



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la transmiterea dosarului spre conexare la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Vadim Machidon împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

*(Dosarul nr. 3d-49/23
NR. PIGD 2-23171219-01-3d-30112023)*

Transmiterea cauzei spre examinare instanței competente (art.198 alin.(2) din Codul administrativ). Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual.

13 septembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică acțiunea depusă de Vadim Machidon

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judcători*,

Cristina Cebotari, Alexandru Brașoveanu, *grefieri*.

Cu participarea:

Reclamantului – *Vadim Machidon*

Reprezentantului reclamantului, Vadim Machidon – *avocatului Vadim Ciobanu*

Reprezentantului pârâtului, Consiliului Superior al Procurorilor –
Iulian Gainaru

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 30 noiembrie 2023, Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală, solicitând anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, prin care s-a admis demersul Procurorului General interimar și s-a eliberat acordul în vederea suspendării sale din funcția de procuror în Procuratura raionului Orhei.

2. La 16 ianuarie 2024, Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu a depus cerere de chemare în judecată completată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală, în care a indicat pretențiile inițiale și a solicitat admiterea acestora.

3. Prin referința depusă la 08 decembrie 2023, Consiliul Superior al Procurorilor a solicitat respingerea acțiunii depuse de Vadim Machidon, deoarece obiecțiile reclamantului invocate în cererea de chemare în judecată sunt neîntemeiate. Or, Vadim Machidon nu poate revendica că prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror” i s-a încălcat un drept în sensul art.17 din Codul administrativ, în condițiile în care legislația în vigoare cert consacră că instanța de contencios administrativ poate fi sesizată de orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, ce presupune totalitatea actelor

administrative individuale și normative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea. Iar procedura privind adoptarea Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, a fost în strictă concordanță cu prevederile legale.

4. În cadrul ședinței de judecată, reclamantul Vadim Machidon a solicitat admiterea cererii sale de chemare în judecată din motivele de fapt și de drept invocate în acțiune.

5. Reprezentantul reclamantului, Vadim Machidon, avocatul Vadim Ciobanu a susținut cererea de chemare în judecată și a solicitat admiterea acesteia.

6. Reprezentantul pârâtului, Consiliului Superior al Procurorilor Iulian Gainaru a reiterat poziția menționată în referința depusă, optând pentru respingerea acțiunii înaintate de Vadim Machidon.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

La momentul examinării prezentei acțiuni, prevederile legale relevante aveau următorul conținut:

7. Art.191 alin.(5) lit.a) din Codul administrativ:

„(5) Curtea Supremă de Justiție soluționează:

a) în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile în contencios administrativ privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Procurorilor;”

8. Art.196 alin.(1) din Codul administrativ:

„(1) Acțiunea în contencios administrativ se depune la instanța de judecată în a cărei rază teritorială își are sediul autoritatea publică care a desfășurat activitatea administrativă contestată, dacă legea nu prevede altfel.”

9. Art.197 din Codul administrativ:

„Nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.”

10. Art.198 alin.(2) din Codul administrativ:

„(2) Dacă constată că nu este competentă teritorial sau material, instanța de judecată transmite acțiunea în contencios administrativ instanței de judecată competente printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs.”

11. Art.3 din Codul administrativ:

„Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire 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.”.

12. 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.”

13. Art. 10 alin. (1) din Codul administrativ:

„(1) 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.”

14. Art. 15 alin.(1) și (2) din Codul administrativ:

„(1) Operațiunile administrative sînt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice.

(2) Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.”

15. 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.”

16. 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.”

17. Art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ:

„(1) Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit.

(2) 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.”

18. Art. 189 alin.(1) din Codul administrativ:

„ (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.”

19. Art. 207 alin.(1) al.(2) lit.e) și alin.(3) din Codul administrativ:

„(1) Instanța verifică din oficiu dacă sînt 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.

(2) Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;

(3) Declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit.a)–e) exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.”

20. Art.209 alin.(1) lit.a) și b) din Codul administrativ:

„(1) Acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin.(1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.”

21. Art. 230 din Codul administrativ:

„Încheierile judecătorești care se motivează se emit în procedură scrisă. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează participanții la proces.”

22. Art. 55 alin.(1), (2) și (6) din Legea cu privire la procuratură nr.3 din 25 februarie 2016:

„(1) Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție de către Procurorul General, cu acordul scris al Consiliului Superior al Procurorilor. În situații ce nu suferă amânare, Procurorul General îl poate suspenda pe procuror fără acordul Consiliului Superior al Procurorilor, pînă la următoarea ședință a Consiliului Superior al Procurorilor.

(2) Procurorul este suspendat din funcție prin ordin al Procurorului General, fără implicarea Consiliului Superior al Procurorilor, atunci când i se acordă concediu de maternitate și concediu pentru îngrijirea copilului pînă la vîrsta de 6 ani. În celelalte cazuri prevăzute de lege, procurorul este suspendat din funcție prin ordin al Procurorului General, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor.

(6) Procurorul poate ataca hotărîrea privind suspendarea sa din funcție în instanța de judecată în condițiile legii.”

23. Art.79 alin.(1) al Legii cu privire la procuratură nr.3 din 25 februarie 2016:

„(1) Hotărîrile Consiliului Superior al Procurorilor pot fi contestate la Curtea Supremă de Justiție de orice persoană vătămată într-un drept al său într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data la care hotărîrea vizată i-a fost comunicată.”

24. Pct.12.11 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin Hotărîrea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-225 din 14 septembrie 2016:

„12.11 Procurorul în privința căruia este pornită o urmărire penală poate fi suspendat din funcție prin ordin al Procurorului General. În prealabil, Procurorul

General sau, după caz, procurorul care exercită urmărirea penală sesizează Consiliul cu solicitarea de eliberare a acordului scris în vederea suspendării din funcție a procurorului. Sesizarea despre suspendarea din funcție se susține în fața Consiliului de către de către procurorul inițiator al procedurii de suspendare din funcție.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

25. Prin prisma dispozițiilor art.209 din Codul administrativ în coroborare cu prevederile art. 79 alin.(1) al Legii cu privire la procuratură nr.3 din 25 februarie 2016, instanța de judecată menționează că Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu s-a conformat dispozițiilor legale și a depus în termen acțiunea la 30 noiembrie 2023, având în vedere că copia dispozitivului Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, i-a fost notificată, prin e-mail la 21 noiembrie 2023, iar hotărârea motivată la 07 decembrie 2023.

26. Studiind materialele cauzei, argumentele participanților la proces din cererea de chemare în judecată și referință, precum și prin prisma dispozițiilor legale enunțate la pct.7-24, instanța de judecată conchide că acțiunea înaintată de Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu, urmează a fi transmisă Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani spre conexare și examinare concomitentă cu cererea de chemare în judecată înaintată de Vadim Machidon împotriva Procuraturii Generale, terț Consiliul Superior al Procurorilor privind anularea ordinului Procurorului General interimar nr. 1910-p din 20 noiembrie 2023 „Cu privire la suspendarea din funcție”.

27. În argumentarea concluziei enunțate, instanța de judecată notează că, la 01 decembrie 2022, Procurorul General interimar a înaintat un demers Consiliului Superior al Procurorilor, prin care a solicitat eliberarea acordului de către Consiliul Superior al Procurorilor, pentru suspendarea provizorie din funcție a procurorului în Procuratura raionului Orhei, Vadim Machidon, până la adoptarea definitivă a hotărârii pe cauza penală (f.d.1-6 dos. adm.).

28. Prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, s-a admis demersul Procurorului General interimar și s-a eliberat acordul în vederea suspendării din funcția de procuror în Procuratura raionului Orhei a dlui Vadim Machidon (f.d.87-90, dos. adm.).

29. Iar prin ordinul Procurorului General interimar nr.1910-p din 20 noiembrie 2023 „Cu privire la suspendarea din funcție”, s-a suspendat Vadim Machidon din funcția de procuror în Procuratura raionului Orhei, de la 20 noiembrie 2023, până la adoptarea unei hotărâri pe caz.

30. La 30 noiembrie 2023, Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu a depus prezenta cerere de chemare în judecată, completată la 16 ianuarie 2024, prin care a solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”.

31. Iar, la 16 ianuarie 2024, Vadim Machidon, reprezentat de avocatul Vadim Ciobanu a depus cerere de chemare în judecată împotriva Procuraturii Generale, terț Consiliul Superior al Procurorilor, solicitând anularea ordinului Procurorului General interimar nr.1910-p din 20 noiembrie 2023 „Cu privire la suspendarea din funcție”, care la moment se află spre examinare la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

32. Așadar, având în vedere dispozițiile art.189 alin.(1), art.198 alin.(2), art.5, 10 alin.(1), art. 15, 20 ale Codului administrativ, menționate la pct.10, 12-14, 16 și 18, instanța de judecată notează că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

33. Activitatea autorităților administrației publice se realizează prin două categorii de forme, una producătoare de efecte juridice – acte administrative, contractele administrative și alta neproducătoare de efecte juridice proprii – operațiunile administrative.

34. Sub acest aspect, completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că prevederile articolului 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ urmează a fi aplicate în corespundere cu dispozițiile articolelor 17, 20 și 39 din Codul administrativ.

35. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează, că sub aspect procesual, accesul liber la justiție se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane, ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

36. Astfel, pentru a pune pe rol o acțiune în contencios administrativ, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiții de formă și conținut, precum ar fi: respectarea competenței jurisdicționale, existența capacității procesuale, revendicarea unui drept încălcat, etc.

37. În context, instanța de judecată, accentuând caracterul complex și multi-etapizat al procedurii de suspendare din funcție a unui procuror, prin prisma dispozițiilor art. 55 alin.(1), (2) și (6) din Legea cu privire la

procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 în coroborare cu pct. 12.11 din Regulamentul Consiliului Superior al Procurorilor, aprobat prin Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.12-225 din 14 septembrie 2016, precizează că procedura administrativă de suspendare din funcție a unui procuror conține mai multe etape, după cum urmează: solicitarea de către Procurorul General de la Consiliul Superior al Procurorilor a acordului pentru suspendarea din funcție procurorului; exprimarea acordului de către Consiliul Superior al Procurorilor și emiterea actelor administrative individuale (ordine) de către Procurorul General de suspendare din funcție a persoanelor respective.

38. Faptul că Vadim Machidon a contestat într-un proces separat Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, nu a determinat pierderea conexității între toate etapele procedurii administrative contestate, și nu a exclus legătura cauzală între operațiunile administrative și actele administrative individuale din cadrul acestei proceduri administrative în raport cu prejudicierea intereselor lui.

39. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, contestată în speță, nu întrunește elementele obligatorii ale actului administrativ și astfel, nu constituie act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, dar o operațiune administrativă întreprinsă de Consiliul Superior al Procurorilor, care desinestătător nu produce ca atare efecte juridice, iar temeiul de drept care garantează suspendarea din funcția de procuror este actul administrativ individual, emis de către angajator, în speță ordinul Procurorului General interimar nr. 1910-p din 20 noiembrie 2023 „Cu privire la suspendarea din funcție”. Or, acordul scris eliberat de către Consiliul Superior al Procurorilor este o pre-condiție, un element prealabil obligatoriu pe care Procurorul General trebuie să-l obțină în această procedură pentru emiterea ordinului corespunzător, dar nu este actul administrativ care în mod direct ar influența raporturile de muncă față de Vadim Machidon. Iar, operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual.

40. De altfel, instanța de judecată relevă că operațiunile administrative realizate (demersul Procurorului General interimar, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor) și actul administrativ individual (ordinul), emise cu referire la această speță de către Procurorul General interimar și respectiv de Consiliului Superior al Procurorilor împreună generează efecte juridice cu incidență la caz. Or, procurorul își suspendă activitatea de la emiterea ordinului de suspendare din funcție de către Procurorul General.

41. Conform jurisprudenței Curții Europene, dreptul de acces la instanță trebuie să fie „concret și efectiv” (cauza *Bellet v. Franței*, pct. 38; *Zubac v. Croației (MC)*, pct. 76-79). Caracterul efectiv al dreptului de acces impune ca un individ „să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (ibidem, pct. 36; *Nunes Dias v. Portugaliei (dec.)* în privința normelor privind citarea de a compărea în instanță).

42. Această concluzie este impusă și de articolul 20 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care prevede că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. De asemenea, concluzia este confirmată de articolul 119 din Constituția Republicii Moldova, din care rezultă că împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și organele de stat competente pot exercita căile de atac, în condițiile legii. Iar în scopul respectării în speță a prevederilor art.6 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului, este relevantă jurisprudența CtEDO în cauza *Dos Santos Calado v. Portugalia*, 31 martie 2020.

43. În acest sens Curtea Europeană a reținut, în unanimitate, că a existat o încălcare a articolului 6 § 1 din cauza lipsei accesului la un tribunal, de vreme ce Curtea Constituțională a dat dovadă de un formalism excesiv atunci când a declarat inadmisibile recursurile constituționale (§ 118-125), deoarece deși judecătorii la nivel național au înțeles care erau motivele recursurilor, ei le-au respins doar pentru nerespectarea unei condiții de formă.

44. Așadar, având în vedere cele menționate și pentru a evita îngrădirea nejustificată a accesului la revendicarea drepturilor lui Vadim Machidon în cadrul unui proces judiciar echitabil, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide trimiterea cauzei la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani pentru conexare și examinare împreună cu cerința privind anularea ordinului Procurorului General interimar nr. 1910-p din 20 noiembrie 2023, „Cu privire la suspendarea din funcție”.

45. Astfel, deoarece conform competenței la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani se examinează cerințele lui Vadim Machidon privind anularea ordinului Procurorului General interimar nr. 1910-p din 20 noiembrie 2023, „Cu privire la suspendarea din funcție”, și din motiv că operațiunea administrativă urmează soarta actului administrativ, pentru că efectele juridice ale actului administrativ survin în urma procedurii întregi de suspendare din funcție a procurorului, dar nu separat pentru o operațiune sau pentru un act, Completul Curții Supreme de Justiție va remite, conform competenței, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani și cauza actuală – privind contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor

nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, care este inseparabilă de cerința lui Vadim Machidon privind anularea ordinului Procurorului General interimar nr. 1910-p din 20 noiembrie 2023, „Cu privire la suspendarea din funcție”.

46. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art.198 alin. (2), art. 230 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Transmite acțiunea în contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Vadim Machidon împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-191/2023 din 15 noiembrie 2023 „cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, pentru conexare și examinare concomitentă cu acțiunea înaintată de Vadim Machidon împotriva Procuraturii Generale, terț Consiliul Superior al Procurorilor, privind anularea ordinului Procurorului General interimar nr.1910-p din 20 noiembrie 2023 „Cu privire la suspendarea din funcție” – Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă