Instanţa de fond: Judecătoria Chişinău, sediul Rîşcani (jud. L. Holeviţcaia)
Dosarul nr.3r-68/24 (2-23098407-02-3r-14022024)

D E C I Z I E

01 aprilie 2024 mun. Chişinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Braga Angela și Negru
Judecătorii Veronica

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de către Morari Viorel împotriva încheierii Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 14 decembrie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acţiunea înaintată de către Morari Viorel împotriva Autorităţii Naţionale de Integritate, terţ Lealin Iuri cu privire la anularea actelor,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La data de 26 decembrie 2023 reclamantul Morari Viorel s-a adresat cu o acţiune în contencios administrativ împotriva Autorităţii Naţionale de Integritate, terţ Lealin Iuri, solicitând:

1. anularea răspunsului nr.04-03/4164 din 23.06.2023 referitor la respingerea cererii din 16.06.2023;

2. obligarea Autorităţii Naţionale de Integritate să verifice respectarea metodologiei de efectuare a verificării şi a controlului averii şi al intereselor personale în cazul procurorului Lealin Iuri de către inspectorul de integritate al Inspectoratului de integritate al Autorităţii Naţionale de Integritate, Ţîganaş Arina.

Prin încheierea Judecătoriei Chişinău, sediul Rîşcani din 14 decembrie 2023 s-a declarat inadmisibilă acţiunea în contencios administrativ a reclamantului Morari Viorel împotriva Autorităţii Naţionale de Integritate, persoană terţă Lealin Iuri privind anularea răspunsului nr.04-03/4164 din 23.06.2023 referitor la respingerea cererii din 16.06.2023; obligarea Autorităţii Naţionale de Integritate să verifice respectarea metodologiei de efectuare a verificării şi a controlului averii şi al intereselor pesonale în cazul procurorului Iuri Lealin de către inspectorul de integritate al Inspectoratului de integritate al Autorităţii Naţionale de Integritate,

Arina Ţîganaş, în temeiul art. 207 alin.(2) lit.e) Codul administrativ.

Solicitarea recurentului:

La data de 02 februarie 2024 Morari Viorel a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 14 decembrie 2023, solicitând admiterea recursului și casarea încheierii primei instanţe.

La data de 14 februarie 2024 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Braga Angela și Negru Veronica.

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 26 februarie 2024, s-a stabilit recurentului Morari Viorel un termen pentru prezentarea dovezii de achitare al taxei de timbru în mărime de 200 lei, neajunsul respectiv fiind înlăturat în termen la data de 26 februarie 2024.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat recurentul argumente similare celor expuse în cererea de chemare în judecată din 10.07.2023, indicând suplimentar că judecătorul eronat a concluzionat că a contestat o operaţiune administrativă, deoarece în calitate de reclamant a solicitat anularea, ca ilegal a răspunsului Autorităţii Naţionale de Integritate nr.04-03/4164 din 23.06.2023, referitor la respingerea cererii din 16.06.2023.

Consideră recurentul că, acest răspuns reprezintă un act administrativ, prin care s-a finalizat activitatea administrativă a Autorităţii Naţionale de Integritate în procesul de examinare a petiţiei reclamantului, făcând trimitere la dispozițiile art. art. 20, 10, 11 alin. (1) lit. a), 117, 118 Codul administrativ,.

Susține că, răspunsul ANI nr.04-03/4164 din 23.06.2023 conţine toate elementele enumerate supra, afectează drepturile/interesele legitime ale reclamantului şi prin acest răspuns se respinge, în tot, acordarea avantajului solicitat, se poate astfel concluziona că reprezintă un act administrativ individual defavorabil.

Opinează că, prin concluzia instanței că, la caz lipsește revendicarea unui drept subiectiv propriu vătămat prin activitatea administrativă desfăşurată de autoritatea publică, judecătorul a ignorat alegaţiile reclamantului din pct.1 al cererii de chemare în judecată.

Invocă că, la emiterea încheierii contestate, s-au ignorat principiile procedurii de contencios administrativ prevăzute de art.art.36 şi 39 Codul administrativ, făcând în acest sens referire la prevederile art. 26 din Legea nr.132 din 17.06.2016, reclamantul fiind în drept să depună o sesizare la autoritatea publică, iar în cazul dezacordului cu decizia adoptată să se adreseze cu o plângere prealabilă privind decizia adoptată, iar din moment ce prin răspunsul formulat de autoritate au fost respinse alegaţiile sale, este în drept să se adreseze instanţei de contencios administrativ competentă, deoarece răspunsul autorităţii publice de respingere a plângerii echivalează cu un act administrativ individual defavorabil.

Consideră că, prin declararea inadmisibilă a acţiunii de contencios administrativ, judecătorul îngrădeşte dreptul său de a beneficia de un control judecătoresc garantat asupra activităţii administrative a Autorităţii Naţionale de Integritate în procesul examinării sesizării depuse.

Declară că, prin referirea la jurisprudenţa Curţii Europene pentru Drepturile Omului, de la pct.35 pagina 14 din Ghidul practic cu privire la condiţiile de admisibilitate, actualizat la 30.04.2020, or în cazul studierii hotărârii în cauza „Senator Lines GmbH împotriva a cinsprezece state membre ale Uniunii Europene" (cererea nr.45572/01), judecătorul înţelegea inaplicabilitatea acesteia pentru prezenta speţă, întrucât cauza se referă la o procedură nefinalizată la momentul depunerii cererii către Curtea Europeană a Drepturilor Omului, iar în momentul examinării cauzei sale de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului procedura în privinţa reclamantului a fost finalizată şi amenda aplicată a fost anulată.

O altă referire la cauzele Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Bulgariei reprezintă copierea textului de la pct.37 pagina 14 din acelaşi ghid şi din nou nu este aplicabilă prezentei cauze. În cauza Aksu împotriva Turciei, Curtea a respins excepţia preliminară a Guvernului privind lipsa calităţii de victimă a reclamantului şi a acceptat că reclamantul poate fi considerat victimă în sensul articolului 34 din Convenţie, deşi nu a fost ţinta directă a fragmentelor litigioase, din considerentul necesităţii aplicării criteriilor privind calitatea de victimă cu o anumită flexibilitate. În aceste circumstanţe, judecătorul a aplicat eronat jurisprudenţa Curţii, ceea ce denotă că încheierea contestată nu este motivată şi urmează a fi desfiinţată.

Precizează că, prezenta cerere de chemare în judecată în materie de contencios administrativ nu reprezintă o cerere de tip *actio popularis*, deoarece nu solicită interpretarea drepturilor prevăzute de Convenţie şi nici nu se plânge de o prevedere din dreptul naţional doar pentru că consideră că aceasta ar putea încălca Convenţia, fără a fi personal afectate de respectiva prevedere legislativă.

Relevă că, procedura administrativă iniţiată de către reclamant a fost finalizată cu întocmirea procesului-verbal de refuz în iniţierea controlului nr.213/03 din 15.06.2023 în privinţa procurorului în Procuratura Generală Lealin Iuri, astfel consideră că prin acțiunea înaintată și-a exercitat dreptul la petiționare, or integritatea unui procuror şi corectitudinea declarării averii şi intereselor constituie un interes general.

Pe motivele enunțate, solicită recurentul Morari Viorel admiterea cererii de recurs.

La data de 27 februarie 2024, terțul Lealin Iuri a depus referință asupra cererii de recurs declarat de către Morari Viorel, solicitând respingerea cererii de recurs.

La data de 12 martie 2024, intimatul Autoritatea Naţională de Integritate a depus referință, prin care a solicitat respingerea cererii de recurs și menținerea încheierii instanței de fond.

Verificarea termenului de declarare a recursului:

Conform art. 242 Cod 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.

