

Dosarul nr. 3-416/22
2-22184675-02-3-15122022

ÎNCHEIERE

03 aprilie 2023
Chișinău

mun.

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

Instanța compusă din:
Președintele completului
Judecătorii
Cu participarea:
Grefierului

Anatolie Minciuna
Ecaterina Palanciuc și Veronica Negru

Marina Samatiuc

studiind acțiunea în contencios administrativ înaintată de Toderiță Veaceslav către Consiliul Superior al Procurorilor privind anularea în parte a Hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17.11.2022, cu privire la procedurile administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, în partea ce ține de concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru,

c o n s t a t ă :

La data de 15 decembrie 2022, Toderiță Veaceslav a înaintat acțiune în contencios administrativ către Consiliul Superior al Procurorilor, prin care a solicitat anularea în parte a Hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17.11.2022, cu privire la procedurile administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, în partea ce ține de concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

În motivarea acțiunii a indicat că, prin ordinul Procurorului General din 28.06.2022, a fost numit în funcția de procuror adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef-adjunct al Oficiului Centru. Începând cu 27.02.2020 până la 28.06.2022, adică o perioadă de 2 ani și 4 luni, a deținut interimatul aceleiași funcții.

Totodată, prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-114/2022 din 17.06.2022, cu privire la anunțarea concursurilor pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, urmare a constatării mai multor funcții conducători a subdiviziunilor ale Procuraturii Generale și a procuraturilor teritoriale, s-a hotărât anunțarea concursului între procurorii ce se vor înscrie până la data de 01.08.2022, inclusiv, în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante, Lista procurorilor care solicită numirea în funcția de procuror-șef sau de adjunct al procurorului-șef, pentru suplinirea mai multor funcții, inclusiv și cea de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

La 20.06.2022, ca urmare a Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pe site-ul oficial al Consiliului Superior al Procurorilor a fost publicat și anunțul privind inițierea concursului cu pricina.

La 05.08.2022, la expirarea termenului limită anunțat pentru înscriere la concurs, prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-163/2022, s-a hotărât transmiterea Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pentru evaluare conform criteriilor stabilite, cererile și dosarele, mai multor procurori, de participare la concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

Menționează că, el la acea etapă, neavând la dispoziție suficient timp pentru perfectarea actelor necesare pentru a se înregistra la acest concurs, deoarece perioada desfășurării acestuia a coincis cu perioada în care a fost în concediu anual de odihnă, precum și alte motive personale, nu a aplicat la concurs.

Astfel, concursul demarat la 05.08.2022, pentru ocuparea funcției de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru, urma să se desfășoare fără participarea sa.

Menționează că, Regulamentul privind desfășurarea unor astfel de proceduri prevede un termen expres, care este de 3 luni de zile, termen limită oferit Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor pentru examinarea oricăror subiecte, inclusiv și cel vizat de evaluare a candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante.

Regulamentul nu prevede posibilitatea de prelungire a termenului prevăzut de 3 luni de zile, de retransmitere a cererilor și dosarelor candidaților pentru reevaluare, ori oricare altă metodă de desfășurare a evaluării candidaților la expirarea acestuia.

În legătură cu cele enunțate, la 04.11.2022, prin Hotărârea nr.2-94/2022, Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor, la expirarea termenului de 3 luni menționat supra, adică cel stabilit pentru examinarea subiectului concursului vizat, invocând imposibilitatea convocării și desfășurării ședințelor în vederea evaluării candidaților, a dispus restituirea cererilor și dosarelor de participare ale

candidaților și a solicitat Consiliului Superior al Procurorilor, inițierea repetată a etapei de recepționare a cererilor în cadrul concursurilor, inclusiv și cel pentru ocuparea funcției de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

De reținut că, inițierea repetată a etapei de recepționare a cererilor în cadrul concursurilor, presupune de fapt declararea încheierii prin nerealizare, adică anularea concursului eșuat și anunțarea repetată a concursului pentru suplinirea unor funcții vacante, cu oferirea unui timp suficient potențialilor candidați să-și depună din nou cererile de participare, analogic procedurii demarate urmare a emiterii Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor inițială nr.1-114/2022 din 17.06.2022.

Respectiv, termenul de 3 luni de zile prevăzut de Regulament, nu este unul aleatoriu ori simbolic, dar este o perioadă suficientă de timp acordată, la expirarea căreia se face posibilă revizuirea situației existente, inclusiv prin actualizarea politicii de cadre. Altfel spus, în perioada de timp cuprinsă între 17.06.2022 de când a fost anunțat concursul până la etapa actuală, situația de fapt s-ar fi putut schimba radical, la fel precum și intențiile potențialilor candidați.

Contrar celorla menționate și a procedurii legale, la 17.11.2022, neglijând totodată și solicitarea motivată a Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, la care s-a făcut referință, Consiliului Superior al Procurorilor a emis Hotărârea absolut neîntemeiată nr.1- 254/2022, prin care s-a dispus transmiterea repetată Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pentru evaluare, în cadrul concursurilor anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, cererile și dosarele aceluiași persoane, care s-au înscris până la 01.08.2022, evitându-se din motive neclare procedura de încheiere prin nerealizare, adică anulare a concursului eșuat, precum și cea de inițiere a etapei de recepționare a cererilor așa cum s-a solicitat de către Colegiu.

Abordând această situație și analizând asupra efectelor produse urmare a emiterii Hotărârii contestate, acest concurs, la mijlocul lunii decembrie 2022, în momentul redactării este în desfășurare mai mult de 4 luni și continuă în timp, ceea ce contravine procedurii prevăzute de Regulament și categoric nu se încadrează în limitele legale de 3 luni.

Din informația devenită cunoscută și datele publicate pe site-ul oficial al Procuraturii cât și cel al Consiliului Superior al Procurorilor, unii procurori din lista celorla care au aplicat la acest concurs, în acest răstimp au fost numiți deja în alte funcții, deci situația lor s-a schimbat și nu mai este actuală.

Pe de altă parte, când a devenit cunoscut faptul că concursul care urma să aibă loc pentru ocuparea funcției de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru a eșuat au apărut alți candidați,

printre care și el, care manifestă dorința de a-și depune cereri, însă este în imposibilitate de a-și realiza intențiile.

Menționează că, urmare a petrecerii unui concurs de promovare într-o funcție viciat, este probabil să fie numită o persoană, ale cărui acțiuni/decizii pot fi lovite de nulitate.

Prin urmare, la moment se află în situația când prin actele administrative ale Consiliului Superior al Procurorilor unor procurori eligibili și doritori de candida pentru ocuparea funcțiilor vacante în cadrul sistemului Procuraturii le sunt limitate aceste oportunități de dezvoltare în carieră și mobilitate profesională.

La data de 07 martie 2023, Consiliul Superior al Procurorilor a depus referință prin care a solicitat declararea acțiunii inadmisibile în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ, pe motiv că actul contestat reprezintă o operațiune administrativă.

Studiind lucrările dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă din următoarele motive.

În conformitate cu 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, actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.*

Potrivit art. 3 Cod administrativ, *legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire 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.*

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, *instanța verifică din oficiu dacă sunt 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.*

Articolul 207 din Codul administrativ prevede la alin. (2) lit. e) că, *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.*

La rândul său, art. 17 din Codul administrativ definește dreptul vătămat ca orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Subsidiar, în sensul 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.

Potrivit art. 6 din Codul administrativ, (1) 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.

(2) Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.

Conform 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.*

Potrivit art. 15 alin. (1) și (2) din Codul Administrativ, *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.*

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 judecată 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 codului.

Articolul 39 din Codul administrativ garantează oricărei persoane care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, dreptul de a se adresa instanței de judecată competente.

La rândul său, art. 189 alin. (1) din Codul administrativ statuează că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Din coroborarea acestor norme legale rezultă că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în contencios administrativ constă în apărarea unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane. 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, reclamantul trebuie să invoce un drept al său căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Deci, prevederile art. 17 din Codul administrativ se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material. Anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică publică. 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.

Studiind starea de fapt, Completul judiciar a stabilit că, prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-114/22 din 17.06.2022, s-a anunțat concursul între procurorii ce se vor înscrie până la data de 01.08.2022, în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante, inclusiv pentru funcția de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

La data de 05.08.2022, Consiliul Superior al Procurorilor a transmis Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pentru evaluare conform criteriilor stabilite, în cadrul concursurilor anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, cererile și dosarele de participare ale următorilor procurori: ... Nadejda Busuioc, Ion Negurița, Cristina Robu, Mariana Cherpec, Nicolae Mătăsaru și Ion Tețcu, în cadrul concursului pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru;

Prin Hotărârea nr.2-94/2022 din 04.11.2022, Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor a restituit cererile și dosarele de participare ale candidaților menționați supra și a solicitat Consiliului Superior al Procurorilor inițierea repetată a etapei de recepționare a cererilor în cadrul concursurilor vizate, invocând imposibilitatea convocării și desfășurării ședințelor în vederea evaluării candidaților.

Prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17 noiembrie 2022 ” cu privire la proceduri administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022” s-a dispus:

1. A transmite Colegiului pentru selecția și cariera procurorilor, pentru evaluare, în cadrul concursurilor anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, conform criteriilor stabilite, cererile și dosarele de participare ale următorilor procurori: ... Nadejda Busuioc, Ion Negurița, Cristina Robu, Mariana Cherpec, Nicolae Mătășaru și Ion Tețcu.

2. A pune în sarcina Aparatului Consiliului Superior al Procurorilor solicitarea următoarei informații cu referire la candidații enumerați:

a) de la Autoritatea Națională de Integritate – certificat de integritate;

b) de la Centrul Național Anticorupție – certificatul de cazier privind integritatea profesională;

c) de la Serviciul de Informații și Securitate – informația referitoare la lipsa sau existența factorilor de risc care pot aduce atingere ordinii de drept, securității statului,

ordinii publice; d) de la Procurorul General – aviz privind prestația profesională în cadrul organelor Procuraturii.

Nefiind de acord parțial cu Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17 noiembrie 2022 ”cu privire la proceduri administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022”, Toderiță Veaceslav a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ către Consiliul Superior al Procurorilor, prin care a solicitat anularea în parte a Hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17.11.2022, cu privire la procedurile administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, în partea ce ține de concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

Completul de judecată constată că acțiunea deferită judecății prezintă aparent particularitățile specifice unei acțiuni în contestare.

Astfel, în conformitate cu art.206 alin. (1) lit. a) Cod 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).*

Totodată, în corelație cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. a) și d) și alin.(2) Cod administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Conform art. 69 alin. (1) Cod administrativ, procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu. Procedura administrativă inițiată din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii.

Potrivit art. 78 alin.(1) Cod administrativ, procedura administrativă se finalizează prin efectuarea unei operațiuni administrative sau prin emiterea unui act administrativ individual, respectiv încheierea unui contract administrativ.

Completul de judecată reține că, Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17 noiembrie 2022 ” cu privire la proceduri administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022”, nu constituie în sine act administrativ individual potrivit art.10 Cod administrativ, ci este o operațiune administrativă în sensul art.15 alin.(1) Cod administrativ, fiind emisă în scopul desfășurării și organizării concursului la funcția de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru, care nu produce prin sine însăși efecte juridice și anume nu conduce la desemnarea persoanei în funcție, dar pune în mișcare o procedură de concurs, ce urmează a fi parcursă pentru selectarea unui candidat.

Din considerentele expuse, Completul de judecată ajunge la concluzia că, cerința reclamantului cu privire la anularea în parte a Hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17.11.2022, cu privire la procedurile administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, în partea ce ține de concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru, urmează a fi declarată inadmisibilă.

În acest context, Completul de judecată mai relevă că, va aprecia indicarea, în partea dispozitivă a hotărârii, a modalității de contestare prevăzute de art. 191 Cod administrativ, ca fiind o eroare tehnică. Or, tehnoredactarea eronată în dispozitivul hotărârii nr. 1-254/22 din 17 noiembrie 2022 a faptului că aceasta poate fi contestată separat în contencios administrativ, nu înseamnă că automat hotărârea îmbracă forma unui act administrativ individual, conform art. 10 din Codul administrativ.

Din acest considerent, Completul judiciar consideră că, eroarea de tehnoredactare a dispozitivului hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-254/22 din 17 noiembrie 2022, prin indicarea eronată a modului de contestare a acesteia în conformitate cu Codul administrativ, nu constituie un temei verosimil de a o considera această hotărâre ca act administrativ individual ce poate fi contestat separat.

În contextul celor supra-elucidate, Completul specializat, concluzionează că, acțiunea înaintată de Toderiță Veaceslav împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea actului administrativ, nu răspunde exigențelor de admisibilitate, motiv din care urmează a fi declarată inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ.

Totodată, instanța tine 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.

Din considerentele menționate, Completul judiciar specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ ajunge la concluzia de a declara inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Toderiță Veaceslav.

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1) și alin.(2) lit.e), 230 Cod administrativ, Colegiul 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 Toderiță Veaceslav către Consiliul Superior al Procurorilor privind anularea în parte a Hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor nr. 1-254/2022 din 17.11.2022, cu privire la procedurile administrative vizavi de concursurile anunțate prin Hotărârea nr.1-114/2022 din 17.06.2022, pentru suplinirea unor funcții vacante de procuror conducător, în partea ce ține de concursul pentru ocuparea funcției vacante de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Centru.

Încheierea cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile de la notificare, prin intermediul Curții de Apel Chișinău.

Președintele completului, judecătorul

Anatolie Minciuna

Judecătorii

Ecaterina Palanciuc

Veronica Negru