

Dosarul nr. 3ra-778/2022
2-20154864-01-3ra-02082022

prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. L. Holevițaia)
instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

DECIZIE

18 ianuarie 2023

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Ala Cobăneanu
Nicolae Craiu
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Viorel Morari,
în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de
Viorel Morari împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la
contestarea actului administrativ individual defavorabil,
împotriva deciziei din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
respinsă cererea de apel depusă de Viorel Morari și a fost menținută hotărârea din 17
noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă:

La 08 decembrie 2020, Viorel Morari a depus cerere de chemare în judecată
împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului
administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, prin ordinul Procurorului General nr.
1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, s-a dispus delegarea lui Viorel
Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de
procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele
de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pentru o perioadă de
una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020.

A invocat, că la 09 decembrie 2019, a depus în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani acțiune prin care a solicitat anularea ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 9 decembrie 2019, ca fiind ilegal, însă, prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 19 decembrie 2019, acțiunea a fost declarată inadmisibilă, din motivul nerespectării procedurii prealabile și lipsei dreptului vătămat în sensul art. 17.

A menționat, că nefiind de acord cu încheierea instanței de fond, a declarat recurs, iar prin decizia Curții de Apel Chișinău din 27 iunie 2020, s-a respins recursul declarat de Viorel Morari.

Astfel, a arătat, că la 12 august 2020, a depus la Procuratura Generală cerere prealabilă privind anularea ordinului nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, dar, până la sesizarea instanței cu prezenta acțiune, cererea prealabilă nu a fost examinată.

Reclamantul a susținut că ordinul nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, este ilegal, fiind în contradicție cu prevederile art. 7, 28 și 29 din Codul administrativ.

În acest sens, reclamantul a remarcat, că delegarea procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție nu este proporțională cu atingerea scopului declarat, or, conducându-se de principiile și garanțiile prevăzute de Legea cu privire la procuraturile specializate și practica existentă în organele procuraturii, efectuarea unui control al activității pe perioada mandatului procurorului-șef se face după expirarea termenului pentru care a fost numit.

A reiterat, că la emiterea ordinului contestat, s-a ignorat și principiul securității raportului juridic și de fapt s-a urmărit scopul preluării într-o formă excesivă a controlului activității procurii specializate, or, Viorel Morari a fost numit în funcția de procuror-șef al Procuraturii Anticorupție la 26 aprilie 2016, pe un termen de 5 ani.

A remarcat, că potrivit constatărilor din Avizul nr. 9 (2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni (CCPE) privind normele și principiile europene referitoare la procurori, pct. XII din Carta de la Roma, recrutarea și cariera procurorilor, inclusiv promovarea, mobilitatea, procedurile disciplinare și demiterea lor, ar trebui să fie reglementate prin lege și ar trebui să aibă la bază criterii transparente și obiective, conform unor proceduri imparțiale, excluzând orice discriminare și putând fi supuse unui control independent și imparțial. Paragraful 3.3.4 „Transferul și mobilitatea” din nota explicativă potrivit căruia, o modalitate de a influența în mod corespunzător un procuror poate fi transferul la un alt parchet, realizat fără consimțământul său; în cazul transferului sau detașării interne sau externe a unui procuror, fără consimțământul său, ar trebui să existe garanții prevăzute de lege pentru a compensa eventualele riscuri; posibilitatea de a transfera un procuror fără consimțământul său ar trebui să fie reglementată prin lege și limitată la circumstanțele excepționale, cum ar fi necesitățile imperioase ale serviciului sau măsuri disciplinare, în cazuri cu adevărat grave. De asemenea, este necesar să fie luate în considerare opiniile, aspirațiile și specializărilor procurorului și situația familială.

În asemenea circumstanțe, reclamantul a invocat că, delegarea procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție, care este de fapt responsabil de activitatea acesteia, în condițiile efectuării unui control al activității acestei subdiviziuni presupune un limbaj neclar, creează percepții eronate și reprezintă o măsură disciplinară deghizată.

În aceste condiții, reclamantul Viorel Morari a solicitat admiterea acțiunii, anularea ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea lui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pentru o perioadă de una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020.

Prin hotărârea din 17 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Viorel Morari împotriva Procuraturii Generale cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil – ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată (f.d. 126, 137-149).

Tot la 17 noiembrie 2021 Viorel Morari a recepționat copia dispozitivului hotărârii primei instanțe și la 22 noiembrie 2021 a depus cerere de apel motivată (f.d. 127, 130-135). Hotărârea motivată a primei instanțe a fost recepționată de Viorel Morari la 18 ianuarie 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție a scrisorii (f.d. 153).

Astfel, instanța de apel întemeiat a considerat ca fiind depus în termen apelul motivat depus de Viorel Morari împotriva hotărârii din 17 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

Prin decizia din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Viorel Morari și a fost menținută hotărârea din 17 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani (f.d. 169, 170-174).

La 26 iulie 2022 Viorel Morari a depus cererea de recurs motivată, solicitând admiterea acestuia, anularea deciziei din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și emiterea unei noi decizii de admitere a acțiunii (f.d.176-182).

În susținerea recursului, recurentul a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, deoarece la emiterea actelor judecătorești contestate instanțele de judecată ierarhic inferioare au încălcat normele de drept material, nu au aplicat legea care trebuia să fie aplicată și au interpretat în mod eronat legea.

A menționat că, atât prima instanță, cât și instanța de apel nu au ținut cont de faptul că actul administrativ individual contestat nu este motivat conform art. 118 Codul administrativ.

A considerat că prin erorile comise instanțele judecătorești inferioare au admis încălcarea dreptului la un proces echitabil, garantat de art. 6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului.

A susținut că instanța de apel eronat a conchis că prin delegarea procurorului -șef al procuraturii specializate nu se aduce atingere principiului independenței.

La fel, a susținut că instanța de apel constatând că i-a fost păstrat salariul de la locul permanent de muncă și locul de muncă propriu-zis, a ignorat faptul că aplicarea dreptului muncii este determinată de dependența juridică, adică exercitare de către patron a autorității sale asupra salariului.

A indicat că instanța de apel a interpretat eronat legea și nu a ținut cont de faptul că potrivit aceleiași norme – art. 54 alin. (2) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 „Cu privire la Procuratură” este stipulat că pot fi delegați procurori de la alte procuraturi și doar la propunerea procurorului -șef al procuraturii respective.

Mai mult, instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată, ignorând prevederile art.2 alin.(1) și (2), 4 alin.(1) din Legea nr.159 din 07.07.2016 „Cu privire la procuraturile specializate” potrivit cărora: „Procuratura specializată este o entitate independentă în cadrul Procuraturii, care își desfășoară activitatea în baza principiilor de organizare și de activitate a Procuraturii și a procurorului, prevăzute de Legea cu privire la Procuratură. Bugetul procuraturii specializate se reflectă separat în bugetul Procuraturii și este administrat de către procurorul-șef al procuraturii specializate. Procuratura specializată are statut de persoană juridică, dispune de cont trezorerial, de siglă și de ștampilă cu însemnele sale distincte”.

Prevederile legale menționate supra denotă ilegalitatea delegării procurorului șef al procuraturii specializate, deoarece nu este prevăzut de lege și perturbază administrarea bugetului procuraturii specializate, care este o entitate independentă, are statut de persoană juridică și dispune de cont trezorerial.

În calitate de argument suplimentar în acest context pot fi invocate prevederile art.5 alin.(5) din Legea nr.159 din 07.07.2016 „Cu privire la procuraturile specializate”, conform cărora în lipsa procurorului-șef al procuraturii specializate, atribuțiile acestuia sînt exercitate de un adjunct desemnat prin ordinul procurorului-șef al procuraturii specializate. Adică, nu de Procurorul General.

De asemenea, instanța de apel nu s-a pronunțat asupra argumentului precum că actul administrativ individual defavorabil contravine principiilor procedurii administrative prevăzute de art. 28-35 din Codul administrativ cu excepția celor de proporționalitate și de motivare.

Instanța de apel a ignorat faptul că existența suspiciunilor de părtinire grav afectează legalitatea actului administrativ individual defavorabil -ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”.

În conformitate cu art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Conform art. 245 alin.(1) și (2) 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. 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 15 iunie 2022 și la 21 iulie 2022, prin intermediul adresei electronice, a fost notificată lui Viorel Morari copia deciziei motivate, iar la 26 iulie 2022 ultimul a depus cererea de recurs motivată (f.d. 175, 176-182).

În condițiile enunțate, recursul motivat depus la 26 iulie 2022 este în termen.

La 03 august 2022 Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Procuraturii Generale copia recursului motivat depus de Viorel Morari cu înștiințarea despre necesitatea prezentării referinței, notificată primei la 08 august 2022, fapt ce rezultă din avizul poștal de recepție anexat la actele cauzei (f.d.196).

Completul specializat pentru examinare acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție examinând admisibilitatea recursului depus de Viorel Morari, prin încheierea din 09 noiembrie 2022 a Curții Supreme de Justiție, l-a numit pentru examinare în fond în complet din 5 judecători.

Conform art.247 din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează și soluționează recursul fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, Curtea Supremă de Justiție poate decide citarea participanților la proces.

În speță, completul specializat pentru examinare acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a considerat inoportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece criticile recurentului au fost expuse cu suficientă claritate.

Potrivit art.191 alin.(5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curții de apel.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Viorel Morari urmează a fi admis, casată decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și emisă o nouă decizie cu privire la admiterea acțiunii, din motivele ce succed.

Conform art.248 alin.(1) lit.c) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și emite o nouă decizie.

În conformitate cu art.194 alin.(2) din Codul administrativ, în procedura de examinare a cererilor de recurs, hotărârile și deciziile contestate se examinează din oficiu în privința existenței greșelilor procedurale și aplicării corecte a dreptului material.

Aplicabile litigiului sunt și prevederile art.244 alin.(2) coroborat cu art.231 alin.(2) din Codul administrativ, care reglementează că, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap.III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva. Pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap.II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

La acest capitol, se rețin și dispozițiile art.22 alin.(1) coroborat cu art.219 alin.(1) din Codul administrativ, care stipulează că, 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.

Totodată, articolul 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, prevede că examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată 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 sunt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale.

Din materialele cauzei rezultă că prin ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare” s-a dispus delegarea dlui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a procuraturii Generale pentru o perioadă de una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020.

Considerând reclamantul că acțiunile și ordinul de delegare ale Procurorului General sunt ilegale, la 08 decembrie 2020 Viorel Morari, s-a adresat cu prezenta acțiune în ordinea contenciosului administrativ, solicitând anularea ordinului nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare” emis de Procurorul General.

Fiind investite cu examinarea cauzei, prima instanță și instanța de apel au respins ca fiind neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ depusă de Viorel Morari.

În consolidarea soluției adoptate, instanțele de judecată ierarhic inferioare aplicând prevederile art. 7, 8 alin. (3) lit. a) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, în raport cu circumstanțele speței au respins argumentele reclamantului precum că prin delegarea acestuia în calitate de procuror - șef al procuraturii specializate, se aduce atingere principiului independenței organizaționale și funcționale a procurorilor în Procuratura Anticorupție, prevăzut de art.2 alin.(1) din Legea cu privire la procuraturile specializate și dreptului la muncă.

Or, cadrul legal pertinent în mod cert, evident și sistemic prevede că Procurorul General este în drept să exercite controlul și să organizeze activitatea, inclusiv a procuraturilor specializate.

La fel, instanțele de judecată ierarhic inferioare au respins și argumentul lui Viorel Morari precum că, prin ordinul contestat i-a fost încălcat dreptul la muncă, așa cum, conform pct.2 al ordinului nr. 1826-p, pe perioada delegării lui Viorel Morari în funcția de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale, acestuia i s-a păstrat salariul de la locul permanent de muncă, precum și locul de muncă de bază.

Au mai subliniat instanțele de judecată, că potrivit art. 54 alin. (2) al Legii cu privire la Procuratură, în cazul în care o procuratură nu poate funcționa din cauza lipsei temporare de procurori, în cazul existenței unor funcții vacante, dar și în alte cazuri, Procurorul General, la propunerea procurorului-șef al procuraturii respective, poate

delega procurori de la alte procuraturi, fără acordul lor, pe o perioadă de până la o lună pe parcursul unui an, iar cu consimțământul lor scris, pentru o perioadă de până la 24 de luni.

Prin sintagma „dar și în alte cazuri” din norma legală citată anterior, cazurile reglementate de normă legală respectivă nu sunt exhaustive, legiuitorul acordând Procurorului General discreția de a dispune delegarea procurorilor și în alte cazuri.

Corespunzător, atât prima instanță, cât și instanța de apel au constatat că ordinul de delegare a lui Viorel Morari a fost emis, fără a fi încălcat cadrul legal aplicabil speței, și anume, este legal în fond, este emis de organul competent - Procurorul General, este emis cu respectarea procedurii.

Sub acest aspect, instanța de apel a desconsiderat argumentele apelantului care a susținut, că la emiterea ordinului contestat, au fost încălcate prevederile art. 28-35 din Codul administrativ, or, legiuitorul național a acordat Procurorului General dreptul de a dispune delegarea procurorului, fără acordul ultimului.

Instanța de apel a respins argumentele apelantului precum că, emiterea ordinului de delegare a fost condiționată de atitudinea Procurorului General față de Viorel Morari, așa cum, chestiunile ce se referă la delegarea procurorilor, pe o perioadă determinată, comportă un caracter de oportunitate, iar instanța de contencios administrativ nefiind competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ, fapt expres indicat în norma art. 225 alin. (1) Codul administrativ.

Instanța de apel a reținut că în sensul legii, anume Procurorului General îi revine obligația de a exercita controlul asupra activității procurorilor și a organiza activitatea organelor procuraturii pe principii de ierarhie procesuală și administrativă.

De asemenea, instanța de apel a respins și argumentele invocate de Viorel Morari cu privire la ignorarea principiului securității raportului juridic, precum și faptul că, de fapt, s-a urmărit scopul preluării, într-o formă excesivă, a controlului activității procuraturii specializate, instanța de judecată le apreciază critic. Or, Procurorul General, în atribuțiile căruia, potrivit legii, *inter alia*, intră și controlul asupra activității procuraturilor specializate, *a priori*, nu poate fi învinuit în efectuarea unui control excesiv, deoarece, în caz contrar s-ar limita împuternicirile legale ale Procurorului General, având în vedere rolul esențial și definitoriu al acestuia în ierarhia administrativă a organelor procuraturii.

Au mai conchis instanțele de judecată că omisiunile admise de către autoritatea publică privind lipsa motivării actului emis, nu pot fi reținute ca temei de anulare a acestuia, așa cum, motivarea necesară a fost recuperată ulterior, în cadrul dezbaterilor judiciare, de către autoritatea publică prin prezentarea în faza explicațiilor părților a argumentelor în susținerea deciziei emise, fiind respectate astfel dispozițiile art. 123 Codul administrativ.

Verificând legalitatea deciziei contestate în raport cu prevederile aplicabile cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată că concluziile instanțelor de judecată ierarhic inferioare și soluția dată

în sensul respingerii acțiunii în contencios administrativ depusă de Viorel Morari sunt neîntemeiate, fapt ce rezultă din aprecierea arbitrară a probelor administrate la materialele cauzei și interpretarea eronată a prevederilor legale aplicabile raportului juridic litigios.

În conformitate cu art. 244 alin. (2) din Codul administrativ, pentru procedura de recurs se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Art. 93 din Codul administrativ stabilește sarcina probațiunii, se reține că, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

În cadrul examinării cauzei s-a stabilit cu certitudine faptul că prin ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, în conformitate cu prevederile art. 12 alin. (1), (2), (3), (5) și alin. (13), art. 26 din Legea privind salarizarea în sectorul bugetar, art. 10 din Legea bugetului de stat pentru anul 2019, art. 8 alin. (3), art. 54 alin. (1), (5) și în temeiul art. 11 alin. (1) lit. f) din Legea cu privire la Procuratură, s-a dispus delegarea lui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul prezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pe o perioadă de 1 lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020, inclusiv, cu păstrarea, pe perioada delegării, a salariului de la locul permanent de muncă (f. d. 50).

Nefiind de acord cu ordinul respectiv, Viorel Morari l-a contestat în instanța de contencios administrativ, iar prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 19 decembrie 2019, acțiunea a fost declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (1), (2) lit. f) Codul administrativ (f. d. 20-26).

Astfel, la 12 august 2020, Viorel Morari a înaintat Procurorului General cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea ordinului nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare” (f. d. 27-28).

Invocând ilegalitatea ordinului de delegare, Viorel Morari a depus acțiune prin care a solicitat anularea ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea lui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pentru o perioadă de una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție generalizând revendicările reclamantului/recurent, așa cum au fost susținute în cursul judecării litigiului constată că acțiunea reclamantului este întemeiată, constatând cert că ordinul contestat contravine prevederilor legale.

Conform prevederilor articolului 10 alin. (1) și (2) Cod administrativ prevede 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. Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.

Articolul 11 din Codul administrativ prevede categoriile actelor administrative individuale.

(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile –acte 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 –acte care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

Conform art.31 din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Conform art.32 din Codul administrativ, (1) Procedura administrativă se structurează astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse.

(2) În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Conform art.119 din Codul administrativ, (1) Conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert.

(2) Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreționar corespunzător obligațiilor sale.

(3) La cererea unui participant , actul administrativ individual emis verbal este confirmat în scris în termen de o săptămîină. Cererea se depune în decursul unei luni de la comunicarea actului administrativ.

(4) Autoritatea publică poate elibera o confirmare scrisă și din oficiu.

În conformitate cu art.225 din Codul administrativ, (1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

a) și-a exercitat dreptul discreționar;

b) a luat în considerare toate faptele relevante;

- c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;
- d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

La caz, Completul specializat al instanței de recurs reține că, obiectul material al prezentei acțiuni de contencios administrativ îl constituie de fapt cerința reclamantului în circumstanțele expuse de anulare a ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 9 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea lui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pentru o perioadă de una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție atestă că, Viorel Morari este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, iar acțiunea nu este exceptată de la controlul judiciar.

Conform art. 60 alin. (1), (4), (5) Codul administrativ, termenul general în care o procedură administrativă trebuie finalizată este de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Din motive justificate legate de complexitatea obiectului procedurii administrative, termenul general poate fi prelungit cu cel mult 15 zile. Această prelungire are efect doar dacă este comunicată în scris participanților la procedura administrativă în termen de 30 de zile, împreună cu motivele prelungirii. În mod excepțional, când în procedura administrativă se înregistrează cazuri de complexitate deosebită care necesită timp pentru prelucrarea documentelor, autoritatea publică poate stabili un termen mai mare pentru finalizarea procedurii administrative, care nu va depăși 90 de zile.

Potrivit art. 70 alin. (1) Codul 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.

Cum rezultă din înscrisurile cauzei procedura administrativă în scopul verificării acțiunilor lui Viorel Morari sub aspectul delegării acestuia pentru o perioadă de o lună pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale, nu a fost inițiată.

Or, această încălcare admisă de angajator, denotă că ordinul prin care s-a dispus delegarea lui Viorel Morari a fost emis cu derogare de la procedura stabilită de Codul administrativ și Legea cu privire la procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, încălcări care atrag după sine nulitatea actului administrativ contestat.

O altă încălcare admisă de angajator la emiterea ordinului contestat o constituie și faptul că, angajatorul nu a motivat ordinul cu privire la delegare a reclamantului, în special, a omis să-și argumenteze această soluție, or, Viorel Morari a fost numit în funcția de procuror-șef al Procuraturii Anticorupție la 26 aprilie 2016 pe un termen de 5 ani.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție remarcă, că norma art. 31 Cod administrativ, stabilește principiul potrivit căruia, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

În detalierea acestui principiu, vine și norma art. 118 alin. (1) Codul administrativ, care statuează că, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.

Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că, motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Alineatul (3) al aceluiași articol prevede că, motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Din conținutul ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea lui Viorel Morari, procuror-șef al Procuraturii Anticorupție, pentru exercitarea atribuțiilor de procuror în Secția unificare a practicii în domeniul reprezentării învinuirii în instanțele de judecată din cadrul Direcției judiciare a Procuraturii Generale pentru o perioadă de una lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020, urmează că, angajatorul în susținerea soluției de delegare a acestuia s-a bazat pe prevederile art. 12 alin. (1), (2), (3), (5) și alin. 13, art. 26 din Legea nr. 270 din 23 noiembrie 2018 privind salarizarea în sectorul bugetar, art. 10 din Legea bugetului de Stat pentru anul 2019 nr. 303 din 30 noiembrie 2018, art. 8 alin. (3), art. 54 alin. (2) și alin. (5) și în temeiul art. 11 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură.

Analizând ordinul contestat în raport cu circumstanțele de fapt ale cauzei și normele legale mai sus citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție constată, că ordinul de delegare a lui Viorel Morari într-o altă funcție ierarhic inferioară nu a fost motivat, în special, angajatorul nu a raportat în ordin situația de fapt stabilită pentru a fi delegat reclamantul, scopul delegării

și nici nu s-a motivat dacă delegarea reclamantului este proporțională cu atingerea scopului declarat.

Mai mult, instanța de recurs menționează că temeiul de delegare a lui Viorel Morari din funcția deținută nu corespunde art. 118 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, or recurentul a fost angajat în funcția de procuror -șef al Procuraturii Anticorupție, care este reglementată de Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și nu de Legea privind salarizarea în sectorul bugetar nr. 270 din 23 noiembrie 2018 și Legea bugetului de Stat pentru anul 2019 nr. 303 din 30 noiembrie 2018, care nu au tangență cu cazul din speță.

Colegiul lărgit subliniază, că motivarea ordinului de delegare, la caz, a procurorului-șef al Procuraturii Anticorupție nu se rezumă la indicarea unor norme de drept, angajatorul având obligația de a raporta circumstanțele de fapt, la normele de drept invocate, obligații care nu au fost respectate de către Procuratura Generală.

Prin urmare, se atestă că angajatorul nu și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege, iar această încălcare se materializată prin faptul că actul administrativ contestat a fost emis cu încălcarea procedurii stabilite, ceea ce poartă un caracter neproporțional scopului urmărit, fapt ce denotă și ilegalitatea lui în fond.

Astfel, în litigiul din speță, instanța de recurs nu a pus în discuție oportunitatea actului administrativ contestat, dar a verificat sub aspectul legalității ordinul de delegare a reclamantului, și prin urmare, Colegiul lărgit ajunge la concluzia de a dispune anularea actului administrativ individual defavorabil.

Faptele constatate și elucidate permit instanței de recurs să conchidă că atât prima instanță, cât și instanța de apel au emis soluții neîntemeiate, cu aprecierea arbitrară a probelor din dosar și aplicarea eronată a normelor de drept material, motiv din care actele judecătorești de dispoziție nu pot fi menținute, iar cererea de chemare în judecată depusă de Viorel Morari urmează a fi admisă cu anularea ordinului Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”.

Din considerentele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Viorel Morari, de a casa integral decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, și de a emite o decizie nouă de admitere a acțiunii în contencios administrativ depusă de Viorel Morari.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. c) și alin. (2) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

d e c i d e:

Se admite recursul depus de Viorel Morari.

Se casează integral decizia din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 17 noiembrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Viorel Morari împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, și se emite o decizie nouă prin care:

Se admite acțiunea depusă de Viorel Morari împotriva Procuraturii Generale a Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil.

Se anulează ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

judecătorii

Tamara Chișca-Doneva

Ala Cobăneanu

Nicolae Craiu

Aliona Miron

Iurie Bejenaru