



**CURTEA SUPRĂMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea acțiunii,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Elena Ceruța împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-170/2025 din 7 mai 2025 cu privire la demersul Comisiei de evaluare a procurorilor privind transmiterea listei următoarei categorii de subiecți ce urmează a fi evaluați în temeiul Legii nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative,

*(Dosarul nr. 3d-40/25
PIGD 2-25070646-01-3d-20052025)*

Modalitatea de contestare a operațiunilor administrative și delimitarea acestora de actele administrative individuale. Dreptul vătămat ca criteriu de admisibilitate al acțiunii în contencios administrativ.

28 mai 2025

Textul corespunde originalului

Examinând chestiunea admisibilității acțiunii în contencios administrativ intentate la cererea de chemare în judecată depusă de Elena Ceruța,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 20 mai 2025, Elena Ceruța a depus la Curtea Supremă de Justiție cererea de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, prin care a solicitat (f.d. 1-9):

- Admiterea spre examinare a prezentei cereri de chemare în judecată, în ordinea contenciosului administrativ – acțiune în contestare.
- Suspendarea în parte a executării actului administrativ individual contestat, și anume a Hotărârii nr. 1-170/2025 din 7 mai 2025, respectiv punctul nr. 1 din secțiunea III a Anexei nr. 1 la hotărâre, privind transmiterea către Comisia de Evaluare a Procurorilor a datelor procurorului Ceruța Elena, procuror în cadrul PCCOCS, pentru trecerea evaluării în ordinea prevăzută de Legea nr. 252 din 2023, până la adoptarea soluției (sentinței) definitive și irevocabile în cauza penală privind învinuirea lui Alexandr Stoianoglo de săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art. 47, 327 alin. (3), 47, 324 alin. (3) lit. a), b) și c) și art. 352/1 alin. (2) din Codul penal; a lui Dumitru Raileanu și Elena Ceruța de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 327 alin. (3) din Codul penal, expediată pentru examinare Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, la 17.10.2022, înregistrată cu nr. 1-2699/2022.
- Anularea în parte a Hotărârii nr. 1-170/2025 din 7 mai 2025, și anume a punctului nr. 1 din secțiunea III a Anexei nr. 1 la hotărâre, privind transmiterea către Comisia de Evaluare a Procurorilor a datelor procurorului Ceruța Elena, procuror în cadrul PCCOCS, pentru trecerea evaluării în ordinea prevăzută de Legea nr. 252 din 2023, ca fiind ilegal și prin care subsemnata Elena Ceruța este vătămată în drepturile sale.

2. În susținerea cererii de chemare în judecată, reclamanta Elena Ceruța a invocat mai multe motive de fapt și de drept care justifică suspendarea și anularea parțială a Hotărârii nr. 1-170/2025 din 7 mai 2025, emisă de Consiliul Superior al Procurorilor, în partea ce vizează transmiterea datelor sale către Comisia de evaluare a procurorilor în vederea supunerii procedurii de evaluare externă prevăzută de Legea nr. 252/2023.

3. În primul rând, reclamanta susține că actul contestat afectează în mod direct drepturile sale fundamentale, întrucât reprezintă un act administrativ individual defavorabil. Prin includerea numelui său în lista transmisă Comisiei de evaluare, este declanșată o procedură care poate avea ca efect eliberarea sa din funcție, interdicția ulterioară de a accede în alte funcții din sistemul procuraturii, precum și atingerea gravă a reputației profesionale.

Prin urmare, actul produce efecte juridice concrete și actuale, întrunind condițiile prevăzute la art. 10 și 11 din Codul administrativ.

4. Totodată, reclamanta arată că această procedură de evaluare se suprapune peste o cauză penală pendinte, în care ea este învinuită de săvârșirea infracțiunii prevăzute de art. 327 alin. (3) din Codul penal. Această cauză penală a fost expediată pentru judecare Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, la 17 octombrie 2022 și este înregistrată cu nr. 1-2699/2022. În aceeași cauză este vizat și fostul Procuror General Alexandr Stoianoglo, precum și un alt procuror – Dumitru Răileanu.

5. Reclamanta susține că evaluarea etică, în condițiile Legii nr. 252/2023, presupune examinarea aceluiași fapte reținute în învinuirea penală, sub aspectul conduitei și integrității profesionale. Aceasta creează o situație de conflict între două proceduri paralele – cea penală și cea administrativă – și determină încălcarea prezumției de nevinovăție garantată de art. 6 § 2 CEDO și art. 21 din Constituția Republicii Moldova. Evaluarea etică a unor fapte nesoluționate definitiv de instanța penală creează riscul formulării unor concluzii premature și nelegitime asupra vinovăției reclamantei.

6. Mai mult, reclamanta susține că este supusă unui tratament discriminatoriu în raport cu alți procurori care nu sunt vizati de cauze penale pendinte, deși se află în situații comparabile. Prin includerea sa în lotul de subiecți propuși pentru evaluare în etapa actuală, fără a aștepta soluționarea definitivă a dosarului penal, Consiliul Superior al Procurorilor a creat o inegalitate de tratament contrară art. 16 din Constituție și art. 1 din Protocolul nr. 12 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În sprijinul acestui argument, se face referire la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a recunoscut că existența unei cauze penale poate reprezenta un criteriu relevant de diferențiere în sensul „altui statut”.

7. Reclamanta invocă și riscul unor prejudicii ireparabile. Evaluarea desfășurată în lipsa unei hotărâri penale definitive poate conduce la un rezultat negativ care, odată valorificat printr-o decizie a CSP, ar atrage consecințe grave asupra carierei sale, fără posibilitatea de a repara prejudiciul, chiar și în ipoteza unei achitări ulterioare în cauza penală. Prin urmare, este esențial ca procedura de evaluare să fie suspendată până la finalizarea definitivă a procesului penal, în vederea respectării principiilor statului de drept și a protecției drepturilor fundamentale.

8. În concluzie, reclamanta susține că Hotărârea nr. 1-170/2025 este ilegală și neconstituțională în măsura în care nu respectă cerințele de legalitate, proporționalitate, echitate procedurală și nediscriminare, motiv pentru care solicită anularea parțială a acesteia și suspendarea efectelor până la soluționarea definitivă a cauzei penale.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

9. 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 .”

10. 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.”

11. 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.”

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. 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.”

14. 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.”

15. 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.”

16. 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.”

17. 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.”

18. 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.”

19. 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.”

20. 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.”

21. 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.”

22. Art. 12 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative:

„În decurs de 5 zile de la solicitarea comisiei de evaluare, Consiliul Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliul Superior al Procurorilor transmite comisiei de evaluare corespunzătoare lista subiecților care urmează a fi evaluați și datele de contact ale acestora (adresa de domiciliu, numărul de telefon, adresa de poștă electronică).

Comisia de evaluare inițiază evaluarea după recepționarea listei menționate la alin.(1).

Comisia de evaluare notifică subiectul evaluării privind inițierea evaluării acestuia și îi solicită să depună:

- a) declarația de avere și interese personale cu datele actualizate pentru ultimii 5 ani, care să includă și cheltuielile din perioada respectivă;
- b) chestionarul de etică;

c) declarația privind lista persoanelor apropiate, astfel cum acestea sunt definite în Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care activează sau au activat în ultimii 5 ani în sistemul judecătoresc, al procuraturii și în serviciul public.“

23. Art. 18 alin. (1) și (3) 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:

a) acceptă raportul cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;

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;

c) după recepționarea raportului cu privire la evaluare, întocmit ca urmare a reluării evaluării prevăzute la lit.b), acceptă raportul conform lit.a) sau îl respinge și constată promovarea sau nepromovarea evaluării. “

MOTIVAREA INSTANȚEI

24. Completul de judecată constată că acțiunea formulată de reclamanta vizează anularea hotărârii nr.1-170/2025 din 7 mai 2025, prin care Consiliul Superior al Procurorilor a remis Comisiei de evaluare a procurorilor listele procurorilor care urmează a fi suspuși procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare în condițiile Legii nr.252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, după cum urmează:

- lista procurorilor Procuraturii pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, potrivit art. 3 alin. (1) lit. e) din Legea nr.252/2023.

- lista procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Procuraturii Generale, potrivit art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr.252/2023.

25. Potrivit dispozițiilor art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este actul emis de o autoritate publică în regim de putere publică, în scopul reglementării unui caz concret, cu efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor unei persoane. Prin urmare, doar actele care creează, modifică ori sting raporturi juridice pot face obiectul controlului judecătoresc în procedura contenciosului administrativ.

