

Dosarul nr. 3-4648/2019
03122019-1/

/2-19191848-12-3-

HOTĂRÎRE

În nume



le

20 februarie 2020

mun.

Chișinău

Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)

În componența:

Președintele ședinței, judecător

Gandrabur

Marcel

Grefier

Roșca

Andrian

Cu participarea:

Reprezentantului lui Zagorodnîi Anatolie, avocatul Sîrbu Ion

Reprezentantului Parlamentului Republicii Moldova, Gheorghieș Mihai

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată de Zagorodnîi Anatolie împotriva Parlamentului Republicii Moldova cu privire la contestarea actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

Argumentele participanților la proces.

La data de 03 decembrie 2019 Zagorodnîi Anatolie a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Parlamentului Republicii Moldova solicitând anularea Hotărârii nr. ***** din ***** privind revocarea reclamantului din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

În motivarea acțiunii a menționat că, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova ***** a fost numit în funcție de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, pe un termen de 7 ani. La data de ***** prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. *****, dânsul a fost revocat din funcția nominalizată supra.

Consideră că, a fost revocat ilegal deoarece la data respectivă se afla în concediul medical, iar prin actul administrativ individual defavorabil i-a fost vătămat în esență dreptul la muncă, dreptul de a ocupa o funcție publică și dreptul la salariu.

Susține că, ilegalitatea procedurală a actului administrativ individual se confirmă prin faptul aflării subsemnatului în concediu medical, dar și prin faptele că acest act a fost emis în lipsa inițierii unei proceduri administrative, cercetării din oficiu a faptelor, în lipsa unui temei legal, cu încălcarea dreptului de a fi audiat, precum și în lipsa motivării actului administrativ, inclusiv cu încălcarea dreptului discreționar. La caz, în actul administrativ contestat se face trimitere doar la art. 81 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 cu privire la achizițiile publice însă nu este indicat, probat și motivat, temeiul concret de revocare din funcția deținută.

Relevă că, revocarea mandatului poate avea loc doar în cazurile prevăzute de lege, iar dânsul nu se află în nici un caz din cele prevăzute la art. 81 alin. (11) din Legea cu privire la achizițiile publice. Legislatorul în dispoziția legală pre citată pe lângă faptul că stabilește exhaustiv temeiurile de revocare, mai reglementează și faptul că revocarea este dreptul discreționar al autorității publice, fapt ce se desprinde din verbul ”poate”. Cumulativ la cele subliniate pentru revocarea mandatului directorului general mai este instituită condiția obligatorie ca inițiativă de revocare să parvină de la un grup de cel puțin 3 consilieri. Și în acest caz este reglementat un drept discreționar al grupului de cel puțin 3 consilieri, fapt care decelează din verbul ”poate” utilizat în textul art. 81 alin. (15) din Legea cu privire la achizițiile publice, din această perspectivă specifică art. 16 alin. (2) din Codul administrativ că exercitarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Pretinde că, în speță nici una din condițiile enunțate în norma de drept material pentru revocarea mandatului de consilier – director general nu este îndeplinită, fapt care denotă ilegalitatea Hotărârii Parlamentului nr. ***** din *****, prin urmare revocarea este una vădit ilegală.

Relatează că, la data de 27 noiembrie 2019 a depus cerere prealabilă în temeiul căreia a solicitat anularea actului administrativ contestat însă prin răspunsul ***** din ***** aceasta a fost respinsă. Prin decizia de inadmisibilitate a Curții Constituționale din 28 noiembrie 2019 asupra sesizării nr. ***** referitor la controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** privind revocarea din funcția de consilier pentru

soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor s-a menționat că această hotărâre este act administrativ individual supus controlului de legalitate în procedura contenciosului administrativ.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 23 ianuarie 2020 s-a respins ca neîntemeiată cererea formulată de Alaiba Dumitru cu privire la atragerea în prezentul proces în calitate de persoană terță. (f.d. 85-87)

În interiorul termenului de atac Alaiba Dumitru nu a contestat respectiva încheiere judecătorească.

În ședința de judecată reclamantul Zagorodnîi Anatolie nu s-a prezentat deși a fost citat în mod legal despre data, locul și ora ședinței de judecată, totodată poziția sa în proces a fost susținută de avocatul Sîrbu Ion care a pledat pentru admiterea integrală a acțiunii în sensul formulat.

În ședința de judecată reprezentantul Parlamentului Republicii Moldova, Gheorghieș Mihai nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată, argumentele *in extenso* ce consolidează poziția dată au fost materializate în referința anexată la materialele cauzei. (f.d. 25-32)

Aprecierea instanței de judecată.

Audiind explicațiile participanților prezenți la proces, analizând piesele dosarului prin prisma art. 130 din Codul de procedură civilă în coraport cu normele legale incidente speței, instanța de judecată conchide că acțiunea dedusă judecății este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele considerente.

Potrivit art. 93 din Codul administrativ, 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 temeiul art. 162 din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. 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.

Art. 165 din Codul administrativ prevede că, cererea prealabilă se depune în termen de 30 de zile de la comunicarea sau notificarea actului administrativ individual ori a respingerii petiției. Dacă autoritatea publică nu soluționează cererea în termenul prevăzut de prezentul cod, cererea prealabilă poate fi depusă în decursul unui an de la expirarea termenului. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau este indicată incorect, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii petiției. Nulitatea unui act administrativ individual poate fi invocată și fără obligația de a respecta un termen.

Conform art. 189 din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Potrivit art. 194 din Codul administrativ, 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. 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.

În acord cu art. 195 din Codul administrativ, procedura acțiunii în contenciosul administrativ se desfășoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepția art. 169–171.

În concordanță cu art. 218 din Codul administrativ, examinarea și soluționarea în fond a acțiunii în contencios administrativ are loc conform prevederilor Codului de procedură civilă, cu următoarele excepții:

a) examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în ședință publică, iar în cazuri de excepție stabilite de lege – în ședință închisă. Participanții la proces se citează; în citație se comunică locul, data și ora ședinței. Dacă participanții la proces convin de comun acord, examinarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ are loc în procedură scrisă;

b) instanța de judecată acceptă probele prezentate după termenul stabilit în faza de pregătire pentru examinarea în fond a acțiunii în contencios administrativ, numai dacă participanții la proces justifică și probează imposibilitatea prezentării probelor în termenul stabilit de instanță;

c) participanții la proces care s-au prezentat cel puțin o dată în ședința de judecată pe parcursul examinării acțiunii în contencios administrativ sau au efectuat acte de procedură în contextul examinării acțiunii în contencios administrativ nu pot invoca lipsa citației pentru efectuarea actelor de procedură la o dată ulterioară;

d) neprezentarea la ședința de judecată, fără motive temeinic justificate, a participanților și/sau a reprezentanților lor nu împiedică soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

În temeiul art. 219 din Codul 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.

Conform art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă, circumstanțele care au importanță pentru soluționarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanța judecătorească pornind de la pretențiile și obiecțiile părților și ale altor participanți la proces, precum și de la normele de drept material și procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform art. 121 din Codul de procedură civilă, instanța judecătorească reține spre examinare și cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existența sau inexistența de circumstanțe, importante pentru soluționarea justă a cazului, iar art. 122 din Codul de procedură civilă prevede că, circumstanțele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probațiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

În ședința de judecată s-a constatat că, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** Zagorodnii Anatolie a fost revocat din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. (f.d. 8, 69)

La data de 27 noiembrie 2019 Zagorodnii Anatolie s-a adresat Parlamentului Republicii Moldova cu cerere prealabilă în temeiul căreia a solicitat anularea Hotărârii nr. ***** din *****. (f.d. 56-58)

Prin răspunsul Parlamentului Republicii Moldova ***** din ***** s-a comunicat că Hotărârea nr. ***** din ***** a fost adoptată cu respectarea prevederilor legale, prin urmare cererea prealabilă este susceptibilă respingerii. (f.d. 15-20, 60-65)

Sucesiunea celor derulate supra a determinat reclamantul să înainteze prezenta acțiune în instanța de judecată.

Natura juridică a actului contestat.

În debut, judecătorul consideră oportun de a face referire la raționamentele Curții Constituționale materializate în decizia de inadmisibilitate a sesizării nr. ***** referitoare la controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** privind revocarea din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

În conținutul deciziei abordate, Curtea Constituțională a menționat că, controlul legalității Hotărârilor Parlamentului care nu constituie acte exclusiv politice ține de competența instanțelor de contencios administrativ, așa cum se poate deduce din art. 190 alin. (1) din Codul administrativ, care a intrat în vigoare pe 1 aprilie 2019. Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, a fost abrogată Legea contenciosului administrativ, care prevedea, la art. 4 lit. a), că nu pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ actele exclusiv politice și cele administrative cu caracter individual, emise de Parlament. Așadar, Codul administrativ nu a menținut interdicția contestării Hotărârilor Parlamentului cu caracter individual în contenciosul administrativ.

Curtea observă că Hotărârea Parlamentului nr. ***** din 5 iulie 2019 nu reprezintă un act cu caracter exclusiv politic, adică un act care produce efecte politice, așa cum este definit acesta în art. 121 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului. Această hotărâre reprezintă un act administrativ individual și

produce efecte juridice concrete, unul dintre ele fiind destituirea din funcție a dlui Zagorodnii Anatolie. Prin urmare, conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Curtea Constituțională menționează că anterior a exercitat competența verificării constituționalității unor asemenea Hotărâri ale Parlamentului cu caracter individual tocmai pentru că Legea contenciosului administrativ excludea orice remediu juridic de drept administrativ pentru funcționarii de rang infraconstituțional destituiți din funcția pe care o ocupau, în vederea protejării drepturilor lor, inclusiv a drepturilor lor fundamentale, (a se vedea, e.g., HCC nr. 8 din 20 mai 2013, § 32; HCC nr. 3 din 20 ianuarie 2015, § 27).

Curtea subliniază, de altfel, că litigiile referitoare la relațiile de muncă nu sunt excluse, *per se*, din câmpul de aplicare a unor drepturi fundamentale, inclusiv a dreptului la respectarea vieții private. Există câteva aspecte tipice vieții private care pot fi afectate în astfel de litigii (a se vedea Denisov v. Ucraina [MC], 25 septembrie 2018, §103). Protecția acestui drept se poate extinde și în privința locului de muncă, în general, și în special în cazul funcționarilor publici (a se vedea Vogt v. Germania, 26 septembrie 1995, § 53; Wille v. Liechtenstein [MC], 28 octombrie 1999, § 41; Ahmed și alții v. Regatul Unit, 2 septembrie 1998, § 56; Fuentes Bobo v. Spania, 29 februarie 2000, § 38)

Curtea observă o evoluție a cadrului normativ relevant. Codul administrativ le oferă, actualmente, remedii juridice de drept administrativ funcționarilor destituiți din funcție printr-o Hotărâre a Parlamentului care reprezintă un act administrativ cu caracter individual.

Pe cale de consecință, judecătorul conchide indubitabil că, Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** reprezintă un act administrativ individual defavorabil supus controlului judecătoresc în ordinea contenciosului administrativ.

Competența jurisdicțională material-teritorială. Condițiile de admisibilitate.

Analizând substanța și natura actului administrativ contestat, precum și luând în considerare localizarea sediului autorității publice care a desfășurat activitatea

administrativă contestată, în virtutea art. 191 alin. (1) și art. 196 din Codul administrativ se constată competența materială și teritorială a Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) în examinarea acțiunii de contencios administrativ dedusă judecății.

De asemenea, exigențele legale cu privire la admisibilitatea acțiunii au fost respectate de către reclamant, în special condițiile ce vizează termenul de înaintare a acțiunii în contencios administrativ și procedurii prealabile reglementate de art. 162-169, 189, 208, 209 din Codul administrativ. Or, având în vedere că informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual contestat, în virtutea legii, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii cererii prealabile. Iar dat fiind faptul că, pe marginea cererii prealabile autoritatea publică a oferit răspuns pe fond, acțiunea nu poate fi declarată inadmisibilă pe motivul omiterii termenului având în vedere art. 208 alin. (2) din Codul administrativ.

Legalitatea și temeinicia actului administrativ contestat.

În conformitate cu art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

În concordanță cu art. 3 din Codul administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În corespundere cu art. 6 din Codul administrativ, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sunt părți

ale procedurii administrative.

În conformitate cu art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Potrivit art. 11 din Codul 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.

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

Un act administrativ de acordare periodică a prestațiilor materiale sau bănești este un act administrativ individual prin care o astfel de prestație se acordă pentru un număr determinat sau nedeterminat de perioade succesive.

În acord cu art. 16 din Codul administrativ, dreptul discreționar al autorității publice reprezintă posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluții posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziție legală. Exercițarea dreptului discreționar nu permite desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

Conform art. 21 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

În consonanță cu art. 22 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii

și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

Conform art. 30 din Codul administrativ, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. 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 concordanță cu art. 31 din Codul administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Potrivit art. 32 din Codul administrativ, 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. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

În conformitate cu art. 38 din Codul administrativ, înainte fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.

În corespundere cu art. 94 din Codul administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

Potrivit art. 118 din Codul administrativ, 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.

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.

Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În acord cu art. 120 din Codul administrativ, un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:

a) numele/denumirea autorității publice care a emis actul administrativ;

b) numele colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ;

c) numele destinatarului actului administrativ;

d) data la care a fost emis actul administrativ;

e) decizia luată (partea dispozitivă a actului administrativ);

f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;

g) decizia cu privire la cheltuieli;

h) informația cu privire la exercitarea căilor de atac;

i) semnătura colaboratorului autorității publice care a emis actul administrativ.

Prin derogare de la prevederile alin. (1) lit. b) și i), în cazul unui act administrativ individual scris emis în mod automatizat, pot lipsi datele despre nume și semnătură. Pentru indicarea conținutului pot fi utilizate semne-cheie dacă, în baza explicațiilor făcute în acest sens, persoana căreia îi este destinat actul administrativ sau care este afectată de acesta poate recunoaște clar conținutul actului administrativ.

În conformitate cu art. 132 din Codul administrativ, prin emiterea unui act administrativ individual se înțelege atât emiterea lui de către prim-ministru și autoritățile publice cu conducere unipersonală, cât și adoptarea lui de către Guvern și autoritățile publice cu conducere colegială. Conducerea colegială a unei autorități publice adoptă decizii prin vot.

Conform art. 137 din Codul administrativ, în exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

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

Sub auspiciile art. 140 din Constituția Republicii Moldova și art. 71 din Codul Jurisdicției Constituționale, hotărârile, deciziile și avizele emise de Curtea Constituțională sunt obligatorii *erga omnes*, iar raționamentele reflectate în aceste acte nu pot fi desconsiderate, fiind incontestabile și indubitabile *ab initio*.

În condițiile în care decizia de inadmisibilitate a sesizării nr. ***** referitoare la controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** stabilește într-o manieră certă și univocă că actul contestat în prezenta speță este unul administrativ individual, instanța de judecată nu are nici un temei concludent să se detașeze de la concluziile enunțate. Or, actul disputat în speță nu face parte din categoria celor exclusiv politice prevăzute exhaustiv la art.

121 din Legea nr. 797 din 02 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului și respectiv nu este exceptat de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ (art. 190 din Codul administrativ), mai mult, acesta este un act administrativ individual defavorabil în accepțiunea art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Însăși din optica art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, rezultă că actul contestat de reclamant este administrativ.

Pornind de la principiul egalității în drepturi și în fața legii a tuturor persoanelor indiferent de orice criteriu de delimitare, consfințit în unison la art. 16 din Constituția Republicii Moldova, art. 23 din Codul administrativ și art. 22 din Codul de procedură civilă, Parlamentul Republicii Moldova ca și orice autoritate publică urmează să respecte cadrul normativ în vigoare, *in concreto*, reglementările Codului administrativ elaborate și adoptate de însăși autoritatea publică nominalizată.

La caz, instanța nu poate și nici nu pune în discuție suveranitatea discreționară, autonomia și independența autorității legislative, precum și nu verifică procedura de elaborare și adoptare a actelor normative, aspecte care apriori nu intră în competența instanțelor judecătorești (art. 2 alin. (3) lit. d) din Codul administrativ) ci verifică în exclusivitate temeinicia și legalitatea actelor administrative emise autoritatea legislativă, or, aceasta nu adoptă doar acte normative/legislative, la fel cum și instanțele de judecată nu emit doar acte procesual-judiciare dar și acte administrative care pot constitui obiect al contenciosului administrativ. La acest capitol este necesar de a nota că în corespundere cu art. 5 alin. (2) din Codul de procedură civilă, nici unei persoane nu i se va refuza apărarea judiciară din motiv de inexistență a legislației, de imperfecțiune, coliziune sau obscuritate a legislației în vigoare.

În continuare, se va releva că activitatea administrativă/procedura administrativă impune o serie de rigori care trebuie urmate și respectate necondiționat de autoritățile publice pentru ca produsul materializat în urma acestei activități să nu sufere de vicii și deficiențe juridice, pasibile să determine nulitatea sau anularea lui. În acest sens, verificând Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** sub aspectul corespunderii cu exigențele instituite de Codul administrativ, instanța constată următoarele:

- actul a fost adoptat în lipsa inițierii unei proceduri administrative și cercetării din oficiu a faptelor,

- actul a fost adoptat cu încălcarea dreptului de a fi audiat, precum și în lipsa motivării,
- actul a fost adoptat cu încălcarea dreptului discreționar,
- actul a fost adoptat cu încălcarea principiului securității raporturilor juridice,
- în actul administrativ contestat se face referire doar la art. 81 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 cu privire la achizițiile publice însă nu este indicat, probat și motivat, temeiul concret de revocare din funcția deținută.

Dezvoltând unele aspecte din cele specificate mai sus, instanța remarcă că *de jure* Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** a fost întemeiată pe Regulamentul de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor și dispoziția art. 81 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 cu privire la achizițiile publice care statuează că, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor are în componența sa șapte consilieri pentru soluționarea contestațiilor (în continuare – *consilieri*), inclusiv directorul general și directorul general adjunct, care au statut de persoane cu funcții de demnitate publică.

Consilierii sunt numiți de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului, pe un termen de 7 ani, fără posibilitatea reînnoirii mandatului.

Selectarea consilierilor se face pe baza aptitudinilor profesionale, în rezultatul unui concurs deschis, imparțial și transparent, organizat de Comisia economie, buget și finanțe.

Personalul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este constituit și din personal de specialitate ce cade sub incidența Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, din personal tehnic de deservire și alți salariați angajați pe bază de contract individual de muncă ce cad sub incidența prevederilor legislației muncii.

Poate pretinde la funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor persoana care corespunde cumulativ următoarelor cerințe:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) nu este supusă unei măsuri de ocrotire judiciare sub forma tutelei;
- c) deține diplomă de studii superioare;

d) are o vechime în muncă de cel puțin 10 ani în domeniul juridic, economic sau tehnic, precum și o experiență de cel puțin 3 ani în domeniul achizițiilor publice;

e) posedă limba de stat;

f) nu este privată, prin hotărâre judecătorească definitivă, de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate;

g) nu are, în ultimii 5 ani, în cazierul privind integritatea profesională, înscrieri cu privire la rezultatul negativ al testului de integritate profesională pentru încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale;

h) nu este membru al unui partid politic;

i) nu are interdicția de a ocupa o funcție publică sau de demnitate publică, ce derivă dintr-un act de constatare al Autorității Naționale de Integritate.

Consilierul nu este în drept:

a) să desfășoare activități comerciale direct sau prin intermediari;

b) să fie acționar ori membru al conducerii, al organului administrativ sau al organului de control în societăți comerciale, inclusiv în bănci și în alte instituții de credit, în instituții de asigurări, în societăți financiare, în întreprinderi de stat sau în societăți pe acțiuni cu capital de stat;

c) să dețină orice altă funcție publică sau privată remunerată, cu excepția celor ce țin de activitatea didactică, de cercetare științifică sau de creație literară și artistică;

d) să exercite orice alte activități profesionale.

Consilierul nu poate participa la soluționarea unei contestații în cazul oricărui potențial conflict de interese.

Consilierul nu este în drept să participe la procedura de soluționare a contestației dacă se află în una din următoarele situații, motiv pentru care decizia emisă va fi lovită de nulitate absolută:

a) este soț/soție, rudă sau afîn până la gradul al doilea inclusiv cu oricare dintre părți ori soțul, ruda sau afinul până la gradul al doilea inclusiv al consilierului are un interes în soluționarea contestației;

b) a existat un raport de afaceri sau de muncă între consilier și una dintre părți în precedenții 2 ani de la soluționarea contestației;

c) a făcut declarații publice care au legătură cu contestația care se soluționează;

d) a primit sau i s-au promis bunuri ori avantaje de orice fel de către una dintre părți.

Consilierul este obligat:

a) să-și îndeplinească atribuțiile cu obiectivitate, respectând principiile legalității, imparțialității, independenței, tratamentului egal, nediscriminării în privința tuturor operatorilor economici și autorităților contractante;

b) să-și exprime votul prin “pro” sau “contra”, abținerea de la vot fiind exclusă, cu excepția cazului în care acesta se află în conflict de interese care a fost declarat;

c) să comunice în scris președintelui completului de soluționare a contestațiilor orice situație care ar putea atrage incompatibilitatea cu mandatul pe care îl exercită;

d) să depună, în conformitate cu legislația, declarație de avere și interese personale.

Mandatul consilierului încetează în cazul:

a) demisiei;

b) revocării;

c) expirării mandatului;

d) atingerii vârstei de pensionare;

e) decesului.

Parlamentul poate revoca un consilier în cazul:

a) neîntririi cerințelor de la alin. (5);

b) rămânerii definitive a sentinței de condamnare;

c) încălcării obligațiilor prevăzute la alin. (6)–(9);

d) imposibilității din motive de sănătate, constatate prin examen medical, să își exercite atribuțiile mai mult de 4 luni consecutive;

e) declarării dispariției fără urmă, conform legii.

Directorul general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este obligat să trimită Parlamentului propunerea privind încetarea sau, după caz, privind revocarea mandatului de consilier, inclusiv de director general adjunct, imediat după ce a aflat de existența unei situații prevăzute la alin. (10) și (11).

În cazul în care mandatul unui consilier a expirat, acesta rămâne în funcție până la numirea succesorului său, însă nu mai mult de 6 luni de la data expirării acestuia.

Încetarea mandatului consilierului pentru soluționarea contestațiilor se aprobă de către Parlament.

Propunerea privind revocarea mandatului directorului general poate fi trimisă Parlamentului de către un grup de cel puțin 3 consilieri în cazul în care se află despre existența unei situații prevăzute la alin. (11).

Din perspectiva dispoziției pre citate mandatul consilierului Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor poate înceta dintr-o serie de motive indicate exhaustiv în norma vizată, iar revocarea lui la fel poate avea ca temei o serie de premise. În acest sens, la revocarea din funcție a reclamantului urma să se indice expres și cert motivul revocării lui și nicidecum într-o manieră generală norma juridică, fie actul legislativ *in integrum*.

Ba mai mult decât atât, conform art. 81 alin. (15) din Legea privind achizițiile publice, propunerea privind revocarea mandatului directorului general poate fi trimisă Parlamentului de către un grup de cel puțin 3 consilieri în cazul în care se află despre existența unei situații prevăzute la alin. (11). În condițiile în care la materialele cauzei o asemenea propunere nu există atunci nu este clar care mecanism legal a fost utilizat de către pârât pentru a dispune revocarea lui Zagorodnîi Anatolie din dubla postură de consilier pentru soluționarea contestațiilor și director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. Or, necesitatea existenței unei propuneri de revocare a mandatului directorului general ce ar emana de la cel puțin 3 consilieri reprezintă o garanție menită să excludă arbitrariul din partea organului care la desemnat și să consolideze independența funcțională a acestuia, eludarea procedurii respective nefiind permisă.