La caz, Colegiul Civil a constatat că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 14 decembrie 2023 a fost recepționată de către recurentul Morari Viorel la data de 30 ianuarie 2024, fiind atacată în ordine de recurs la data de 02 februarie 2024.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Colegiul civil consideră că recursul declarat de către Morari Viorel, este depus în interiorul termenului legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, reieşind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, (1) Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. (3) Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, actele cauzei atestă că, la data de 16 mai 2023 Morari Viorel a depus o sesizare către Autoritatea Națională de Integritate, prin care a solicitat inițierea investigațiilor privind controlul averii și al intereselor personale în cazul procurorului Procuraturii Generale, Lealin Iuri.

Prin procesul-verbal al ANI de refuz în inițiere a controlului nr. 213/03 din 15.06.2023, s-a dispus refuzarea în inițierea controlului averii și intereselor personale în privința lui Lealin Iuri, procuror în Secția reprezentare în procedurile non-penale și implementare CEDO în cadrul Procuraturii Generale a Republicii Moldova.

Prin cererea prealabilă din 16 iunie 2023, Morari Viorel a solicitat anularea procesului-verbal de refuz în inițiere a controlului nr. 213/03 din 15.06.2023, cu verificarea respectării metodologiei de efectuare a verificării și a controlului averii

și al intereselor personale în cazul procurorului Lealin Iuri, cu inițierea în privința ultimului al controlului averii și al intereselor personale.

Potrivit deciziei nr. 04-03/4164 din 23.06.2023, s-a respins cererea prealabilă a lui Viorel Morari, fiind constatată lipsa unui drept vătămat ai cărui revendicare o pretinde ultimul.

Invocându-și dezacordul că decizia nr. 04-03/4164 din 23.06.2023, Morari Viorel s-a adresat cu prezenta acțiune în ordine de contencios administrativ, cu cerințele expuse supra.

Prima instanță prin încheierea din 14 decembrie 2023, a declarat inadmisibilă acțiunea depusă în contencios administrativ de către Morari Viorel, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 02 februarie 2024 Morari Viorel, a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

Potrivit art.5 Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Conform art.7 Codul administrativ, autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

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

Subsecvent se remarcă că, în sensul Codului administrativ, prin persoană vătămată se înţelege orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Titularul interesului legitim este persoana ale cărei interese sunt nu doar de fapt, ci şi protejate printr-o normă legală. Interesul legitim se referă la poziţia juridică faţă de administraţie. Vătămarea drepturilor persoanei se produce, mai întâi, prin faptul că dreptul sau interesul său legitim este nemijlocit lezat prin actul administrativ emis de autoritatea publică.

Astfel, pentru a pune în mişcare o acţiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigenţe precum ar fi respectarea procedurii

prealabile, competenţei jurisdicţionale, existenţa împuternicirilor şi a capacităţii procesuale etc.

Instituirea exigenţelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unei ordini juridice indispensabile circuitului constituţional prevăzut în art. 20 din Constituţie, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Pentru ca un interes să devină un drept subiectiv este necesar ca el să apară în cadrul unui raport juridic care să creeze, în temeiul legii, o obligație în sarcina subiectului. Deaceea, în cazul în care un interes nu apare în cadrul unui raport juridic, urmează să intervină o prevedere legală pentru ca un astfel de interes să poată fi ocrotit în justiție. Astfel încât, este absolut cert consacrat că, depunerea unei acțiuni în contencios administrativ în obligare, urmează să fie însoțită de dovada incontestabilă atât a interesului, cât și a apartenenței de drept în promovarea acțiunii, iar dreptul vătămat cât și interesul legitim trebuie să fie real, actual și personal, ceea ce la caz nu se atestă.

Potrivit art.39 alin.(2) Codul Administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

În conformitate cu prevederile art.189 alin.(1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În conformitatea cu art. 207 alin. (1) şi alin. (2) lit. e) Cod administrativ, (1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Conform art. 15 Cod administrativ, (1) Operaţiunile administrative sînt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice care nu produc ca atare efecte juridice. (2) Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.

