

Dosarul nr. 3r-317/22  
2-22108013-01-3r-04102022

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

## DECIZIE

2 noiembrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
Judecătorii

Ala Cobăneanu  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând recursul depus de Denis Russu  
în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui  
Denis Russu împotriva Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la  
contestarea actelor administrative

împotriva încheierii din 14 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin  
care a fost declarată inadmisibilă acțiunea

constată:

La 23 iulie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Denis Russu a depus  
cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu  
privire la contestarea actelor administrative.

Întemeindu-și pretențiile în baza art. 5 CPC, 206 alin. (1) Cod  
administrativ, a solicitat: 1) admiterea acțiunii; 2) anularea în tot a hotărârilor  
Completilui de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Colegiului disciplinar  
de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 127/8 și nr. 139/8 din 1 iulie  
2022 cu privire la examinarea contestațiilor depuse de Denis Russu împotriva  
deciziilor nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022 și nr. 373s-456p/m din 3 mai 2022  
a Inspecției judiciare emise în privința acțiunilor angajaților și judecătorilor Denis  
Băbălău, Stelian Teleucă, Silvia Gîrbu de la Curtea de Apel Chișinău, ca fiind  
ilegale; 3) constatarea faptului că, Completul de contestație al Colegiului  
disciplinar de pe lângă CSM nu și-a îndeplinit obligațiile corespunzător, astfel  
limitându-i posibilitatea examinării materialelor în mod imparțial, complet,  
obiectiv și echitabil.

Prin încheierea din 14 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost  
declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Denis  
Russu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea

hotărârii Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 127/8 și nr. 139/8 din 1 iulie 2022.

La 18 septembrie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Denis Russu a depus recurs împotriva încheierii din 14 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea soluției în baza art. 243 alin. (1) lit. c) și art. 248 alin. (1) lit. b), c) sau d) Cod administrativ, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului.

În motivarea recursului a invocat că la adoptarea soluției, prima instanță nu a întreprins toate acțiunile pentru stabilirea adevărului, nu a asigurat posibilitatea examinării materialelor în mod complet și obiectiv, prin ce s-a încălcat art. 1 și 13 ale Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale, limitându-i dreptul la un remediu efectiv din partea instanței judecătorești.

Or, acțiunea a fost declarată în ordinea contenciosului administrativ împotriva actului administrativ individual defavorabil emis de către Consiliul Superior al Magistraturii, deoarece în baza adoptării acestui act administrativ, au fost comise multiple încălcări procedurale (completul nu a fost format conform legii, întrucât unul dintre membrii completului era obligat să depună cerere de abținere), iar ignorând această normă, evident că s-a încălcat și principiul egalității și echitabilității soluției adoptate de Completul disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii.

La fel, a punctat că prin încheierea recurată, dreptul său a fost afectat în substanța sa, prin prisma art. 13 al Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale.

Deopotrivă, a reiterat aceleași circumstanțe de fapt și de drept invocate anterior în cererea sa de chemare în judecată.

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

Astfel, se constată că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul împotriva încheierii din 14 septembrie 2022, la 18 septembrie 2022, în termenul legal.

În conformitate cu 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 depus de Denis Russu este neîntemeiat și pasibil de a fi respins, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie prin care respinge recursul.

După cum se constată în speță, la data de 13 aprilie 2022, în adresa Consiliului Superior al Magistraturii a parvenit sesizarea depusă de către Denis Russu, prin care a solicitat tragerea la răspundere disciplinară a judecătorilor Curtea de Apel Chișinău – Silvia Gîrbu, Stelian Teleucă și Denis Băbălău.

Se mai reține și faptul că prin decizia motivată nr. 373s-456p/m din 3 mai 2022 a Inspecției judiciare, a fost respinsă ca neîntemeiată sesizarea declarată de condamnatul Denis Russu privind tragerea la răspundere disciplinară a judecătorilor Curții de Apel Chișinău – Silvia Gîrbu, Stelian Teleucă și Denis Băbălău (f. d. 48-52).

Nefiind de acord cu decizia adoptată de Inspeția judiciară, la 25 mai 2022, Denis Russu a contestat-o la Completul de examinare a contestațiilor, solicitând admiterea contestației, anularea deciziei nominalizate, restituirea cauzei către Inspeția judiciară pentru verificări suplimentare și dispunerea cercetării disciplinare a judecătorilor Stelian Teleucă, Silvia Gîrbu și Denis Băbălău, prin prisma comiterii abaterilor disciplinare prevăzute de art. 4 din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor.

Ca urmare, prin hotărârea nr. 127/8 din 1 iulie 2022 a Completului de examinare a contestațiilor nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii, a fost respinsă ca fiind neîntemeiată contestația depusă Denis Russu împotriva deciziei Inspecției judiciare din 3 mai 2022, hotărârea respectivă fiind definitivă (f. d. 42-47).

Totodată, la data de 18 aprilie 2022, în adresa Consiliului Superior al Magistraturii a parvenit sesizarea depusă de Denis Russu, în care au fost invocate acțiuni pretinse a fi ilegale ale judecătorilor Curții de Apel Chișinău.

Prin decizia nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022 a Inspecției judiciare, a fost respinsă sesizarea depusă de Denis Russu privind la tragerea la răspundere disciplinară a judecătorilor Curții de Apel Chișinău, ca vădit neîntemeiată, pe motiv că în conținutul sesizării nu urmează numele judecătorilor, nu sunt descrise fapte, locul și data comiterii acestora, ce ar putea constitui abateri disciplinare prevăzute la art. 4 alin. (1) lit. a)-p) din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor (f. d. 36-39).

Din materialele dosarului mai rezultă că Denis Russu a depus contestație împotriva deciziei Inspecției judiciare nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022, reiterând circumstanțele de fapt invocate în sesizare și menționând că, în cazul în

care aceasta, după cum a constatat inspectorul-judecător, nu corespundea prevederilor art. 20 din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, aceasta urma a-i fi restituită, cu explicarea posibilității depunerii acesteia repetat.

Tot actele cauzei atestă că prin hotărârea nr. 139/8 din 1 iulie 2022 a Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii, a fost respinsă contestația declarată de către Denis Russu împotriva deciziei Inspecției judiciare nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022, emisă pe marginea sesizării depuse la 18 aprilie 2022 asupra acțiunilor judecătorilor Curții de Apel Chișinău, hotărârea nominalizată fiind definitivă (f. d. 30-35).

Ulterior, la 23 iulie 2022, prin intermediul oficiului poștal, Denis Russu a depus, la Curtea de Apel Chișinău, cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative, și anume a hotărârilor Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 127/8 și nr. 139/8 din 1 iulie 2022 cu privire la examinarea contestațiilor depuse de Denis Russu împotriva deciziilor nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022 și nr. 373s-456p/m din 3 mai 2022 a Inspecției judiciare emise în privința acțiunilor angajaților și judecătorilor Denis Băbălău, Stelian Teleucă, Silvia Gîrbu de la Curtea de Apel Chișinău, ca fiind ilegale (f. d. 1-27).

Iar prin încheierea din 14 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Denis Russu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea hotărârii Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 127/8 și nr. 139/8 din 1 iulie 2022 (f. d. 72-76).

Verificând legalitatea și temeinicia încheierii menționate în raport cu criticile formulate în recurs și materialele cauzei coroborat cu normele de drept material și procedural aplicabile raportului juridic litigios, completul pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că încheierea primei instanțe este întemeiată și urmează a fi menținută, având în vedere următoarele.

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. 189 alin. (1) Cod administrativ prevede expres că orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu 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. 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.

Iar în concordanță cu art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, 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 contextul normelor de drept citate, se va reține că, în speță, Denis Russu a contestat hotărârile Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 127/8 și nr. 139/8 din 1 iulie 2022 cu privire la examinarea contestațiilor depuse de Denis Russu împotriva deciziilor nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022 și nr. 373s-456p/m din 3 mai 2022 a Inspecției judiciare, în calitate de parte a raportului administrativ, invocând ilegalitatea acestora.

Completul pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că, în condițiile în care însuși Denis Russu este subiectul care a depus contestațiile împotriva deciziei nr. 373s-456p/ din 3 mai 2022 și, respectiv, deciziei nr. 391s-480p/m din 29 aprilie 2022 ale Inspecției judiciare, emise, de asemenea, la plângerile sale, este indubitabil faptul că acesta poate invoca un interes legitim pe marginea activității administrative realizate și a actelor administrative emise, fapt ce presupune în mod automat că dânsul poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Totodată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ consideră că prima instanță just a reținut art. 27 alin. (1) din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nr. 178 din 25 iulie 2014, potrivit căruia completele de examinare a contestațiilor ale colegiului disciplinar verifică contestațiile împotriva deciziilor inspecției judiciare de respingere a sesizărilor.

Așadar, în accepțiunea art. 28 alin. (1) și (3) din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nr. 178 din 25 iulie 2014, completele de contestație examinează contestațiile împotriva deciziilor inspecției judiciare de respingere a sesizării. Procedura în fața completelor de contestație este scrisă. Completele de contestație decid: a) admiterea contestației și restituirea cauzei inspecției judiciare pentru verificări suplimentare; b) respingerea contestației ca neîntemeiată.

În temeiul art. 29 alin. (3) al Legii menționate, hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este definitivă.

Respectiv, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție notează că, în sensul art. 7<sup>1</sup> din Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și art. 8 din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Inspecția judiciară și Colegiul disciplinar, în calitate de organe specializate ale Consiliului Superior al Magistraturii, activează independent și exercită atribuții quasi-judiciare. Întrucât examinarea sesizărilor se poate finaliza cu aplicarea unei sancțiuni disciplinare în privința unui magistrat independent și inamovibil, în activitatea de înfăptuire a justiției a căruia sunt interzise orice fel de imixțiuni, atât Inspecția judiciară cât și Colegiul disciplinar activează ca un „tribunal”.

În conformitate cu prevederile art. 27 alin. (2) și 29 alin. (1) din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, completele de contestație sunt formate din trei membri ai colegiului disciplinar numiți prin hotărârea colegiului disciplinar.

La fel, în completul de contestație sunt incluși, în mod obligatoriu, doi judecători și un reprezentant al societății civile, iar hotărârea privind respingerea sesizării se adoptă cu votul unanim al membrilor completului de contestație.

Pe această cale, instanța de recurs evidențiază că prin lege organică, și anume articolele 27-29 din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, este reglementată detaliat procedura de examinare a contestațiilor împotriva deciziilor Inspecției judiciare.

De altfel, o persoană interesată căreia Inspecția judiciară i-a respins o sesizare, poate utiliza o „*cale de atac prevăzută de lege*”, depunând o contestație la Completul de examinare a contestațiilor al Colegiului disciplinar. Aceste două etape procedurale, prevăzute de legea organică, reprezintă activități quasi-judiciare, întrucât conțin atât șanse, cât și garanții în materia apărării dreptului pretins încălcat, dar și rigori de formă, conținut și termene de procedură.

La acest segment, important este de remarcat că prin decizia Curții Constituționale nr. 137 din 29 septembrie 2022, a fost declarată inadmisibilă sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a tezei a doua din art. 29 alin. (3) din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, normă juridică ce are incidență directă în speța dedusă judecății.

Așadar, Curtea a menționat că pretinsa existență a unui drept de acces la un tribunal împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării nu este demonstrată prin existența unui drept „civil” care poate fi apărut în justiție. Răspunderea disciplinară a judecătorilor reprezintă o procedură de drept public care urmărește să asigure responsabilitatea judecătorilor și, prin urmare, încrederea publicului în justiție. Fără a nega importanța acestei instituții, Curtea a relevat că, în eventualitatea sancționării disciplinare a unui judecător, persoana

care a depus sesizarea nu va obține vreun avantaj patrimonial sau nepatrimonial care ar putea fi catalogat ca un drept „civil” (*Decizia Curții Constituționale nr. 137 din 29 septembrie 2022, §30*).

În acest context, de menționat este că și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin jurisprudența sa, interpretând articolul 6§1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, a stabilit că „dreptul la un tribunal” (accesul liber la justiție) nu este unul absolut, poate fi limitat, reglementarea sa fiind adesea variabilă în timp și în spațiu, în funcție de nevoile și resursele comunității și ale indivizilor (cauzele *Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii din 21 februarie 1975, §38, Ashingdane contra Regatului Unit din 28 mai 1985, §57*). Condiția impusă constant de jurisprudența Curții în aplicarea articolului 6§1 din Convenție cere ca limitările operate de către statele contractante să nu restrângă nejustificat accesul individului la un „tribunal” în măsura în care dreptul în discuție să fie afectat în chiar substanța sa.

Astfel, instanța de recurs consideră că prima instanță temeinic a reținut că reclamantul Denis Russu a avut acces la un „tribunal”, iar legea organică i-a oferit două niveluri de jurisdicție, astfel încât dreptul acestuia nu este afectat în substanța sa.

Mai mult, această concluzie este fortificată și prin 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 (cauza *Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene, cererea nr. 45572/00*).

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră că nu poate fi reținut argumentul recurentului Denis Russu invocat în cererea de recurs, în sensul că dânsului i-ar fi fost limitat dreptul la un remediu efectiv din partea instanței judecătorești.

Or, în această situație cadrul normativ pertinent instituie o dublă jurisdicție la examinarea sesizării, iar legiuitorul a reglementat în mod expres, prin prisma art. 29 alin. (3) din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nr. 178 din 25 iulie 2014, că *hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este definitivă*.

Corespunzător, instanța de contencios administrativ nu a fost investită cu competența jurisdicțională de a supune aprecierii legalitatea hotărârilor Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 și nr. 2 al Completului de examinare a contestațiilor, în situația în care legea materială stipulează în mod imperativ caracterul definitiv al hotărârilor de respingere a contestațiilor împotriva deciziei Inspecției judiciare.

În aceeași ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție observă că criticile

recurentului vizează, în esență, dezacordul acestuia față de procedura normativă stabilită de contestare a actelor administrative emise de către organele specializate din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii, însă nu relevă în mod substanțial afectarea dreptului fundamental de acces la instanță.

Distinct de aceste constatări, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că prima instanță temeinic și legal a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ depusă de Denis Russu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actului administrativ.

În acest context, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că prima instanță corect a punctat că admisibilitatea/inadmisibilitatea unei acțiuni nu se limitează doar la temeiurile menționate îndeosebi la art. 207 alin. (2) Cod administrativ, ci presupune exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri certe și concludente.

Sintetizând cele reliefate supra și având în vedere faptul că încheierea instanței de fond este întemeiată și legală, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și a menține încheierea contestată.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b), (2) 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 Denis Russu.

Se menține încheierea din 14 septembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a lui Denis Russu împotriva Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron