



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea acțiunii,

în cauza de contencios administrativ, intentată la contestația depusă de Angela Braga împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului de la Curtea de Apel Centru Angela Braga și dispunerea reluării procedurii de evaluare externă a acesteia de către Consiliul Superior al Magistraturii,

(Dosarul nr. 3-5/25
PIGD 2-25060494-01-3-02052025)

Modalitatea de contestare a operațiunilor administrative și delimitarea acestora de actele administrative individuale.
--

27 mai 2025

Textul corespunde originalului

Examinând chestiunea admisibilității acțiunii în contencios administrativ intentate la contestația depusă de Angela Braga,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Diana Stănilă,

Ion Malanciuc, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 2 mai 2025, prin intermediul poștei electronice, Angela Braga a depus la Curtea Supremă de Justiție contestația împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor, prin care au solicitat (f.d. 2-8):

- Admiterea acțiunii (contestației).
- Anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului Curții de Apel Centru Angela Braga.
- Dispunerea reluării procedurii de evaluare externă a judecătorului Curții de Apel Centru Angela Braga, de către Consiliul Superior al Magistraturii.

2. Reclamanta susține că Hotărârea nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 emisă de Consiliul Superior al Magistraturii este ilegală și neîntemeiată, solicitând anularea acesteia pe următoarele considerente:

3. În primul rând, hotărârea contestată a fost adoptată cu depășirea termenului legal. Potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 252/2023, Consiliul Superior al Magistraturii este obligat să se pronunțe asupra raportului de evaluare în termen de cel mult 30 de zile de la recepționarea acestuia. Raportul Comisiei de evaluare a fost recepționat la 13 martie 2025, iar hotărârea a fost emisă abia la 16 aprilie 2025, fără ca termenul să fi fost prelungit în mod legal și fără informarea subiectului evaluării. Această depășire constituie o încălcare procedurală gravă.

4. În al doilea rând, reclamanta invocă faptul că hotărârea contestată nu este motivată corespunzător. Legea nr. 252/2023 prevede că respingerea unui raport de evaluare poate fi dispusă doar dacă există circumstanțe de fapt sau erori procedurale care ar fi putut conduce la o concluzie eronată privind promovarea sau nepromovarea evaluării. În speță, Consiliul a invocat doar existența unor „pretinse acțiuni” ce fac obiectul unui dosar penal aflat în fază incipientă, fără ca acestea să fie probate și fără a demonstra că ar reprezenta circumstanțe de fapt relevante sau erori procedurale care afectează validitatea raportului. Prin urmare, nu se respectă cerința legală de motivare a hotărârii.

5. În al treilea rând, reclamanta subliniază că nu i s-a asigurat dreptul la apărare, fiind exclusă nejustificat de la ședința CSM în cadrul căreia s-a

examinat raportul de evaluare. Deși a depus în prealabil o cerere prin care a solicitat participarea sa la ședință, aceasta a fost ignorată, iar hotărârea a fost adoptată în lipsa sa. Totodată, reclamanta nu a avut acces la unele acte care au fost utilizate în fundamentarea deciziei, inclusiv sesizarea Procurorului General și hotărârile CSM nr. 139/11 și 143/12, acestea fiindu-i comunicate abia ulterior, după adoptarea hotărârii. În acest mod, i-a fost încălcat dreptul de a cunoaște probele și de a prezenta contraprobe, garantat de art. 94 din Codul administrativ.

6. De asemenea, reclamanta invocă un tratament discriminatoriu. Deși în aceeași zi Consiliul a recepționat două rapoarte de evaluare, în cazul unui alt judecător termenul de examinare a fost prelungit, iar în cazul său raportul a fost respins în grabă și în lipsa sa, fără justificare obiectivă. O astfel de practică contravine principiului egalității și nediscriminării, consacrat de art. 23 din Codul administrativ.

7. Reclamanta arată că argumentele CSM privind presupusele fapte de corupție sunt pur speculative și nu pot fi considerate dovezi în sensul legii. În sprijinul acestei afirmații, ea face trimitere la jurisprudența Curții Constituționale (Hotărârea din 16 ianuarie 2025) și la opinia Comisiei de la Veneția, potrivit căreia Consiliul poate respinge raportul doar în prezența unor dovezi care confirmă, nu doar sugerează, lipsa de integritate. Or, în cauză nu există o hotărâre definitivă de condamnare și nici alte probe certe. Doar existența unei anchete penale, fără concluzii judiciare, nu poate constitui motiv suficient pentru a respinge raportul pozitiv al Comisiei de evaluare.

8. Mai mult decât atât, cererea reclamantei de suspendare a examinării raportului a fost respinsă în mod formal și superficial, deși era întemeiată legal. Reclamanta a invocat temeiul prevăzut de art. 81 din Codul administrativ – existența unui raport juridic (urmărirea penală) ce ar putea influența soluția pe fond. Totuși, Consiliul a respins cererea ca inadmisibilă, dar, în mod paradoxal, a utilizat exact acele împrejurări pentru a respinge raportul. Această contradicție denotă lipsa unei analize reale și obiective.

9. În final, reclamanta subliniază că prin colectarea și utilizarea de informații penale incomplete și neverificate, fără a i se garanta accesul la ele și fără a-i permite exprimarea unui punct de vedere, s-a produs o ingerință nejustificată în viața sa privată, contrar art. 8 din CEDO. De asemenea, au fost încălcate drepturile garantate de art. 6 și art. 13 CEDO, precum și de art. 20, 53 și 114 din Constituția Republicii Moldova.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

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

„Curtea Supremă de Justiție soluționează în primă instanță, prin hotărâri irevocabile, acțiunile în contencios administrativ privind contestarea hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii și ale Consiliului Superior al Magistraturii.”

11. Art. 2 din Codul administrativ:

„Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ. Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.”

12. Art. 3 din Codul administrativ:

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

13. 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.”

14. Art. 6 alin. (1) din Codul administrativ:

„Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.”

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

„Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.”

16. Art. 11 alin. (1) din Codul administrativ:

„Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.”

17. Art. 15 din Codul administrativ:

„Operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.”

18. 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.” 18. 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.”

19. Art. 22 alin. (1) din Codul administrativ:

„Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.”

20. Art. 39 din Codul administrativ:

„Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și 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.”

21. Art. 189 alin. (1) 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.”

22. Art. 207 alin. (1), (2) lit. e) din 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. 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.”

23. Art. 18 alin. (1) și (3) lit. b) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative:

„Consiliul Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliul Superior al Procurorilor examinează rezultatele evaluării în ședință, în baza dosarului de evaluare recepționat de la comisia de evaluare. Subiectul evaluării poate prezenta informații suplimentare pe care le consideră relevante doar dacă probează că a fost în imposibilitate de a le prezenta anterior. Reprezentantul comisiei de evaluare și subiectul evaluării, în persoană, sunt în drept să își prezinte poziția.

Prin hotărâre motivată, adoptată în cel mult 30 de zile de la recepționarea documentelor menționate la art.17 alin.(6), consiliul respectiv:

b) respinge raportul cu privire la evaluare și dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare, dacă constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

24. Completul de judecată constată că contestația formulată de reclamanta Angela Braga vizează anularea Hotărârii Consiliului Superior al

Magistraturii nr. 181/15 din 16 aprilie 2025, prin care s-a respins Raportul Comisiei de evaluare externă cu privire la rezultatul evaluării și s-a dispus reluarea procedurii de evaluare externă a acesteia în temeiul Legii nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor.

25. În conformitate cu dispozițiilor art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este acel act emis de o autoritate publică în regim de putere publică, în vederea reglementării unui caz concret, care produce efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor unei persoane determinate. Doar actele care creează ori sting raporturi juridice pot constitui obiect al controlului judecătoresc în cadrul contenciosului administrativ.

26. În speță, analizând conținutul Hotărârii nr. 181/15, completul de judecată reține că aceasta nu stabilește și nu modifică în mod direct statutul profesional al reclamantei, și nici nu produce efecte juridice imediate asupra drepturilor sau obligațiilor acesteia. Actul contestat reprezintă o măsură intermediară și organizatorică în cadrul unei proceduri administrative complexe, constând în reluarea evaluării externe, fără a include o decizie finală cu privire la promovarea sau nepromovarea evaluării. Această etapă procedurală nu încheie procesul administrativ și nu se finalizează cu o manifestare de voință juridică care să afecteze direct situația reclamantei.

27. Prin urmare, hotărârea contestată nu are caracterul unui act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, ci se încadrează în noțiunea de operațiune administrativă prevăzută de art. 15 din același cod – fiind o activitate pregătitoare, lipsită de caracter executoriu și fără valoare decizională în raport cu drepturile sau obligațiile subiectului evaluării. Conform practicii judiciare și doctrinei în materie, astfel de acte intermediare nu pot fi atacate separat în contencios administrativ, decât dacă produc efecte juridice directe și autonome, condiții care în prezenta cauză nu sunt întrunite.

