



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎN C H E I E R E

cu privire la inadmisibilitatea acțiunii,

în cauza de contencios administrativ, intentată la contestația depusă de Natalia Mămăligă, reprezentată de avocata Angela Popil împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 618/44 din 18 noiembrie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului Natalia Mămăligă, candidat la funcția de judecător al Curții de Apel Centru,

(Dosarul nr. 3-17/25

Nr. PIGD 2-25172624-52017-01-3-11122025-1)

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

18 decembrie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând chestiunea admisibilității acțiunii în contencios administrativ intentate la contestația depusă de Natalia Mămăligă, reprezentată de avocata Angela Popil,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Diana Stănilă, *Președinte*,
Stella Bleșceaga,
Leonid Chirtoacă, *judcători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 11 decembrie 2025, Natalia Mămăligă, reprezentată de avocata Angela Popil, a depus la Curtea Supremă de Justiție contestație împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor, prin care a solicitat (f.d. 2-10):

- Admiterea acțiunii (contestației).
- Anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 618/44 din 18 noiembrie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului Curții de Apel Centru, Natalia Mămăligă.
- Obligarea Consiliului Superior al Magistraturii să emită actul administrativ individual favorabil privind acceptarea Raportului Comisiei de evaluare externă a judecătorului Curții de Apel Centru, Natalia Mămăligă și constatarea promovării evaluării externe.

2. Potrivit contestației, Hotărârea nr. 618/44 din 18 noiembrie 2025 emisă de Consiliul Superior al Magistraturii este ilegală și neîntemeiată, solicitând anularea acesteia din următoarele considerente:

3. Hotărârea contestată nu se încadrează în prevederile art. 18 alin. (3) lit. b), întrucât Consiliul Superior al Magistraturii nu a identificat erori de procedură comise de Comisia de evaluare a judecătorilor și nici circumstanțe de fapt neanalizate. Legea prevede că raportul Comisiei poate fi respins doar dacă există erori procedurale sau elemente factuale omise. În fapt, actul administrativ menționează expres că evaluarea reclamantei a fost realizată fără abateri de procedură, iar hotărârea contestată nu indică elemente noi care să contrazică analiza Comisiei.

4. Consiliul Superior al Magistraturii nu a depistat erori procedurale, elemente noi sau situații de fapt rămase fără analiză. Comisia de evaluare a efectuat patru runde de clarificări, în lunile aprilie, iunie, august și octombrie, privind veniturile părinților reclamantei, capacitatea lor de a efectua donații, utilizarea construcțiilor și veniturile reclamantei. Aceste runde au fost documentate corespunzător, iar actul

contestat nu justifică de ce ar fi necesară respingerea raportului și reevaluarea integrității etice și financiare.

5. Potrivit art. 4 alin. (5) lit. a) și art. 11 din Legea nr. 252/2023, Comisia are competența exclusivă de a colecta, verifica și analiza probele și de a stabili existența sau inexistența „dubiilor serioase”. Legea nu permite Consiliul Superior a Magistraturii să reexamineze fondul evaluării. Hotărârea nr. 618/44 reexaminează faptele și formulează concluzii diferite, ignorând standardul constituțional al „dubiilor serioase”, ceea ce o face nelegală.

6. Conform Hotărârii Curții Constituționale nr. 2/2025, „dubii serioase” înseamnă existența unor dovezi care să confirme, cu un grad ridicat de probabilitate, neîndeplinirea criteriilor legale. Raportul Comisiei din 06 noiembrie 2025, arată că toate aspectele relevante au fost analizate, iar pentru fiecare element s-a constatat inexistența dubiilor serioase. Hotărârea nr. 618/44 nu indică probe noi sau erori de calcul care să justifice concluziile sale.

7. Comisia a verificat veniturile părinților, cheltuielile legate de construcții, apartamente și donații, precum și proveniența resurselor. Evaluarea credibilității financiare a arătat că situația familiei reclamante este compatibilă cu veniturile declarate, iar averea reclamantei pentru anul 2015 nu depășește pragul de 234.000 de lei prevăzut de lege. Consiliul Superior a Magistraturii în hotărârea pronunțată nu efectuează propriile calcule, ignorând analiza Comisiei, ceea ce constituie un viciu grav de motivare.

8. Hotărârea contestată nu respectă prevederile art. 118 Cod administrativ, fiind extinsă pe 25 de pagini, dar lipsită de argumente concrete și probe care să susțină concluziile. Nu sunt indicate erori procedurale, circumstanțe neanalizate sau elemente noi. De asemenea, hotărârea nu respectă standardele CEDO privind explicarea clară și suficientă a rațiunilor deciziei.

9. Curtea Constituțională a statuat că actele administrative care afectează cariera judiciară trebuie să fie motivate prin probe clare, verificabile și raportate la circumstanțe concrete (art. 54 Constituție, HCC nr. 2/2025). Hotărârea nr. 618/44 nu indică nicio probă care să confirme săvârșirea faptelor prevăzute la art. 11 alin. (2) și (3) din Legea nr. 252/2023, aplicând în mod eronat „dubii vagi” ca temei al deciziei.

10. Motivarea generală, standardizată și lipsită de fundament factual conferă hotărârii un caracter arbitrar. Consiliul Superior al Magistraturii a depășit limitele dreptului discreționar, răsturnând concluziile Comisiei fără elemente noi, fără probe și fără justificare legală. În aceste condiții, Hotărârea nr. 618/44 este nelegală și trebuie anulată, cu obligarea autorității pârâte să emită actul administrativ individual favorabil cerut, conform legalității, probelor și standardului „dubiilor serioase” prevăzut de lege și interpretat de Curtea Constituțională.

LEGISLAȚIE RELEVANTĂ

11. 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 Procurorilor .”

12. 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.”

13. 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.”

14. 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.”

15. 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.”

16. 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.”

17. 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.”

18. 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.”

19. 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.”

20. 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.”

21. 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.”

22. 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.”

23. 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.”

24. 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.”

25. 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

26. Completul de judecată constată că contestația formulată de Natalia Mămăligă, reprezentată de avocata Angela Popil, vizează anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 618/44 din 18 noiembrie 2025, prin care s-a respins Raportul Comisiei de evaluare externă a judecătorului Natalia Mămăligă, candidat la funcția de judecător al Curții de Apel Centru.

27. În conformitate cu dispozițiile 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 rapoarturi juridice pot constitui obiect al controlului judecătoresc în cadrul contenciosului administrativ.

28. Analizând Hotărârea nr. 618/44, în special para. 4.1, completul de judecată reține că plenul Consiliului Superior al Magistraturii a concluzionat asupra soluției finale de respingere a raportului de promovare a evaluării externe de către Natalia Mămăligă, cu dispunerea reluării procedurii de evaluare.

29. Completul de judecată menționează că Hotărârea nr. 618/44, 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.

30. Hotărârea contestată nu are caracterul unui act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, dar 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.

31. Completul specifică că eventualele vicii sau nereguli invocate de reclamantă – referitoare la lipsa motivării, tratament diferențiat, etc., – sunt aspecte ce pot fi valorificate, în mod efectiv, doar în cadrul contestației împotriva actului final ce urmează să fie emis de Consiliul Superior al Magistraturii 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.

32. Declanșarea procedurii de evaluare și măsurile conexe acesteia, inclusiv reluarea procedurii, sunt 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. Dezacordul cu concluziile Consiliului Superior al Magistraturii din hotărârea contestată, precum și aspectele de procedură ce țin de insuficiența motivării, pot fi invocate ulterior reevaluării dispuse de Consiliul Superior al Magistraturii și, eventual, în cazul contestării Raportului negativ de reevaluare și a hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii de acceptare a acestuia.

33. Argumentele reclamantei nu demonstrează 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 reclamantei, nu cu privire la măsuri organizatorice sau intermediare.

34. Faptul că în cuprinsul dispozitivului Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 618/44 din 18 noiembrie 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.

35. 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 juridică și la efectele pe care le produce, nu poate fi substituită de o simplă mențiune formală inserată în dispozitivul actului.

36. 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.

37. 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

38. 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.

39. 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.

40. Pe cale de consecință, constatând că Hotărârea nr. 618/44 din 18 noiembrie 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.

41. Din motivele de mai sus, 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 Natalia Mămăligă, reprezentată de avocata Angela Popil împotriva Consiliului Superior al Magistraturii, terț Comisia de evaluare a judecătorilor, privind anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 618/44 din 18 noiembrie 2025 cu privire la Raportul Comisiei de evaluare externă a candidatului la funcția de judecător al Curții de Apel Centru, Natalia Mămăligă.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte

Diana Stănilă

Judecători

Stella Bleșceaga

Leonid Chirtoacă