

Dosarul nr. 3r-147/23  
2-23046571-01-3r-31052023

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. Gh. Mîra, I. Dutca, D. Băbălău)

## D E C I Z I E

06 decembrie 2023

mun. Chișinău

Curtea Supremă de Justiție

Completul de judecată, în componență:

Președinte, judecător

Judecători

Oxana Parfeni

Aliona Donos

Diana Stănilă

examinând recursul depus de Dumitru Raileanu,  
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Dumitru Raileanu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative,  
împotriva încheierii din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ,

### c o n s t a ț ă :

La 29 martie 2023, prin intermediul poștei electronice, Dumitru Raileanu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative (f. d. 3-9).

A solicitat: 1) admiterea acțiunii; 2) anularea în parte a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 505/24 din 13 noiembrie 2018, prin care a fost aprobat Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, și anume a pct. 85 și 86.1; 3) anularea în parte a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018, prin care a fost aprobat Regulamentul privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare, și anume pct. 10.18; 4) anularea deciziei nr. 8/2 din 24 februarie 2023 a Plenului Colegiului disciplinar, prin care a fost restituită și lăsată fără examinare contestația împotriva hotărârii completului de contestație nr. 1 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 235/11 din 17 noiembrie 2022; 5) obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a examina contestația împotriva hotărârii completului de contestație nr. 1 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 235/11 din 17 noiembrie 2022.

Prin încheierea din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Dumitru Raileanu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative (f. d. 79-86).

La 16 mai 2023, prin intermediul poștei electronice, Dumitru Raileanu a depus recurs împotriva încheierii din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea acestuia, casarea încheierii primei instanțe, cu emiterea unei decizii de admitere integrală a cerințelor din acțiune (f. d. 89-96 verso).

În motivarea recursului, a invocat că prima instanță nu a luat în considerare faptul că dânsul a indicat expres în textul cererii de chemare în judecată interesul său în soluționarea unei cauze disciplinare în privința unui judecător concret și încălcarea dreptului la un recurs efectiv.

Astfel, a susținut că prin existența unor prevederi contrare legii din Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 505/24 din 13 noiembrie 2018 și Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018, dânsului i se încalcă drepturi concrete, prin adoptarea unor acte procedurale viciate.

La fel, a obiectat că Curtea de Apel Chișinău nu a intervenit în stabilirea caracterului ilegal al unui act administrativ normativ, care încalcă dreptul la un recurs efectiv, iar acest comportament al instanței de judecată creează percepția că reclamantul nu este auzit, precum și aparența despre atitudinea părtinitoare a instanței în defavoarea sa.

La 07 iunie 2023, prin intermediul poștei electronice, Consiliul Superior al Magistraturii a depus referință la recursul înaintat de către Dumitru Raileanu, prin care a solicitat respingerea acestuia și menținerea încheierii din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău (f. d. 104-104 verso).

Conform art. 242 din Codul 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 actele dosarului rezultă că copia încheierii recurate a fost notificată la adresa electronică a recurentului Dumitru Raileanu la 04 mai 2023, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la materialele cauzei (f. d. 87).

Astfel, se constată că recurentul s-a conformat prevederilor legale și a declarat recursul la 16 mai 2023, în termenul legal.

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

Completul de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că recursul depus de Dumitru Raileanu este neîntemeiat și pasibil de a fi respins, din motivele ce succed.

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

Potrivit 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.

Conform art. 5 din Codul 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.

În temeiul art. 12 din Codul administrativ, un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

În sensul art. 20 din Codul 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.

Potrivit art. 39 din Codul administrativ, 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.

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

Conform art. 189 alin. (1) și (2) 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. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Prevederile art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) din Codul administrativ stabilesc că instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contencios administrativ.

Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. 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.

Reieșind din sensul normelor juridice enunțate supra, instanța de recurs precizează că unul dintre elementele definiției ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. În acest mod, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia îi se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat. Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Astfel, este de notat că prevederile art. 17 din Codul administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, deci anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică.

Acest argument impune și raționamentul că dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Cu referire la pretenția lui Dumitru Raileanu, în ceea ce ține de anularea în parte a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 505/24 din 13 noiembrie 2018, prin care a fost aprobat Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, și anume a pct. 85 și 86.1 și anularea în parte a Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 506/24 din 13 noiembrie 2018, prin care a fost aprobat Regulamentul privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare, și anume pct. 10.18, instanța de recurs constată că acest capăt de cerere constituie o acțiune de control normativ, în sensul art. 206 alin. (1) lit. e) din Codul administrativ.

La acest capitol, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție apreciază ca fiind întemeiată soluția adoptată de către prima instanță de declarare a inadmisibilității acțiunii, or, Dumitru Raileanu, în acțiunea de contencios administrativ de control normativ, nu a indicat expres vreun drept personal vătămat prin actele administrativ contestate.

Mai mult, prin adoptarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, prin care au fost aprobate pct. 85 și 86.1 din Regulamentul cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, precum și pct. 10.18 din Regulamentul privind organizarea, competența și modul de funcționare a Inspecției Judiciare, nu rezultă că lui Dumitru Raileanu i-au fost încălcate anumite drepturi sau libertăți personale, în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Totodată, Completul de judecată remarcă și faptul că din acțiunea de control normativ, înaintată de Dumitru Raileanu, nu se desprinde niciun argument fondat prin care să se motiveze și să se justifice explicit în plan material și/sau procesual care sunt *in concreto* acele drepturi vătămate ale acestuia prin operațiunile administrative contestate sau căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.

În acest sens, este relevantă și jurisprudența constantă 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).

Prin urmare, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că prima instanță corect a ajuns la concluzia de a declara inadmisibilă pretenția nominalizată, în temeiul art. 207 alin. (1) și (2), lit. e) din Codul administrativ.

Sub un alt aspect, Completul de judecată relevă și faptul că pretențiile revendicate de către Dumitru Raileanu, în partea ce țin de anularea deciziei nr. 8/2 din 24 februarie 2023 a Plenului Colegiului disciplinar, prin care a fost restituită și lăsată fără examinare contestația împotriva hotărârii completului de contestație nr. 1 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 235/11 din 17 noiembrie 2022, precum și obligarea Consiliului Superior al Magistraturii de a examina contestația împotriva hotărârii completului de contestație nr. 1 al Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 235/11 din 17 noiembrie 2022, sunt caracteristice unei acțiuni în contestare și, respectiv, în obligare, conform art. 206 alin. (1) lit. a) și b) din Codul administrativ.

Completul de judecată stabilește că Dumitru Raileanu a contestat decizia Plenului Colegiului disciplinar de pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii nr. 8/2 din 24 februarie 2023, în calitate de parte a raportului administrativ, menționând că decizia dată a fost adoptată ca urmare a examinării contestației depuse de el împotriva hotărârii nr. 235/11 din 17 noiembrie 2022 a Completului de examinare a contestațiilor nr. 1 al Colegiului disciplinar, emise în privința acțiunilor judecătorului Elisaveta Buzu de la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana.

Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție 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 (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), potrivit căruia completele de

examinare a contestațiilor ale colegiului disciplinar verifică contestațiile împotriva deciziilor inspecției judiciare de respingere a sesizărilor.

În accepțiunea art. 28 alin. (1) și (3) din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor nr. 178 din 25 iulie 2014 (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), 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) din actul normativ menționat (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este definitivă.

În context, incidență directă asupra circumstanțelor de fapt ale cauzei au prevederile pct. 85, 86.1 ale Regulamentului cu privire la activitatea Colegiului disciplinar, aprobat prin hotărârea nr. 505/24 din 13 noiembrie 2018 a Consiliului Superior al Magistraturii, care stabilesc că hotărârea privind respingerea contestației împotriva deciziei inspecției judiciare de respingere a sesizării este fără drept de atac. Contestația împotriva hotărârii completului de examinare a contestațiilor, prin care a fost respinsă contestația împotriva deciziei Inspecției judiciare de respingere a sesizării se va restitui fără examinare printr-o decizie motivată a Colegiului disciplinar.

Respectiv, Completul de judecată 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 îndeplinire 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 (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), 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 Inspekția 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 judecării.

Așadar, Curtea a menționat că pretinsa existență a unui drept de acces la un tribunal împotriva deciziei inspekției judiciare de respingere a sesizării nu este demonstrată prin existența unui drept „civil” care poate fi apărat 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 Dumitru Raileanu 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.

Pe cale de consecință, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție consideră că nu poate fi reținut argumentul recurentului Dumitru Raileanu 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 (în redacția legii în vigoare la data emiterii actului

administrativ contestat), 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 hotărârii Completului de examinare a contestațiilor nr. 1, 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 de judecată 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 de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că prima instanță temeinic și legal a ajuns la concluzia inadmisibilității acțiunii depuse de Dumitru Raileanu, în temeiul art. 207 alin. (1), (2) lit. e) din Codul administrativ, inclusiv în latura ce ține de acțiunea în contestare și, respectiv, în obligare.

În atare circumstanțe, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de Dumitru Raileanu și de a menține încheierea din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b), alin. (2) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție

#### d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Dumitru Raileanu.

Se menține încheierea din 27 aprilie 2023 a Curții de Apel Chișinău a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Dumitru Raileanu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actelor administrative.

Decizia este irevocabilă.

Președinte, judecător

Oxana Parfeni

Judecători

Aliona Donos

Diana Stănilă