Prima instanță: Judecătoria Hîncești (sediul Ialoveni) (jud. Diana Corlăteanu)
Dosarul nr.3r-510/23
2-23107024-02-3r-31102023

D E C I Z I E

22 ianuarie 2024 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele ședinței, judecătorul Veronica Negru
Judecători Ina Dutca și Ecaterina Palanciuc

examinând, fără citarea părților, recursul declarat de către Alexei Paniș împotriva încheierii Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, prin care s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Alexei Paniș împotriva Președintelui Republicii Moldova, cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

c o n s t a t ă :

În data de 26 aprilie 2023, Alexei Paniș, a înaintat acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva Președintelui Republicii Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil nr. 01-06-54 din 8 noiembrie 2022, în partea ce-l vizează și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la numire/confirmare în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

Prin încheierea Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, acţiunea a fost declarată inadmisibilă, în conformitate cu art.207 Cod administrativ, din motivul că, actul contestat nu reprezintă în sine un act administrativ ci o operațiune administrativă, care nu produce ca atare efecte juridice.

În data de 26 octombrie 2023, Alexei Paniș, a depus recurs împotriva încheierii Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii cu restituirea cauzei în prima instanţă pentru examinare în fond.

Întru susținerea recursului declarat, recurentul Alexei Paniș, a invocat motivele relatate întru susținerea acțiunii înaintate în judecată. Suplimentar comunicând că, încheierea instanței de fond este neîntemeiată și ilegală. Or, declanșarea controlului de legalitate a activității administrative realizate de Președintele Republicii Moldova în speța dată nu a fost dictată de simplul fapt al aplicării prevederilor art.11 alin.(3) din Legea nr.544 din 27.07.1995 privind statutul judecătorului, ci de modul în care s-a derulat activitatea administrativă la emiterea refuzului nr. 01-06-54 din 8 noiembrie 2022. Iar

interpretarea logică semantică a textului normei cuprinse la art. 11 alin.(3) din Legea indicată nu trezește dubii asupra dreptului Președintelui Republicii Moldova de a respinge candidaturile înaintate pentru numirea în funcție de judecători pentru situația în care acești candidați sunt propuși de a fi numiți în funcție și nu confirmați/reconfirmați/reacceptați/primiți, doar exclusiv în situația depistării unor probe incontestabile de incompatibilitate a candidatului cu funcția respectivă, de încălcare de către acesta a legislației sau de încălcare a procedurilor legale de selectare și promovare a lui.

Prin urmare, susține recurentul că, este iluzorie și lipsită de o argumentare logico-juridică concluzia instanței de judecată prin care a notat că refuzul nr.01-06-54 din 08 noiembrie 2022, este doar o operațiune administrativă, care nu produce efecte juridice pentru reclamant. Or, nu există dubii asupra faptului că refuzul Președintelui Republicii Moldova nr. 01-06-54 din 08 noiembrie 2022, prin care s-a constatat că reclamantul nu corespunde principiilor necesare pentru exercitarea funcției de judecător, că reclamantul a admis acțiuni care aduc atingere probității profesionale și prestigiului justiției, că reclamantul are compromisă integritatea și prin care s-a refuzat numirea reclamantului în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă este un act administrativ individual defavorabil, care poate fi suspus controlului de legalitate în ordinea contenciosului administrativ.

Intimatul, Președintele Republicii Moldova, fiind notificat despre recursul declarat de Alexei Paniș împotriva încheierii Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, prin referința depusă în data de 08 decembrie 2023, a solicitat respingerea recursului. Invocând că, instanța de fond a respectat prevederile Codului administrativ, reținînd faptul că, că scrisoarea Președintelui Republicii Moldova nr. 01-06-54 din 8 octombrie 2022, prin care a fost respinsă candidatură lui Alexei Paniș, propus pentru a fi numit în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, nu reprezintă în sine un act administrativ în sensul art. 10 din Codul administrativ, aceasta reprezentând o operațiune administrativă, care nu produce ca atare efecte juridice. Respectiv, acțiunea în contencios administrativ nu trece testul de admisibilitate, întrucât trebuie să conțină o activitate administrativă a unei autorități publice, prin prisma art. 5 din Codul administrativ.

Astfel, notează intimatul, că la caz, reclamantul/recurent a contestat scrisoarea nr. 01-06-54 din 08 noiembrie 2022, în lipsa rezultatului final al procedurii administrative, pe parcursul căreia se efectuează operațiunea administrativă contestată. Deși, aceasta, urma a fi contestată doar odată cu actul administrativ individual final. Or, faptul că operațiunea administrativă de respingere a candidaturilor unor judecători până la atingerea plafonului de vârstă, s-a materializat prin scrisoarea șefului statului de respingere a unor candidaturi, nu îi oferă acesteia calitatea de act administrativ, întrucât aceasta nu produce prin ea însăși efecte juridice pentru persoanele din exteriorul procedurii administrative, iar în consecință nu poate fi controlat pe calea acțiunii directe în contencios administrativ, ci numai subsidiar, împreună cu actul final, care va produce efecte juridice pentru persoanele din exteriorul procedurii administrative.

Prin urmare, susține intimatul că, actul administrativ individual final, în procedura administrative inițiată prin demersul Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1065 m/i din 15 aprilie 2022, care a remis în adresa Președintelui Republicii Moldova dosarele personale ale unor judecători, inclusiv dosarul lui Alexei Paniș, pentru numirea în funcția de până la atingerea plafonului de vârstă, urmează a fi emis fie de Președintele Republicii Moldova prin emiterea unui decret, fie de Consiliul Superior al Magistraturii prin adoptarea unei hotărâri în acest sens.

Corespunzător, consideră intimatul, că în speța descrisă, procedura administrativă de examinare a propunerii de numire în funcție a judecătorului nu a fost finalizată, urmând să se desfășoare următoarea etapă stabilită de lege - verificarea temeiurilor invocate pentru respingerea candidaturii, după caz, înaintarea repetată a propunerii de numire în funcția de judecător.

Analizând argumentele invocate de participanții la proces, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința recursului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, conchide că, recursul este admisibil și întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea încheierii din următoarele considerente.

Conform art.243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

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.

Astfel, din actele cauzei rezultă că, încheierea Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) a fost emisă în data de 13 octombrie 2023 (f.d.187-198), fiind recepționată de Alexei Paniș, prin intermediul poștei electronice în aceeași dată-13 octombrie 2023 (f.d.201), iar cererea de recurs fiind depusă de Alexei Paniș, în data de 26 octombrie 2023 (f.d.202-215), ceea ce denotă că, cererea de recurs a fost depusă în termenul prevăzut la art.242 Cod administrativ.

Conform art.241 alin.(3) Cod administrativ, 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. Conform art.231 alin.(2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Art. 194 alin.(1) Cod administrativ, prevede că, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Conform art.219 alin.(1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt *din oficiu* în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.

Astfel, verificând legalitatea și temeinicia încheierii contestate, prin prisma argumentelor invocate de participanți la proces și a materialelor din dosar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide că prima instanță prematur a purces la soluționarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ.

În acest context, instanța de recurs constată din actele cauzei următoarea stare de fapt:

În data de 08 noiembrie 2022, prin scrisoarea nr. 01-06-54, Președintele Republicii Moldova, în temeiul art. 11 alin. (3) al legii cu privire la statutul judecătorului, a respins candidatura lui Alexei Paniș propus de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru a fi numit în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă. Menționând că, exprimă refuzul numirii în funcția de judecător, implicit până la atingerea plafonului de vârstă, pe motiv că unii candidați nu corespund exigențelor legii, iar în cazul altora există suspiciuni de probleme de integritate care trebuie clarificate de către Consiliul Superior al Magistraturii (f.d. 17-19).

În data de 16 martie 2023, Alexei Paniș, s-a adresat Președintelui Republicii Moldova, cu cerere prealabilă prin care a solicitat anularea refuzului nr. 01-06-54 din 08 noiembrie 2022 și emiterea actului administrativ individual favorabil și anume a decretului de numire în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă. Care prin răspunsul Aparatului Președintelui Republicii Moldova nr. 2/2-06-412 din 31 martie 2023, în temeiul art. 167 Cod administrativ, a fost respinsă ca inadmisibilă (f.d. 31-32).

În data de 30 noiembrie 2022, Alexei Paniș, s-a adresat Consiliului Superior al Magistraturii, cu cerere prin care a solicitat înaintarea Președintelui Republicii Moldova a propunerii repetate de emitere a Decretului privind numirea subsemnatului în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă.

În data de 26 aprilie 2023, Alexei Paniș, a înaintat acțiune în instanța de contencios administrativ împotriva Președintelui Republicii Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil nr. 01-06-54 din 08 noiembrie 2022, în partea ce-l vizează și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la numire/confirmare în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, care prin încheierea Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, a fost declarată inadmisibilă, în conformitate cu art.207 Cod administrativ, din motivul că, actul contestat nu reprezintă în sine un act administrativ ci o operațiune administrativă, care nu produce ca atare efecte juridice.

Astfel, art. 1 alin. (1) și alin. (2) Cod administrativ, prevede că, legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova.

Conform 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 şi 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 legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform art. 219 alin. (1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt *din oficiu* în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți.

Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces.

Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Din prevederile art. 10 Cod administrativ, rezultă că, 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.

Conform art. 11 alin. (1) Cod administrativ, stabilește că, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

Art. 15 Cod administrativ, prevede că, operaţiunile administrative sânt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual*, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.*

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. 20 din Codul 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.

În virtutea art. 39 Cod administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. 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. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Art. 206 alin. (1) Cod administrativ, preved că, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare); b) obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare); c) impunerea la acţiune, la tolerare a acţiunii sau la inacţiune (acţiune în realizare); d) constatarea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic ori nulităţii unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acţiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acţiune de control normativ).

Art. 207 alin.(1) și alin.(2) Cod administrativ, prevede că, 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...

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunţat la acţiune sau şi-a retras acţiunea într-un litigiu între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept sau că între parţi s-a încheiat o tranzacţie de împăcare;

c) la aceeaşi sau la altă instanţă de judecată se examinează o acţiune între aceleaşi părţi, cu acelaşi obiect şi pe aceleaşi temeiuri de drept;

d) acţiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

f) nu sînt întrunite condiţiile prevăzute la art.208;

g) acţiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerinţelor prevăzute la art.211 alin.(1) şi (2) şi art.212 alin.(1) şi reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Conform art. 209 Cod administrativ, acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluţionarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acţiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă. Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Reieșind din cele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, atestă că, în cazul dat judecătorul primei instanțe prematur a purces la examinarea admisibilității acțiunii în contencios administrativ, *urmând*, prin prisma art.219 alin.(1) Cod administrativ, *să stabilească starea de fapt și felul acțiunii depuse.*

Astfel, completul judiciar nu poate reține la caz concluzia instanței de fond privind inadmisibilitatea acțiunii înaintate de către Alexei Paniș, din motivul că scrisoarea Președintelui Republicii Moldova nr. 01-06-54 din 08 octombrie 2022, prin care a fost respinsă candidatura lui Alexei Paniș, propus pentru a fi numit în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, nu poate fi contestată, deoarece nu reprezintă în sine un act administrativ în sensul art. 10 din Codul administrativ, ci operațiune administrativă, care nu produce ca atare efecte juridice. Or, în cazul dat urma să fie determinat felul acțiuni în obligare, în contestare sau în realizare, deoarece de faptul dat depinde admisibilitatea acțiunii.

Mai mult ca atît, instanța de fond n-a stabilit dacă pretenția privind anularea scrisoarea Președintelui Republicii Moldova nr. 01-06-54 din 08 octombrie 2022 nu reprezintă o operațiune administrativă, care poate fi contestată, reieșind din prevederile art.15 alin.(2), care indică că, operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual*, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.*

La fel, Completul judiciar nu s-a expus referitor la pretenția cu privire la obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil cu privire la numire/confirmare în funcția de judecător până la atingerea plafonului de vârstă, formulată în temeiul art.206 alin.(1) lit.b) Cod administrativ, care indică că, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru obligarea autorităţii publice să emită un act administrativ individual (acţiune în obligare).

În consecință, analizând încheierea supusă recursului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, consideră că, instanța de fond neîntemeiat a purces la examinarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunii, lăsând fără

apreciere răspunsurile menționate, *omițând determinarea acțiunii, ce urmează a fi examinată.*

Astfel, întru evitarea încălcării dreptului recurentului la un proces echitabil și accesul la justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime instanța de recurs concluzionează asupra necesității admiterii recursului declarat de către Alexei Paniș, cu casarea încheierii contestate și remiterea cauzei la Judecătoria Hîncești (sediul Ialoveni).

În asemenea circumstanțe, instanța de recurs consideră că instanța de fond urma să verifice circumstanțele menționate importante la etapa examinării admisibilității.

Având în vedere cele expuse mai sus, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de către Alexei Paniș împotriva încheierii Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023, cu anularea încheierii și remiterea cauzei în prima instanță la Judecătoria Hîncești (sediul Ialoveni) în același complet de judecată.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ, -

d e c i d e :

Se anulează încheierea Judecătoriei Hîncești (sediul Ialoveni) din 13 octombrie 2023.

Se remite cauza la acțiunea înaintată de către Alexei Paniș împotriva Președintelui Republicii Moldova, cu privire la anularea în parte a actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil, la Judecătoria Hîncești (sediul Ialoveni), în același complet de judecată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele ședinței,
Judecătorul Veronica Negru

Judecătorii Ina Dutca

Ecaterina Palanciuc