28. Mai mult, completul reține că eventualele vicii sau nereguli invocate de reclamantă – referitoare la lipsa audierii, accesul la dosar sau tratamentul diferențiat – sunt aspecte ce pot fi valorificate, în mod efectiv, doar în cadrul contestației împotriva actului final ce urmează să fie emis de CSM în urma procedurii reluate. În lipsa unei hotărâri de promovare sau nepromovare a evaluării, nu se poate vorbi despre o vătămare actuală și concretă, astfel cum impune art. 35 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova și art. 6 § 1 din CEDO.

29. Completul de judecată mai reține că declanșarea procedurii de evaluare și măsurile conexe acesteia, inclusiv reluarea procedurii, reprezintă atribuții prevăzute expres de Legea nr. 252/2023 și nu afectează în sine drepturile fundamentale ale persoanei evaluate, atât timp cât procesul nu s-a finalizat printr-un act cu caracter definitiv. Posibilele suspiciuni de parțialitate sau încălcări procedurale pot fi invocate, potrivit legii, în cadrul evaluării reluate, în fața Comisiei de evaluare, și, eventual, contestate ulterior în fața instanței, dar numai în măsura în care acestea vor sta la baza unei decizii finale care produce efecte juridice.

30. Reclamanta nu a demonstrat că hotărârea contestată ar fi produs o vătămare directă și actuală a vreunui drept sau interes legitim. Simpla reluare a unei proceduri administrative nu echivalează cu afectarea unui drept subiectiv, ci reprezintă o etapă pregătitoare a unei proceduri în curs. Or, dreptul de acces la justiție este garantat doar în raport cu acte administrative individuale care determină o modificare juridică a situației reclamantului, nu cu privire la măsuri organizatorice sau intermediare.

31. Faptul că în cuprinsul dispozitivului Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 se menționează posibilitatea de a contesta actul la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile de la notificare nu este suficient pentru a conferi acestuia, în mod automat, natura unui act administrativ individual, în sensul art. 10 alin. (1) din Codul administrativ.

32. Potrivit jurisprudenței constante și principiilor dreptului administrativ, însăși instanța de contencios administrativ este chemată să stabilească dacă actul contestat îndeplinește, în mod obiectiv, condițiile pentru a fi calificat drept act administrativ individual – adică dacă este emis în regim de putere publică, reglementează o situație juridică concretă și produce efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor unei persoane determinate. Această analiză trebuie să se raporteze la conținutul real al actului, la natura sa juridică și la efectele pe care le produce, și nu poate fi substituită de o simplă mențiune formală inserată în dispozitivul actului.

33. Menționarea în hotărâre a căii de atac și a termenului de contestare poate reprezenta o indicație a autorității emitente privind modul de valorificare a actului, însă nu înlocuiește competența exclusivă a instanței de judecată de a verifica admisibilitatea acțiunii. În caz contrar, instanța ar deveni pur formalistă, acceptând controlul jurisdicțional asupra oricărui act care cuprinde o asemenea mențiune, chiar dacă actul, în mod obiectiv, nu este de natură să producă o vătămare juridică directă și actuală.

34. Astfel, instanța are obligația de a analiza natura juridică a actului, indiferent de forma sa externă sau de eventualele prevederi din dispozitivul acestuia privind termenul de contestare. În speță, simpla trimitere la calea de atac și la termenul de 15 zile nu este suficientă pentru a conferi hotărârii contestate caracterul de act administrativ individual susceptibil de control judecătoresc.

35. Această exigență derivă din principiul legalității procedurii administrative și din exigențele unui control judecătoresc efectiv și riguros, prevăzut de art. 6 §1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 20 și art. 53 din Constituția Republicii Moldova, precum și art. 194 și art. 219 Cod administrativ.

36. Prin urmare, chiar dacă actul contestat conține mențiunea expresă privind posibilitatea de contestare în termen de 15 zile, instanța de contencios administrativ nu este ținută de această indicație, întrucât stabilirea căilor și termenelor de atac revine exclusiv legiuitorului, nu autorității publice emitente.

37. Pe cale de consecință, constatând că Hotărârea nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 nu are caracterul unui act administrativ individual și nu produce o vătămare juridică concretă și efectivă, instanța reține că nu este îndeplinită condiția admisibilității prevăzută de Codul administrativ. În aceste condiții, acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă.

38. În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) și 230 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, intentată la contestația depusă de Angela Braga împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 181/15 din 16 aprilie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului de la Curtea de Apel Centru Angela Braga și dispunerea reluării procedurii de evaluare externă a acesteia de către Consiliul Superior al Magistraturii.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă