

Dosarul nr. 3r-129/22  
2-22015726-01-3r-15042022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

## DECIZIE

25 mai 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu  
Nina Vascan  
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de Ecaterina Buzu

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Ecaterinei Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben, Luizei Gafton, Marianeii Timotin și Sergiu Litvinenco cu privire la contestarea actului administrativ

împotriva încheierii din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Ecaterina Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben și Luizei Gafton cu privire la contestarea actului administrativ

constată:

La 28 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Ecaterina Buzu a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben, Luizei Gafton, Marianeii Timotin și Sergiu Litvinenco cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021 cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii.

În motivarea acțiunii a invocat că în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor din 20 octombrie 2017 judecătorii Petru Moraru, Victor Micu, Nina Cernat, Anatolie Galben și Dorel Musteață au fost aleși membri ai Consiliului Superior al Magistraturii pentru un mandat de 4 ani.

A menționat că prin hotărârea nr. 765/34 din 28 noiembrie 2017, modificată prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 380/19 din 31 iulie 2018, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a dispus detașarea membrilor CSM din partea judecătorilor, după cum urmează: Petru Moraru, judecător la Curtea Supremă de Justiție - detașat pentru exercitarea mandatului de membru al Consiliului Superior

al Magistraturii, începând cu 1 decembrie 2017 până la 1 decembrie 2021 inclusiv; Victor Micu, judecător la Curtea Supremă de Justiție - detașat pentru exercitarea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, începând cu 19 ianuarie 2018 până la 19 ianuarie 2022 inclusiv; Nina Cernat, judecător la Curtea de Apel Chișinău - detașată pentru exercitarea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, începând cu 1 decembrie 2017 până la 1 decembrie 2021 inclusiv; Anatolie Galben, judecător la Judecătoria Chișinău - detașat pentru exercitarea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, începând cu 19 ianuarie 2018 până la 19 ianuarie 2022 inclusiv; Dorel Musteață, judecător la Judecătoria Chișinău - detașat pentru exercitarea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, începând cu 1 august 2018 până la 1 august 2022 inclusiv.

Prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 490/23 din 6 noiembrie 2018, judecătorul Luiza Gafton de la Curtea Supremă de Justiție - aleasă membru supleant al Consiliului Superior al Magistraturii în cadrul Adunării Generale a Judecătorilor din 20 octombrie 2017, a fost detașată în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, începând cu 6 noiembrie 2018 până la 16 martie 2022 inclusiv.

Astfel, detașarea actualilor membri ai Consiliului Superior al Magistraturii expiră consecutiv, la Petru Moraru - 1 decembrie 2021 inclusiv; la Nina Cernat - 1 decembrie 2021 inclusiv; la Victor Micu - 19 ianuarie 2022 inclusiv; la Anatolie Galben - 19 ianuarie 2022 inclusiv; la Luiza Gafton - 16 martie 2022 inclusiv; la Dorel Musteață - 1 august 2022 inclusiv.

Prin hotărârea nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021, Consiliul Superior al Magistraturii a stabilit existența circumstanțelor privind punerea în aplicare a alin. (3) al art. 7 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică în raport cu mandatul membrilor CSM.

După cum însăși CSM a constatat la momentul emiterii actului contestat, mandatul actualilor membri ai CSM expiră consecutiv, pentru Petru Moraru – la 1 decembrie 2021 inclusiv; Nina Cernat - 1 decembrie 2021 inclusiv; Victor Micu - 19 ianuarie 2022 inclusiv; Anatolie Galben - 19 ianuarie 2022 inclusiv.

Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 a fost emisă la data de 30 noiembrie 2021, respectiv înainte cu o zi până la expirarea mandatului membrilor CSM Petru Moraru și Nina Cernat (ultima fiind și raportor privind problema de expirare a mandatelor).

A evidențiat că votarea pentru stabilirea existenței circumstanțelor privind punerea în aplicare a alin. (3) al art. 7 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică în raport cu mandatul membrilor CSM vizează în primul rând prelungirea exercitării mandatului expirat de membru CSM, Nina Cernat și Petru Moraru, care au participat la votare cu votul pro.

A mai notat că, deși în hotărârea contestată nu este indicat direct cine din membrii CSM continuă să-și exercite mandatul până la ocuparea funcției de către succesorul de competență, este indubitabil că hotărârea adoptată este emisă în raport

cu toți membrii CSM actuali din rândul judecătorilor, care au participat la emiterea hotărârii cu dreptul de vot.

Cu referire la prevederile art. 12 alin. (3) din Legea nr. 133/17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, a considerat că membrii Consiliului Superior al Magistraturii Anatolie Galben, Nina Cernat, Victor Micu, Petru Moraru, Dorel Musteață și Luiza Gafton au admis un conflict de interese fără a declara abținere și fără rezolvarea conflictului de interese în modul stabilit expres de legiuitor.

Exercitarea mandatului a unui membru CSM după expirarea mandatului nu este expres prevăzut de legiuitor nici în Constituție, nici în legea specială - Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

A menționat că Consiliul Superior al Magistraturii are procedura și termenele stabilite pentru ca să activeze în componență deplină până la ocuparea funcției de către succesorul de competență, pentru a nu admite disfuncționalități în exercitarea atribuțiilor stabilite prin Constituție.

Referitor la procedura de înlocuire a vacanței funcției de membru CSM, a remarcat că argumentul invocat de Plenul CSM este eronat, dat fiind faptul că contravine prevederilor art. 12 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

Plenul în hotărârea contestată a făcut referire la procedura de înlocuire a vacanței funcției, care este reglementată de art. 13 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

La fel, în hotărâre a fost indicat ca argument următoarele: procedura de alegere a membrilor CSM de către Adunarea Generală a Judecătorilor, determină posibilitatea extinderii mandatului și după ce intervine vacanța funcției, până la înlocuirea lor, pentru a nu fi create impedimente în procesul funcționării eficiente a acestei autorități, având în vedere că rolul Consiliului Superior al Magistraturii este unul esențial și definitoriu pentru asigurarea eficientă a separației și echilibrului puterilor într-un stat democratic și reprezintă pilonul activității întregului sistem judecătoresc, garantând buna desfășurare a activității justiției. Or, asigurarea administrării instanțelor de judecată de către CSM reprezintă o competență conferită prin Constituție.

Prin încheierea din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Ecaterina Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben și Luizei Gafton cu privire la contestarea actului administrativ.

A fost explicat reclamantei Ecaterina Buzu că declararea acțiunii inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

La 29 martie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Ecaterina Buzu a depus recurs împotriva încheierii din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând casarea încheierii contestate, cu remiterea cauzei la rejudecare în fond în alt complet de judecată.

În susținerea recursului, având în vedere prevederile art. 112 din Constituția Republicii Moldova și art. 4 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, a invocat că membrii Consiliului Superior al Magistraturii nu au competența să constate un fapt juridic/circumstanțe privind punerea în aplicare a legilor, astfel, la adoptarea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021, s-au mărit atribuțiile de serviciu, or prin specularea și denumirea titlului hotărârii menționate „cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii”, a fost voalată soluția adoptată și în realitate au fost prelungite mandatele membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, care au fost aleși de către corpul judecătoresc pe un termen constituțional de 4 ani și care nu poate fi prelungit printr-o hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii, votată la caz, de un membru ales din rândul societății civile – Mariana Timotin și un membru de drept – ministrul justiției, Sergiu Litvinenco, ori, acești membri nu au dreptul la vot la alegerea judecătorilor în funcția de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, cu atât mai mult că această funcție este de promovare în cariera judecătorului.

Cu referire la prevederile art. 17 Cod administrativ, a considerat că membrii menționați ai Consiliului Superior al Magistraturii au adoptat o hotărâre ilegală, deoarece prin prisma stabilirii existenței circumstanțelor privind punerea în aplicare a alin. (3) al art. 7 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică în raport cu mandatul membrilor CSM aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, au îngădit dreptul ei, cât și al altor colegi judecători, de a alege în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii după expirarea mandatelor membrilor actuali a judecătorilor integri și în termeni legali/constituționali, fiind încălcat și dreptul ei în calitate de candidat la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, de a fi aleasă în această funcție.

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Din materialele cauzei rezultă că copia încheierii recurate a fost notificată recurentei la 14 martie 2022, fapt ce se confirmă prin recipisă (f. d. 50).

Astfel, se constată că recurenta s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul la 29 martie 2022, în termenul legal.

La 17 mai 2022, prin intermediul poștei electronice, Consiliul Superior al Magistraturii a depus referință, prin care a solicitat declararea cererii de recurs depusă de Ecaterina Buzu împotriva încheierii din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău ca fiind inadmisibilă.

Potrivit art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

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

Supreme de Justiție consideră inoportună invitarea părților la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, întrucât argumentele expuse în cererea de recurs au fost formulate cu suficientă precizie pentru a permite instanței examinarea acesteia.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul împotriva încheierii contestate urmează a fi respins din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie de respingere a recursului.

După cum denotă materialele cauzei, la 28 ianuarie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Ecaterina Buzu a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben, Luizei Gafton, Marianeii Timotin și Sergiu Litvinenco cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021 cu privire la activitatea Consiliului Superior al Magistraturii (f. d. 1-2).

Se mai constată că prin încheierea din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Ecaterina Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben și Luizei Gafton cu privire la contestarea actului administrativ.

A fost explicat reclamantei Ecaterina Buzu că declararea acțiunii inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune (f. d. 43-48).

În susținerea concluziei enunțate, prima instanță a reținut că Ecaterina Buzu, în acțiunea de contencios administrativ de contestare, nu a indicat expres vreun drept personal vătămat prin contestarea actului solicitat.

Verificând legalitatea încheierii contestate, în raport cu motivele recursului și cadrul legal aplicabil speței, instanța de recurs constată ca justificată concluzia Curții de Apel Chișinău cu privire la declararea inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ înaintată de Ecaterina Buzu.

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

Conform art. 207 alin. (1) Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Alineatul (2) al aceluiași articol stipulează la lit. e) că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

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

În același timp, potrivit art. 20 Cod administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

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.

Articolul 39 alin. (1) și (2) Cod administrativ, garantează controlul judecătoresc al activității administrative și stipulează că acesta nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Raportând la caz prevederile legale enunțate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție relevă că sesizarea instanței de judecată de către orice persoană care în opinia sa revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere, implică existența obligatorie a două condiții, și anume, existența vătămării unui drept subiectiv recunoscut de lege a reclamantului și vătămarea dreptului său să fie cauzat printr-un act administrativ, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

Însă, cu toate acestea, din susținerile formulate de Ecaterina Buzu în acțiunea înaintată în judecată, nu se desprinde niciun argument fondat prin care să se motiveze și să se justifice explicit în plan material și/sau procesual care sunt în concret drepturile vătămuate ale acesteia prin actul administrativ contestat sau căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

Drept urmare, obiecțiile Ecaterinei Buzu cu privire la stabilirea prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021, a existenței circumstanțelor privind punerea în aplicare a alin. (3) al art. 7 din Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică în raport cu mandatul membrilor Consiliului Superior al Magistraturii, nu denotă și încălcarea dreptului existent a Ecaterinei Buzu, ca urmare prevederile art. 20 Cod administrativ nu sunt relevante.

În acest aspect, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție nu poate reține argumentul recurenței precum că prin

adoptarea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021 i-a fost încălcat dreptul ei în calitate de candidat la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, de a fi aleasă în această funcție.

Or, contrar acestei alegații, Ecaterina Buzu nu a prezentat probe că la momentul adoptării hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 318/31 din 30 noiembrie 2021, precum și la momentul adresării în instanța de judecată la data de 28 ianuarie 2022 cu prezenta acțiune, aceasta ar fi depus vreo cerere, sesizare, petiție cu privire la încălcarea drepturilor sale în calitate de candidat la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii.

Distinct de cele constatate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că pentru a pretinde apărarea pe calea contenciosului administrativ a unui drept al său, potențialul reclamant urmează să probeze că deține un asemenea drept, precum și faptul că acest drept i-a fost încălcat prin activitatea administrativă, în condițiile în care art. 17 Cod administrativ, cu titlu de principiu inserează existența dreptului vătămat prin activitatea administrativă. Or, în atare situație, pentru a contesta activitatea autorității publice, persoana trebuie să justifice un drept al său încălcat prin actele contestate, așa cum autoritățile acționează în regim de putere publică și asigură activitatea statului în domeniul pentru care a fost format, iar pentru admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este necesar să fie revendicat de către reclamant un drept propriu, condiție care la caz nu s-a confirmat.

În acest sens este relevantă și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)]. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

Pe cale de consecință, se atestă că Curtea de Apel Chișinău, având la bază prevederile art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) Cod administrativ, întemeiat a dispus, prin încheierea din 23 februarie 2022, inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintată de Ecaterina Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben, Luizei Gafton cu privire la contestarea actului administrativ, având în vedere că din acțiunea în contestare și solicitările Ecaterinei Buzu nu rezultă încălcarea prin activitatea administrativă a unui drept al său prin prisma Codului administrativ.

Față de cele ce preced, se constată netemeinicia cererii de recurs depusă de Ecaterina Buzu, fapt ce impune respingerea acesteia și menținerea încheierii din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de Ecaterina Buzu.

Se menține încheierea din 23 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată a Ecaterinei Buzu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, Dorel Musteață, Ninei Cernat, Petru Moraru, Victor Micu, Anatolie Galben, Luizei Gafton, Mariane Timotin și Sergiu Litvinenco cu privire la contestarea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul  
judecătorii

Ala Cobăneanu

Nina Vascan

Nicolae Craiu