În acest sens, corect prima instanță a stabilit că răspunsul contestat de către reclamantul Morari Viorel, nu este act administrativ individual defavorabil reclamantului Morari Viorel în sensul art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, ci este o operațiune administrativă, ceea ce nu cade sub incidența prevederilor art. 17 Codul administrativ, deoarece desinestătător nu produce ca atare efecte juridice în exterior față de reclamantul-recurent.

Prin urmare, faptele şi operaţiunile administrative nu pot face obiectul acţiunii în contencios administrativ, în scopul verificării legalităţii lor, or acestea urmează a fi examinate prin prisma actului administrativ contestat, ceea ce nu a fost stabilit la caz.

Totodată, în sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acţiunea înaintată în judecată, în conţinutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 39 şi 189 Cod administrativ de „drept vătămat" şi de „încălcarea unui drept al său" se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse aşa numitele drepturi prin ricoşeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum şi acţiunile populare (*actio popularis*).

Raportând la caz cadrul legal pre-citat, completul specializat pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ, constată că, prin actul contestat nu sunt afectate drepturile subiective ale lui Morari Viorel, iar în acţiunea de contencios administrativ de obligare, nu s-a indicat expres vreun drept personal vătămat prin contestarea actelor solicitate, astfel alegațiile acestuia, precum că actul contestat reprezintă un act administrativ individual defavorabil se vor respinge.

Completul de judecată ține să menționeze că, deși Morari Viorel are dreptul la petiționare în conformitate cu art.9 Cod administrativ și art.29 alin.(1) din Legea cu privire la Autoritatea Naţională de Integritate nr.132 din 17.06.2016, însă faptele invocate de acesta în sesizarea din 16.05.2023, cît și actele contestate nu sunt de natură de a convinge că ultimului i s-a încălcat un drept propriu, personal or, art.30 din Legea cu privire la Autoritatea Naţională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016, prevede expres că, (1) Sesizările depuse de persoanele fizice sau persoanele juridice, precum și cele din oficiu se înregistrează în termen de cel mult o zi lucrătoare și se repartizează aleatoriu, în ziua înregistrării, prin sistemul electronic de distribuire a sesizărilor, astfel sesizarea ultimului a fost examinată, iar pe marginea acesteia a fost emis procesul-verbal nr. 213/03 din 15.06.2023.

Iar art.28 din Legea cu privire la Autoritatea Naţională de Integritate nr. 132 din 17.06.2016, prevede că, persoana supusă controlului averii şi al intereselor personale are dreptul: e) să conteste, în condiţiile legii, procesul-verbal menţionat la art.27 alin.(8) şi actul de constatare emis de către inspectorul de integritate.

În această ordine de idei, Completul judiciar relevă că, normele legale citate nu prevăd un contencios obiectiv de legalitate şi denotă opţiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului prin activitatea administrativă, astfel încât înaintarea oricărei acţiuni din categoria acțiunilor în contencios administrativ prevăzute de art. 206 alin. (1) Codul administrativ evocă pentru admisibilitate întrunirea condiţiilor nominalizate.

Prin urmare, în condițiile în care acţiunea în contestare/obligare nu întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, instanţa de judecată nu va purcede la examinarea şi soluționarea fondului cauzei de contencios administrativ în contestare/obligare la acţiunea reclamantului, deoarece chestiunile de procedură preced fondul acţiunii în contenciosul administrativ.

Completul judiciar consideră ca fiind irelevante criticile recurentului asupra referinței instanței la jurisprudența CEDO, întrucât acestea nu afectează temeinicia încheierii primei instanțe.

Raportînd normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, Completul judiciar conchide că instanța de fond în mod legal a constatat inadmisibilitatea acțiunii înaintate de către Morari Viorel.

Astfel, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a ilegalităţii încheierii contestate şi care ar duce la casarea acesteia, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 14 decembrie 2023, ca întemeiată şi legală.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E:

Se respinge recursul declarat de către Morari Viorel.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 14 decembrie 2023.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Braga Angela

Negru Veronica