materială (obiectivă) a „dreptului discreționar” o constituie norma de drept a legii, ce reglementează o anumită ramură socială, statală sau de alt ordin și se cere aplicată, iar partea subiectivă o constituie – dreptul subiectului de a aplica norma materială în mod discreționar. Dacă nu are aceste împuterniciri discreționare, subiectul nu este liber în a alege variante ale deciziei.

În ceea ce privește scopul legitim urmărit prin ingerință, instanța de fond a apreciat ca fiind greșit argumentul pârâtului precum că, refuzul privind înscrierea în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror a lui Roșca Ion servește interesului public și că, Consiliul Superior al Procurorilor nu poate să se detașeze de la situația că Ion Roșca este ex-procuror și să neglijeze existența acestui statut al titularului. Or, pe parcursul instruirii la Institutului Național al Justiției, audienții Institutului Național al Justiției urmează stagii de practică în cadrul instanțelor judecătorești, procuraturilor, organelor de urmărire penală și birourilor de avocați, iar aceste competențe și abilități profesionale, dobândite în rezultatul unei instruirii nu pot să dispară în situația în care reclamantul a exercitat o perioadă funcția de procuror.

În final, instanța ierarhic inferioară a conchis că, refuzul Consiliului Superior al Procurorilor de al înscrie pe Roșca Ion în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante de procuror nu întrunește triplul test ca ingerința dată să fie „prevăzută de lege”, să urmărească un scop „legitim” și să fie „necesară într-o societate democratică”.

La 22 februarie 2021, Consiliul Superior al Procurorilor a depus recurs nemotivat, ulterior la 12 aprilie 2021 a depus recurs motivat împotriva hotărârii din 18 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea hotărârii instanței de judecată, cu emiterea unei decizii noi privind respingerea acțiunii (f.d. 130, 135-146).

În motivarea recursului și-a exprimat dezacordul cu hotărârea instanței de fond, invocând că, instanța de judecată nu s-a pronunțat asupra argumentelor Consiliului Superior al Procurorilor, deși, în conformitate cu prevederile legii, urma să realizeze analiza efectivă a temeiurilor și raționamentelor invocate pentru menținerea concluziilor în litigiu.

A enunțat că, accesarea în funcția de procuror este o procedură specială și toate exigențele acesteia sunt garanții că procesul de selecție corespunde celor mai înalte standarde de calitate.

În opinia recurentului, Curtea de Apel Chișinău greșit a susținut argumentele intimatului Ion Roșca precum că, la caz sunt aplicabile prevederile art. 10 din Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995 și a omis să examineze observațiile Consiliului Superior al Procurorilor și nu a luat în considerare că potrivit art. 2 alin. (4) din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006, care prevede că, institutul nu face parte din sistemul național de învățământ și educație, nu este supus dispozițiilor legale în vigoare cu privire la acreditarea și licențierea instituțiilor de învățământ și celor privind sfera științei și inovării”. Prin urmare, misiunea acestei instituții publice este să realizeze formarea inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror, precum și formarea inițială și continuă a altor persoane care activează în sectorul justiției, în cazurile prevăzute de legislație.

Studiile efectuate în cadrul Institutului Național al Justiției se realizează pentru formarea inițială a candidaților la funcțiile de judecător și de procuror fiind una din condițiile obligatorii pentru numirea în funcțiile de judecător și de procuror.

Respectiv, nu se poate susține că media generală din atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției este un indicator multifuncțional, deoarece regimul său juridic este diferit, aliniat standardelor speciale.

Condiția juridică și efectul generat de media absolvirii Institutului Național al Justiției obținută de intimatul Ion Roșca au fost valorificate de către acesta și în consecință, aplicarea lor repetată intră în concurență cu un alt statut care îi este aplicabil - statutul de ex-procuror, care este un statut special și în virtutea acestui fapt, urmează a fi invocat și utilizat pe caz.

A notat că, efectul limitat în timp al acțiunii atestatului de absolvire a Institutului Național al Justiției rezidă și în analiza sistemică a prevederilor art.27 din Legea privind Institutul Național al Justiției nr. 152-XVI din 08.06.2006, care stabilește termene fixe în interiorul cărora acesta poate fi valorificat, în dependență de conduita pe care o aplică titularul: acesta este obligat timp de 5 ani să participe la concursurile pentru suplinirea funcției de procuror, iar dacă refuză nemotivat de cel mult 2 ori funcțiile vacante propuse, acesta este exclus din Registrul participanților

la concursul pentru suplinirea funcției vacante de procuror, urmând să restituie bursa achitată în condițiile legii pe perioada formării inițiale.

Mai mult, recurentul a menționat că, art. 27 alin. (3) din Legea enunțată, stabilește că „Absolventul Institutului Național al Justiției care a activat în funcția de judecător, procuror sau în altă funcție publică mai puțin de 3 ani de la numire este obligat să restituie bursa achitată în condițiile legii pe perioada formării inițiale.”. Astfel, Consiliul consideră că această este o circumstanță care confirmă suplimentar că nu este posibilă folosirea repetată în viitor a calității de absolvent al Institutului Național al Justiției după numirea în funcție de procuror.

Din sensul acestei norme, Consiliul a conchis că, absolventul Institutului Național al Justiției poartă răspundere patrimonială pentru formarea sa inițială în calitate de procuror, iar legea îl scutește de aceasta doar dacă el activează în funcția de procuror cel puțin 3 ani, ceea ce înseamnă că admiterea în profesie pe baza acestei calități nu poate fi asimilată unui atestat de absolvire a instituției universitare, deoarece are un regim condiționat, neîndeplinirea căruia se află sub rezerva unor efecte sancționatoare (care nu există în cazul atestatului de absolvire a instituției de învățământ).

În opinia recurentului, în cazul intimatului Ion Roșca admiterea, ca absolvent al Institutului Național al Justiției, în profesia de procuror este un fapt juridic împlinit, iar exercitarea acestei profesii determină aplicarea în privința lui a statutului special de ex-procuror (persoană care a activat în funcția de procuror).

A menționat că, obținerea calității de procuror, realizat prin numirea în această funcție, determină consumarea raportului juridic de accedere în profesie, oferit de statutul de absolvent al Institutului Național al Justiției.

Odată declanșată procedura de numire în funcție și exercitarea, un timp determinat, a funcției de procuror, intervin implicațiile raportului juridic de muncă, ce transformă statutul absolventului Institutului Național al Justiției în statut special de procuror.

După angajarea în funcția de procuror, calitatea de absolvent al Institutului Național al Justiției păstrează valoare doar din perspectiva confirmării originii statutului special obținut, deoarece în substanță, această calitate și-a realizat scopul instituirii sale.

A enunțat că, legiuitorul a făcut doar o singură excepție, când revenirea în funcția de procuror se poate face fără susținerea examenului în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției și anume când persoana întrunește cumulativ două condiții: a exercitat funcția de procuror cel puțin 10 ani și a cărei funcție a încetat din motive neimputabile ei.

Respectiv, în celelalte cazuri pentru a candida din nou la funcția de procuror persoana, care a exercitat funcția de procuror urmează să susțină examen în fața Comisiei de absolvire a Institutului Național al Justiției, nefiind prevăzute privilegii sau excepții pentru foștii procurori care sunt absolvenți ai Institutului Național al Justiției.

Din logica juridică a textului normativ invocat, Consiliul a subliniat că, o persoană care a exercitat funcția de procuror mai puțin de 10 ani, chiar dacă este absolvent al Institutului Național al Justiției, pentru a candida din nou la funcția de procuror, urmează să susțină examen în fața Comisiei de absolvire a Institutului

Național al Justiției și această regulă rezultă din voința legiuitorului, exprimată anume în acest fel.

Adițional a menționat că, exercitând funcția de procuror, în accepțiunea numirii pe post, statutul aferent intimatului Ion Roșca s-a transformat din absolvent al Institutului Național al Justiției în persoană care a exercitat funcția de procuror, ceea ce deduce alte reguli pentru înscrierea în Registrul candidaților la funcția de procuror, pe care solicitantul, la această etapă, nu le întrunește, deoarece a activat doar 3 ani și 5 luni, pe care Consiliul Superior al Procurorilor nu le poate omite.

Consiliul a relevat că, pentru respectarea regimului juridic al drepturilor tuturor absolvenților Institutului Național al Justiției, precum și ale ex-procurorilor care doresc să revină în funcție, în contextul procedurii de înscriere în Registrul candidaților la funcțiile vacante de procuror, precum și pentru a asigura o abordare echitabilă a cazului, Consiliul Superior al Procurorilor a luat în considerare faptul că reclamanul Ion Roșca și-a realizat deja dreptul de angajare în funcția de procuror în calitate de absolvent al Institutului Național al Justiției.

A consemnat că, instanța de judecată eronat și nejustificat a făcut o paralelă între atestatul de absolvire a Institutului Național al Justiției (în continuare - atestatul INJ) și licențele de avocat, notar sau expert contabil „care implică elemente patrimoniale, ce permit obținerea unor venituri”.

Aceste licențe nu certifică dreptul de a pretinde la aceste profesii, dar dreptul de a le exercita. În cazul exercitării unei funcții publice echivalentul licenței constituie actul de numire în funcție, pentru procurori, de exemplu, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor privind propunerea de numire pe post. Doar aceste acte pot genera pentru titulari o „speranță legitimă” privind obținerea unor venituri în viitor. Atestatul INJ nu este o licență, care implică elemente patrimoniale, ci un document, ce permite participarea la concurs, care dobândește elementele patrimoniale caracteristice unui „bun” doar după promovarea concursului și desemnarea titularului în funcție.

Conform art. 245 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. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar.

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.

Hotărârea Curții de Apel Chișinău a fost emisă la 18 februarie 2021, fiind recepționată de către recurent la 06 aprilie 2021 (f.d. 133).

Prin urmare, recursul depus de către Consiliul Superior al Procurorilor la 22 februarie 2021 (nemotivat) și 12 aprilie 2021 (motivată), este în termen.

La 29 aprilie 2021, Curtea Supremă de Justiție a expediat intimatului copia cererii de recurs, fiindu-i explicat dreptul de a depune referință asupra recursului declarat.

La 28 mai 2021, Roșca Ion a depus referință, solicitând declararea recursului ca fiind inadmisibil.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al

Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma 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, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, 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 specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, 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 din 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 deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține 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 specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție 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; trebuie 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).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de Consiliul Superior al Procurorilor, este inadmisibilă.

În conformitate cu art. 230, 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

#### d i s p u n e :

Recursul depus de către Consiliul Superior al Procurorilor, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecători

Nicolae Craiu

Victor Burduh