26. Analizând conținutul Hotărârii nr. 1-170/2025 din 7 mai 2025, completul de judecată constată că aceasta nu reglementează în mod direct

situația juridică a reclamantei și nu produce efecte juridice imediate asupra drepturilor sau obligațiilor acesteia. Actul contestat se limitează la o măsură de ordin organizatoric, constând în transmiterea către Comisia de evaluare a listei unor procurori ce urmează a fi supuși procedurii de evaluare, în vederea declanșării acesteia conform competențelor exclusive ale Comisiei, prevăzute de Legea nr. 252/2023.

27. Hotărârea CSP nr. 1-170/2025 nu stabilește, modifică sau stinge drepturi ori obligații în privința reclamantei. Ea are un caracter general-organizatoric, fiind emisă în temeiul art. 12 din Legea nr. 252/2023, potrivit căruia CSP are obligația de a transmite Comisiei lista subiecților evaluați în termen de 5 zile de la solicitare. Această listă nu are caracter decizional asupra destinatarilor, ci doar declanșează o procedură separată, derulată de o altă autoritate – Comisia de evaluare a procurorilor.

28. Astfel, hotărârea în discuție reprezintă o operațiune administrativă în sensul art. 15 din Codul administrativ, adică o activitate pregătitoare în cadrul unei proceduri administrative complexe, fără a fi însoțită de manifestarea de voință a autorității publice în sensul impunerii unor obligații sau recunoașterii unor drepturi în favoarea ori în sarcina reclamantei. Prin urmare, acest act nu este susceptibil de a fi atacat pe cale separată în contencios administrativ, decât dacă s-ar dovedi că este executoriu sau îndreptat împotriva unui terț – condiții care nu sunt întrunite în cauză.

29. Potrivit practicii constante, doar actul final al CSP de acceptare sau respingere a raportului cu privire la evaluare și constatarea promovării sau nepromovării evaluării poate fi calificat drept act administrativ contestabil, întrucât doar acesta produce o veritabilă vătămare a statutului profesional. Faptul că reclamanta este invitată să participe la procedura de evaluare nu echivalează cu vătămarea unui drept.

30. Eventualele neconcordanțe privind criteriile care determină statutul de subiect impus evaluării nu intră în sfera de competență a instanței de contencios administrativ. Aceste aspecte urmează a fi analizate de către Comisia de evaluare în cadrul procedurii vetting, conform atribuțiilor prevăzute de Legea nr. 252/2023, iar ulterior pot constitui obiectul examinării de către completul special instituit la nivelul Curții Supreme de Justiție pentru soluționarea contestațiilor formulate în temeiul aceleiași legi.

31. Instanța de judecată reține și că dreptul de acces la justiție, garantat de art. 20 din Constituție și art. 6 § 1 din CEDO, presupune existența unui interes legitim și actual și vătămarea unui drept printr-un act sau fapt administrativ.

32. În speță, reclamanta nu a demonstrat că actul contestat i-ar fi produs o atingere directă și actuală asupra unui drept protejat, ci doar exprimă temeri cu caracter ipotetic privind rezultatul unei evaluări care nici nu a fost inițiată, finalizată sau valorificată juridic printr-un act individual.

33. Pe cale de consecință, întrucât Hotărârea nr. 1-170/2025 nu reprezintă un act administrativ individual cu caracter decizional, nu este îndeplinită condiția admisibilității prevăzută la art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ trebuie să vizeze un act administrativ individual ce a produs o vătămare concretă și efectivă.

34. Având în vedere că hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-170/2025 din 7 mai 2025 nu constituie act administrativ individual care să poată face obiectul controlului judiciar, instanța constată că acțiunea este inadmisibilă.

35. În consecință, instanța nu va examina cererea de suspendare, întrucât aceasta este accesorie acțiunii principale, iar inadmisibilitatea acțiunii principale face inutilă analizarea suspendării hotărârii contestate.

36. 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 cererea de chemare în judecată depusă de Elena Ceruța împotriva Consiliului Superior al Procurorilor privind contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-170/2025 din 7 mai 2025 cu privire la demersul Comisiei de evaluare a procurorilor privind transmiterea listei următoarei categorii de subiecți ce urmează a fi evaluați în temeiul Legii nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă