



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

ÎN C H E I E R E

privind inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ

intentate la cererea depusă de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 78/7 din 20 februarie 2024,

*(Dosarul nr. 3d-31/24
PIGD 2-24047800-01-3d-30042024)*

<p>Inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ. Contestarea operațiunilor administrative se face doar concomitent cu actul administrativ individual. Dreptul vătămat - drept criteriu de admisibilitate al acțiunii în contencios administrativ.</p>

23 ianuarie 2026

Textul corespunde originalului

examinând în lipsa părților admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ depusă de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” împotriva Consiliului Superior al Magistraturii,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte,*

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judcători,*

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 30 aprilie 2024, Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” a depus la Curtea Supremă de Justiție cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 78/7 din 20 februarie 2024 cu privire la Nota Informativă a Inspecției judiciare, referitor la adresarea judecătorului Valeriu Pădurari de la Judecătoria Bălți, sediul central, privind apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, dezmințirea informației defăimătoare.

2. În argumentarea acțiunii, reclamantul a indicat la 20 februarie 2024 Consiliul Superior al Magistraturii a examinat Nota informativă privind adresarea magistratului din cadrul Judecătoriei Bălți, sediul central, Valeriu Pădurari privind apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, dezmințirea informației defăimătoare, întocmită de către inspectorul judecător Ludmila Ouș. Astfel, prin Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.78/7 din 20 februarie 2024 a fost admisă cererea judecătorului Valeriu Pădurari de la Judecătoria Bălți, sediul central, privind apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, dezmințirea informației defăimătoare și sesizat Consiliul de Presă asupra verificării respectării normelor deontologice de către portalul de știri „Crime Moldova.com” privind informațiile publicate la 18 decembrie 2023 referitor la judecătorul Valeriu Pădurari de la Judecătoria Bălți, sediul central.

3. Reclamantul a menționat că hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă un act administrativ individual defavorabil, care urmează a fi anulat în tot, ca ilegal.

4. A notat că hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr.78/7 din 20 februarie 2024 a fost expediată în adresa Asociației Obștești „Pentru Dreptate și Echitate Socială” la 5 aprilie 2024 prin scrisoarea nr. 1052.

5. A susținut că prin adoptarea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr.78/7 din 20 februarie 2024 a fost afectat dreptul la libertatea de exprimare, care constituie un drept constituțional și afectează echilibrul între asigurarea dreptului la libera exprimare și apărarea onoarei, demnității, reputației profesionale. Mai mult, la adoptarea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr.78/7 din 20 februarie 2024 nu s-a ținut cont de prevederile art. 4 din Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare, care prevăd că statul garantează libertatea de exprimare a mass-mediei. Nimeni nu poate interzice sau împiedica mass-media să răspândească informații de interes public decât în condițiile legii. Mass-media are sarcina de a informa publicul asupra problemelor de interes public și de a efectua, în conformitate cu responsabilitățile sale, investigații jurnalistice în probleme de interes public. Pe lângă garanțiile prevăzute la art. 3, libertatea de exprimare a mass-mediei admite și un anumit grad de exagerare sau chiar provocare, cu condiția să nu se denatureze esența faptelor.

6. Drept urmare, a precizat că, actul administrativ defavorabil este ilegal sub două aspecte:

- a fost întocmit prin intermediul unei persoane terțe, care se afla într-o situație de conflict de interese real;
- a fost emis fără a ține cont de prevederile Legii nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare, încălcând libertatea de exprimare. Consecvent, hotărârea contestată reprezintă o ingerință în activitatea editorială a mass-mediei, ceea ce contravine prevederilor art. 5 alin. (2) din aceeași lege.

7. În drept, și-a întemeiat acțiunea în baza dispozițiilor art. 4, 7, 10, 20, 28-32, 81 alin. (1), 189 alin. (1), 191 alin. (3), 206 alin. (1) lit. a), 207-209, 211-212, 214 din Codul administrativ, art. 277, 278 din Codul de procedură civilă.

8. Prin referința depusă la 27 septembrie 2024, Consiliul Superior al Magistraturii a solicitat declararea acțiunii depuse de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” ca fiind inadmisibilă (f.d. 56-60).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

9. 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”

10. Art. 3 din Codul administrativ:

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

11. 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”.

12. Art. 6 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.

Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative.”

13. Art. 10 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.

Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual.”

14. Art. 15 din Codul administrativ:

„Operațiunile administrative sînt 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.”

15. Art. 17 din Codul administrativ:

„Drept vătămăat 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:

„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.”

18. 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.”

19. Art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ:

„O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare).”

20. Art. 207 alin. (1), (2) lit. e) din Codul administrativ:

„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. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.”

21. 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”.

22. 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”

MOTIVAREA INSTANȚEI

23. Reținînd circumstanțele cauzei la normele pre-citate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție conchide că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

24. Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat. Or, 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.

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

26. Astfel, 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.

27. 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.

28. Completul de judecată constată că acțiunea formulată de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” are ca obiect anularea Hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 78/7 din 20 februarie 2024, prin care a fost admisă cererea judecătorului Valeriu Pădurari de la Judecătoria Bălți, sediul central, privind apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale, și s-a dispus sesizarea Consiliului de Presă în vederea verificării respectării normelor deontologice de către portalul „Crime Moldova.com”.

29. Potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este actul emis de o autoritate publică în regim de putere publică, prin care se soluționează un caz concret și se produc efecte juridice directe asupra drepturilor ori obligațiilor unei persoane determinate. Numai asemenea acte – care creează, modifică sau sting raporturi juridice – pot forma obiectul controlului judecătoresc în contenciosul administrativ.

30. Analizând conținutul Hotărârii nr. 78/7, completul reține că aceasta nu stabilește, nu modifică și nu stinge niciun drept ori obligație în sarcina reclamantei. Prin conținutul său, actul exprimă poziția instituțională a Consiliului Superior al Magistraturii asupra cererii formulate de un terț (judecătorul vizat) și dispune o simplă sesizare a unui organism de autoreglementare profesională, fără a institui o conduită obligatorie pentru reclamantă. Actul nu impune obligații, nu instituie restricții, nu aplică sancțiuni și nu afectează direct patrimoniul juridic al Asociației reclamante.

31. Prin urmare, actul contestat se circumscrie noțiunii de operațiune administrativă, în sensul art. 15 din Codul administrativ, reprezentând o etapă pregătitoare, lipsită de caracter executoriu și de efecte juridice directe. Sesizarea Consiliului de Presă, ca organ de autoreglementare profesională,

nu constituie o decizie cu caracter juridic obligatoriu, ci un demers informativ, orientat spre examinarea unor aspecte deontologice.

32. Reclamanta invocă o pretinsă atingere adusă libertății de exprimare, însă această vătămare este una eventuală, indirectă și ipotetică. Simpla menționare a portalului în cuprinsul hotărârii sau trimiterea către Consiliul de Presă nu echivalează cu o ingerință în exercitarea libertății de exprimare și nu poate fi calificată drept atingere concretă și actuală a unui drept garantat. În lipsa unui prejudiciu direct, actual și personal, condiția existenței vătămării – prevăzută de Codul administrativ – nu este îndeplinită. Jurisprudența constantă, în concordanță cu art. 35 din Constituție și art. 6 §1 CEDO, impune existența unei vătămări concrete pentru declanșarea controlului judecătoresc.

33. În jurisprudența Curții Supreme de Justiție s-a reținut constant că actele de informare, sesizare sau recomandare nu sunt supuse controlului de legalitate decât dacă produc efecte juridice autonome și directe. Hotărârea CSM nr. 78/7 nu creează astfel de efecte – fiind o manifestare instituțională fără impact juridic direct asupra reclamantei.

34. Chiar dacă Hotărârea nr. 78/7 conține considerații ample referitoare la echilibrul dintre libertatea de exprimare și protecția reputației judecătorilor, aceste relatări exprimă poziția instituțională a Consiliului Superior al Magistraturii, fără a institui interdicții, obligații sau sancțiuni împotriva reclamantei. Contenciosul administrativ are ca obiect exclusiv actele administrative care produc efecte juridice, nu simple luări de poziție sau măsuri interinstituționale.

35. Astfel, din conținutul Hotărârii nr. 78/7 se denotă faptul că necesitatea sesizării de către Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a Consiliului de Presă s-a datorat faptului că anume Consiliul de Presă din RM este acel mecanism de autoreglementare a mass-media care urmărește ca fiecare mijloc de informare în masă să respecte un set de valori și norme etice universal acceptate, în special, cu privire la informația difuzată cu referire la justiție, în contextul publicației, urmînd ca anume Consiliul de Presă să verifice respectarea normelor deontologice prevăzute în art. 2.2, 2.9, 2.16 ale Codului deontologic al jurnalistului de către portalul de știri „Crime Moldova.com”, reieșind din informațiile publicate la data de 18 decembrie 2023 ce vizează judecătorul Valeriu Pădurari de la Judecătoria Bălți, sediul central.

36. Deci, Hotărârea nr. 78/7 conține următoarele dispoziții:

- a) admiterea demersului judecătorului privind apărarea reputației profesionale;
- b) dispunerea sesizării Consiliului de Presă;

- c) comunicarea și publicarea actului;
- d) mențiunea privind calea de atac.

Niciuna dintre aceste dispoziții nu impune o conduită juridică Asociației reclamante și nu modifică situația sa juridică.

37. Mențiunea din dispozitivul hotărârii potrivit căreia „prezenta Hotărâre poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție” nu conferă prin ea însăși natură de act administrativ individual. Calificarea juridică a unui act se determină prin analiza conținutului și a efectelor sale juridice, nu prin eticheta sau indicațiile formale inserate de autoritatea emitentă. Faptul că CSM a inclus această mențiune în temeiul legii nu transformă actul într-un act administrativ susceptibil de control judecătoresc; dimpotrivă, din analiza conținutului rezultă că acesta este o operațiune administrativă lipsită de efecte juridice proprii.

38. De altfel, numai actul de constatare a unei încălcări sau de aplicare a unei sancțiuni ar putea produce efecte juridice directe și, în consecință, ar putea constitui obiect al contenciosului administrativ. Hotărârea nr. 78/7, analizată izolat de un asemenea act de constatare ori de sancționare, nu generează efecte juridice autonome; prin sine însăși, nu produce o vătămare juridică concretă și actuală asupra reclamantei.

39. Apărările privind un pretins „conflict de interese” al inspectorului care a întocmit referatul preliminar nu pot substitui condiția esențială a existenței unui act susceptibil de control judecătoresc. Chiar dacă s-ar admite că au existat vicii procedurale interne, acestea nu pot fi analizate în absența unui act care produce efecte juridice asupra reclamantei.

40. Prin urmare, instanța constată că Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 78/7 din 20 februarie 2024 nu îndeplinește condițiile de admisibilitate pentru a fi calificată drept act administrativ individual, întrucât nu produce o vătămare juridică concretă și actuală asupra reclamantei. Actul, prin sine însuși, nu generează efecte juridice, acestea putând apărea doar în contextul unui act administrativ de constatare a unei încălcări sau de aplicare a unei sancțiuni. În consecință, hotărârea contestată are natura juridică a unei operațiuni administrative, nefiind susceptibilă de control judecătoresc în contenciosul administrativ.

41. În consecință, acțiunea depusă de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” urmează a fi declarată inadmisibilă, întrucât lipsește obiectul controlului judecătoresc.

42. În conformitate cu art. 207 alin. (2) lit. e) și 230 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ depusă de Asociația Obștească „Pentru Dreptate și Echitate Socială” împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 78/7 din 20 februarie 2024.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă