

ÎNCHEIERE

10 decembrie 2019

mun. Chișinău

Judecătorul Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, Violeta Chisilița, studiind cererea de suspendare a actului administrativ individual defavorabil, formulată în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de ***** împotriva Procuraturii Generale cu privire la contestarea actelor administrative

c o n s t a t ă

Argumentele participanților la proces:

La 09 decembrie 2019, ***** a depus cerere de chemare în judecată împotriva Procuraturii Generale cu privire la contestarea actelor administrative.

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 sa 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 o lună, de la 10 decembrie 2019 până la 10 ianuarie 2020. Ordinul în cauza nu are nici o motivare, doar referire la cadrul legal.

Reclamantul a mai indicat că, prin dispoziția Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la controlul activității Procuraturii Anticorupție” a fost dispus efectuarea controlului activității Procuraturii Anticorupție pentru perioada 01 ianuarie 2016 – 20 decembrie 2020 și constituit grupul de control. Dispoziția a fost emisă în scopul asigurării unei activități eficiente a Procuraturii Anticorupție și în vederea implementării noilor forme și metode de activitate, unificării aplicării legislației și evaluării factorilor de risc, care împiedică realizarea cu succes a funcțiilor Procuraturii, aprecierii activității Procuraturii Anticorupție și întreprinderea măsurilor de redresare a situației. Astfel de formulări generale nu pot fi considerate motivarea unui act administrativ în circumstanțele în care vine în contradicție cu esența Legii nr.159 din 07 iulie 2016 „Cu privire la procuraturile specializate”.

Consideră, reclamantul, că actele administrative menționate sunt ilegale și pasibile a fi anulate, deoarece nu respectă principiile procedurii administrative prevăzute de art.art.28-35 din Codul administrativ. Mai mult, prin acestea se aduce atingere principiului independenței organizaționale al Procuraturii Anticorupție, prevăzut de art.2 alin.(1) din Legea nr.159 din 07 iulie 2016 „Cu privire la procuraturile specializate”.

Reclamantul a mai indicat că, abordând aspectele speței și subiecții implicați, este necesar de a lua în considerație că Procuratura Generală reprezintă o autoritate publică în sensul corespunderii criteriilor stabilite de prevederile art. 7 din Codul administrativ. În asemenea circumstanțe, actele administrative emise de Procurorul General, fără a fi motivate, constituie o încălcare flagrantă a principiilor, prevăzute de Codul administrativ, inclusiv principiului de eficiență (art.28 din Codul administrativ), care prevede procedura administrativă se realizează

într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. Ori, delegarea lui ***** nu este nici eficientă, nici corespunzătoare scopului, deoarece urmează predarea documentelor și materialelor din gestiune, care nu poate avea loc într-o zi, precum și deplasare la un alt loc de muncă, unde eficacitatea activității va fi una sub media din subdiviziunea respectiva. Astfel, argumentul că delegarea se face pentru a asigura eficacitatea activității unei altei subdiviziuni nu este plauzibil. De asemenea, dispunerea unui control al activității Procuraturii Anticorupție cu implicarea unui grup de control, format din 21 de procurori, va bloca inevitabil activitatea procuraturii specializate și va tergiversa desfășurarea urmăririi penale în cauzele penale din gestiune. Aceasta, în contextul în care a fost solicitată Parlamentului Republicii Moldova, prin scrisoarea Procuraturii Anticorupție nr. 12517 din 14 noiembrie 2019, majorarea numărului de procurori și personal auxiliar, deoarece persistă suprasolicitarea procurorilor, fapt ce nu permite întreprinderea tuturor măsurilor prevăzute de lege pentru cercetarea sub toate aspectele, completă și obiectivă, a circumstanțelor cauzelor, precum și asigurarea efectuării urmăririi penale într-un termen rezonabil. De asemenea, scrisoarea conține argumente privind vulnerabilitatea procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție în cazul unui eventual control al activității, care poate influența inamovibilitatea și independența acestora.

Reclamatul a mai indicat că actele administrative indicate contravin principiului proporționalității, (art.29 din Codul administrativ), care reglementează, că orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. Mai mult, o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Atât delegarea procurorului-șef, cât și efectuarea unui control al activității Procuraturii Anticorupție nu este proporțională cu atingerea scopului declarat. Ori, doar la 06 decembrie 2019, la indicația scrisă nr. 11-2d/19-4627 din 03 decembrie 2019 a Procurorului General, Procuratura Anticorupție a prezentat un raport complex. Totodată, prin scrisoarea Procuraturii Anticorupție nr.13393 din 03 decembrie 2019 către Procurorul General au fost expediate note informative privind rezultatele urmăririi penale pe cauzele penale furtul miliardului, interceptările ilegale și dubla identitate, atât pentru informarea Procurorului General, cât și pentru o posibilă intervenție ierarhic superioară. Conducând-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 mai menționat reclamantul că, actele contestate contravin principiului de securitate a raporturilor juridice (art.30 din Codul administrativ), potrivit cărora autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public. În funcția de procuror-șef al Procuraturii Anticorupție a fost numit pentru un mandat de 5 ani, prin ordinul Procurorului General nr.456-p din 26 aprilie 2016, în conformitate cu prevederile art.25 alin.(4) din Legea cu privire la Procuratură, ce stipulează, că mandatul de procuror-șef al procuraturii este de 5 ani. De asemenea, art. 5 alin. (4) din Legea nr.159 din 07 iulie 2016 „Cu privire la procuraturile specializate”, prevăd transmiterea Procurorului General de către procurorul-șef al procuraturii specializate, anual, până în data de 15 februarie a anului în curs, a raportului despre activitatea procuraturii specializate în anul precedent. Astfel, ambele acte administrative ignoră principiul securității raportului juridic și de fapt urmăresc scopul preluării într-o formă excesivă a controlului activității procuraturii specializate.

Reclamantul a mai indicat că ambele acte administrative nu conțin o motivare plauzibilă în conformitate cu scopul declarat de Procurorul General, ceea ce contravine art.31 din Codul administrativ, care stipulează că actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate. Actele administrative vizate încalcă și principiul de comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice, ce presupune că procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. De asemenea, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate. În asemenea circumstanțe, 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 și creează percepții eronate.

Cere, reclamantul, *****:

- suspendarea executării ordinului Procurorului General nr.1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, până la examinarea contestărilor care se referă la ilegalitatea actului administrativ menționat;

- suspendarea executării dispoziției Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la controlul activității Procuraturii Anticorupție”, până la examinarea contestărilor care se referă la ilegalitatea actului administrativ menționat;

- anularea în tot a ordinului Procurorului General nr.1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea dlui ***** , 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, ca fiind ilegal.

- anularea în tot a dispoziției Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la controlul activității Procuraturii Anticorupție”, prin care a fost dispus efectuarea controlului activității Procuraturii Anticorupție pentru perioada 01 ianuarie 2016 – 20 decembrie 2019 și constituit grupul de control.

Astfel, concomitent cu acțiunea depusă, reclamantul, ***** , solicită suspendarea actelor administrative contestate. În motivarea cererii de suspendare, reclamantul a menționat că în conformitate cu prevederile art. 171 alin.(4) din Codul administrativ dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective. Astfel, necesitatea suspendării actelor administrative contestate rezidă atât în existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Pârâtul, Procuratura Generală, în termenul acordat, a depus referința la cererea de suspendare, în care a indicat că actele emise de Procurorul General vizate în cererea reclamantului sunt bazate și adoptate reieșind din condițiile Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016. Art. 8 al Legii indicate statuează că Procuratura Generală este condusă de Procurorul General și adjuncții săi conform competențelor stabilite, Procuratura Generală conduce, controlează, organizează și coordonează activitatea procuraturilor specializate și a celor teritoriale. În condițiile art. 11 Procurorul General exercită controlul asupra activității procurorilor, emite în scris ordine și dispoziții. În conformitate cu art. 162, 163 și 208 Cod administrativ reclamantul urma să respecte procedura prealabilă, însă o asemenea cerere nu a fost

depusă. În condițiile art. 207 Cod administrativ, deoarece nu sunt întrunite condițiile de admisibilitate ale art. 208 Cod administrativ, acțiunea reclamantului este inadmisibilă. Având în vedere că reclamantul nu a respectat procedura prealabilă, solicitarea de suspendare a actelor administrative contestate este lipsită de obiect și pe cale de consecință inadmisibilă.

Aprecierea instanței:

Studiind cererea de suspendare a actului administrativ și înscrisurile anexate, referința pârâtului, judecătorul consideră necesar de a respinge cererea ca inadmisibilă din următoarele motive.

În conformitate cu art. 214 alin. (1) Cod administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin.(3).

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin.(2).

Conform art. 214 alin. (4) Cod administrativ, instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art.177 alin.(2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual:

1. prezența unui act administrativ individual defavorabil comunicat destinatarului;
2. depunerea unei cereri de suspendare în forma scrisă;
3. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;
4. iar în cazul contestării actului administrativ cu cererea prealabilă, autoritatea publică competentă cu soluționarea acesteia a refuzat cererea de suspendare sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul prevăzut de lege.

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

În conformitate cu art. 1 al Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, Procuratura este o instituție publică autonomă în cadrul autorității judecătorești care, în procedurile penale și în alte proceduri prevăzute de lege, contribuie la respectarea ordinii de drept, efectuarea justiției, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și ale societății.

Conform art. 7 alin. (1) al Legii cu privire la Procuratură, (1) Procuratura este un sistem unic, care include: a) Procuratura Generală; b) procuraturile specializate; c) procuraturile teritoriale.

Art. 8 alin. (3) lit. a) al Legii citate, statuează că Procuratura Generală are următoarele atribuții: conduce, controlează, organizează și coordonează activitatea procuraturilor specializate și a celor teritoriale.

Cu referire la prevederile legale menționate judecătorul reține că, Procuratura Generală reprezintă o structură organizatorică, instituită prin lege, care acționează în regim de putere publică, în scopul realizării unui interes public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. f) al Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, Procurorul General are următoarele atribuții: emite, în scris, ordine și dispoziții, aprobă regulamente și recomandări metodologice.

Conform art. 12 alin. (2) al Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, ordinele, dispozițiile și indicațiile privind organizarea și coordonarea activității Procuraturii, precum și instrucțiunile metodologice și de reglementare ale procurorilor menționați la alin. (1) sunt obligatorii pentru procurorii din subordine.

Conform art. 10 alin. (1) Cod 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.

Conform art. 11 alin. (1) Cod administrativ, 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.

În privința primei condiții de admisibilitate se constată că ordinului Procurorului General nr.1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, prin care s-a dispus delegarea dlui *****, 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, este un act administrativ individual, cu efect defavorabil și care are caracter executoriu. Ordinul menționat, întrunește criteriile actului administrativ, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice.

Referitor la dispoziția Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la controlul activității Procuraturii Anticorupție”, judecătorul reține că, aceasta nu reprezintă un act administrativ individual, care poate fi supus controlului judecătoresc.

Deși, dispoziția Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 indicată supra, este un act care emană de la o autoritate publică, acesta nu reglementează un caz individual în domeniul dreptului public, nu produce nemijlocit efecte juridice în exterior și nu se extinde nemijlocit asupra drepturilor unei persoane concrete.

Din conținutul dispoziției indicate rezultă că aceasta este emisă cu scopul desfășurării controlului activității Procuraturii Anticorupție, corespunzător, reprezintă un act ce ține de organizarea și managementul intern al instituției, act care nu poate fi contestat în procedura contenciosului administrativ.

În condițiile expuse, judecătorul consideră că cererea de suspendare a dispoziției Procurorului General nr.75/33 din 09 decembrie 2019 „Cu privire la controlul activității Procuraturii Anticorupție” nu a întrunește condiția de admisibilitate indicată.

În continuare, judecătorul reține că ordinul Procurorului General nr. 1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, a fost comunicată reclamantului, fapt ce rezultă din explicațiile ultimului expuse în cererea de chemare în judecată.

Competența pentru examinarea prezentei cereri, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), cererea de chemare în judecată și de suspendare fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, judecătorul reține următoarele.

În conformitate cu art. 171 alin. (4) Cod administrativ, actele administrative individuale sunt executorii din momentul survenirii obligativității lor, cu excepția cazului când executarea lor este suspendată prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție. Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.

Conform art. 162 alin. (1) Cod administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Alin. (3) al articolului citat, cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;
- b) emiterea unui act administrativ individual.

Conform art. 163 lit. c) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

La caz, judecătorul reține că, pentru contestarea ordinului Procurorului General nr.1826-p din 09 decembrie 2019 „Cu privire la delegare”, se impune respectarea obligatorie a procedurii extrajudiciare, ținând cont de faptul că Legea specială nu reglementează o modalitate distinctă de contestarea a actelor administrative individuale.

În conformitate cu art. 172 alin. (1) Cod administrativ, dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui până la finalizarea procedurii prealabile.

Coroborând prevederile citate cu dispozițiile art. 214 alin. (1) Cod administrativ citate supra, judecătorul reține că respectarea remediului extrajudiciar pentru soluționarea cererii de suspendare, în speța dedusă judecății este obligatorie. La caz, nu se atestă depunerea unei cereri prin care reclamantul, ***** ar fi solicitat autorității emitente suspendarea actului administrativ individual defavorabil.

Contrar opiniei expuse în cererea de suspendare, prevederile art. 171 alin. (4) Cod administrativ la caz nu sunt aplicabile, în condițiile în care o cerere de suspendare a actului administrativ individual defavorabil nu a fost depusă în procedura extrajudiciară, la autoritatea emitentă. Suspendarea actului administrativ individual reglementată de art. 214 Codul administrativ este o măsură urgentă și provizorie care are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care invocă încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice. Asigurarea protecției efective se fundamentează pe art. art. 3, 36, 39, 40 și art. 219 Cod administrativ. Legiuitorul pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului

administrativ individual. Acest drept însă nu este unul absolut și nu se răsfrânge asupra situațiilor expres stabilite de Lege.

În conformitate cu art.214, 230 Cod administrativ, judecătorul

d i s p u n e

Se respinge, ca inadmisibilă, cererea lui ***** de suspendare a actului administrativ defavorabil, formulată în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de ***** împotriva Procuraturii Generale cu privire la contestarea actelor administrative.

Încheierea este executorie din momentul emiterii, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea de Apel Chișinău în termen de 15 zile, de la notificare prin intermediul Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Judecător

/semnătura/

Violeta Chisilița

Copia corespunde originalului
Judecător, Violeta Chisilița