Nu pot fi reținute alegațiile părții pârâte evocate pe marginea art. 22 alin. (3) și art. 23 alin. (3) din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică deoarece în lumina art. 5 din Legea nr. 100 din 22 decembrie 2017 cu privire la actele normative, Legea privind achizițiile publice este specială în raport cu Legea privind statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, și respectiv primul se aplică în mod prioritar. Mai mult, alin. (4) din art. 22 statuează franc următoarele, dispozițiile alin. (3) nu se aplică demnitarilor pentru care legea specială ce reglementează activitatea acestora prevede o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen. De altfel, Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** nu a fost fundamentată pe Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor

cu funcții de demnitate publică și pe cale de consecință suplinirea actului administrativ cu actul legislativ nominalizat nu poate fi admisă, la fel cum nu poate fi aplicată implicit. De asemenea, art. 23 din Legea vizată stipulează că, neexecutarea sau executarea necorespunzătoare de către persoana cu funcție de demnitate publică a obligațiilor, prerogativelor și competențelor sale, indiferent de prezența culpei, poate atrage după sine revocarea sau eliberarea din funcție, în speță, nu s-a obiectat de părți neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a funcției deținute de către reclamant.

Grosso modo, în virtutea principiilor securității raporturilor juridice, simetriei juridice și exercitării nestingherite a mandatului, persoana care ocupă o funcție de demnitate publică trebuie să-și finalizeze mandatul până la expirarea lui, iar încetarea mandatului poate presupune o procedură mai complicată decât numirea în funcție (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 27 aprilie 2010), totodată, 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.

Pe altă undă de idei, reclamantul prevalându-se de dreptul la muncă a argumentat și probat faptul că la momentul revocării sale din funcție (similară după sens și efecte cu eliberarea din funcție/concediere) dânsul se afla în concediu medical (f.d. 80), pe cale de consecință în corespundere cu art. 86 alin. (2) din Codul muncii aplicabil grație art. 24 din Legea privind achizițiile publice, nu se admite concedierea salariatului în perioada aflării lui în concediu medical [...]. De aceste garanții se bucură toți salariații indiferent de funcția ocupată, o interpretare contrară ar constitui o discriminare inadmisibilă. În ipoteza respectării principiului de audiere a reclamantului înainte de emiterea actului administrativ individual defavorabil, pârâțul ar fi cunoscut despre aflarea acestuia în concediu medical și prohibiția eliberării în acest interval de timp, diligență pusă în seama angajatorului, omisiune imputabilă ultimului.

Analizând substanța actului administrativ contestat, instanța observă că alegațiile cu privire la necorespunderea reclamantului unor anumite exigențe prevăzute de cadrul legal abordat în prezenta în cauză poartă un caracter declarativ deoarece nu au un suport probant.

În lumina celor menționate supra, instanța conchide că Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** a admis ingerințe în dreptul la muncă și dreptul de a ocupa o funcție publică recunoscute lui Zagorodnîi

Anatolie prin efectul legii, iar pentru a fi protejate efectiv actul administrativ individual defavorabil urmează a fi anulat.

Totodată, instanța consideră important de a evidenția faptul că în prezenta cauză s-a analizat legalitatea și temeinicia actului administrativ individual defavorabil reclamantului ce prevede revocarea lui din funcție și nu a fost pusă în discuție legalitatea și temeinicia numirii dânsului în funcție.

În conformitate cu prevederile art. 219, 224, 225, 229 din Codul Administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se admite acțiunea.

Se anulează Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. ***** din ***** privind revocarea lui Zagorodnîi Anatolie din funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Chișinău, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii judecătorești, prin intermediul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

**Președintele ședinței,
Judecător
Marcel**

Gandrabur