

Dosarul nr. 3-135/22
2-22046874-02-3-05042022

ÎNCHEIERE

12 mai 2022

mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al
Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

În componența:

Președintele completului
Judecătorii

Anatolie Minciuna
Ecaterina Palanciuc și Veronica Negru

Examinînd, fără citarea participanților la proces, chestiunea cu privire la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintate de către Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea hotărîrii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24 martie 2022 cu privire la examinarea adresării domnului Gheorghe Străisteanu vizînd pretinsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General Alexandr Stoianoglo, Completul judiciar -

c o n s t a t ă :

La data de 05 aprilie 2022, Alexandr Stoianoglo a înaintat acțiunea în contencios administrativ către Consiliul Superior al Procurorilor prin care a solicitat anularea hotărîrii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24 martie 2022 cu privire la examinarea adresării domnului Gheorghe Străisteanu vizînd pretinsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General Alexandr Stoianoglo.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 24 martie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a emis o hotărâre prin care s-a desemnat dl Alexandru Musteață, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea domnului Gheorghe Străisteanu vizînd pretinsele acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), dl Alexandr Stoianoglo.

Hotărârea prin care s-a desemnat dl Alexandru Musteață, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea dlui Gheorghe Străisteanu vizînd pretinsele acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), dl Alexandr Stoianoglo nu a fost comunicată destinatarului conform art. 126 din Codul administrativ.

Menționează că, hotărârea emisă de Consiliul Superior al Procurorilor este un act administrativ individual ilegal și prin urmare acțiunea în contestare este

admisibilă, în special, dacă reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii, litigiul este de contencios administrativ, adică rezultă din activitatea administrativă (art. 5 din Codul administrativ), respectarea procedurii prealabile (art. art. 208, 162-169 Codul administrativ) și a termenului de înaintare a acțiunii (art. 209 alin. (1) - (2) Codul administrativ).

Indică că, prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ au scopul de a exclude cazurile de înaintarea a acțiunilor populare (*actio popularis*). Fundamentul respectivului temei se circumscrie faptului că nimeni nu este în drept să fie un fel de „avocat” al dreptului subiectiv al altei persoane.

Excluderea proceselor populare înseamnă că poate fi revendicată numai încălcarea propriilor drepturi, nu și încălcarea drepturilor altor persoane. De asemenea, o afectare a intereselor altora sau doar simple preocupări de fapt, nu sunt suficiente pentru a introduce o acțiune în contencios administrativ.

Decizia legiuitorului consacrată în prevederile art. art. 17, 20, 39, 189 alin. (1) și 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ este una de sistem, conceptuală pentru o protecție juridică subiectivă efectivă, care este văzută și ca o funcție centrală a jurisdicției administrative. Ea presupune existența unor drepturi subiective corespunzătoare exclusiv individului.

La caz, Stoianoglo Alexandr revendică încălcarea drepturilor sale, fapt ce denotă calitatea de reclamant al acestuia și posibilitatea de a supune controlului judecătoresc acțiunea administrativă realizată de Consiliul Superior al Procurorilor.

Existența dreptului la înaintarea acțiunii în contencios administrativ este o condiție prealabilă pentru o judecare în fond a cauzei de contencios administrativ.

Dreptul de a introduce o acțiune se bazează pe teoria juridică a posibilității. Potrivit acesteia, se acordă calitate de reclamant dacă există posibilitatea că drepturile subiective ale persoanei, ar putea să fi fost încălcate prin actul administrativ individual.

Astfel, expresia „revendică încălcarea...” din art. 189 alin. (1) din Codul administrativ denotă doar o anumită posibilitate ca drepturile să fie vătămate.

Conform teoriei juridice a posibilităților reclamantul este îndreptățit să acționeze în judecată dacă, conform prezentării întemeiate a faptelor, există cel puțin posibilitatea ca drepturile sale subiective publice pot să fi fost încălcate. Aceeași concluzie rezultă sistemic din imperativul normativ al art. 17 [... i se aduce atingere...], art. 20 [...se încalcă] și art. 39 din Codul administrativ [orice persoană care revendică un drept vătămat...]

Dacă drepturile sale sunt efectiv încălcate este o chestiune de fond, în cazul acțiunii în contestare conform art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ este o condiție cumulativă de admitere a acțiunii alături de ilegalitatea actului administrativ individual defavorabil. Calitatea juridică servește în special pentru a evita procesele populare.

Pentru parcurgerea testului de admisibilitate al acțiunii în contencios administrativ trebuie menționate circumstanțele care susțin drepturile posibil încălcate. Astfel de drepturi pot decurge din Legea fundamentală, din legea organică sau ordinară, actele administrative normative sau din raporturi juridice speciale.

De aceea în art. 17 din Codul administrativ se utilizează pronumele nehotărât (nedeterminat) „orice...” urmat de substantivul neutru „...drept...” și substantivul feminin „... libertate...”, expus prin conjuncția cu funcție disjunctivă „...sau”.

Conceptual art. 189 alin. (1) din Codul administrativ, pentru a asigura un acces efectiv la controlul judecătoresc, pe lângă criteriul probabilității, dreptul persoanei la înaintarea acțiunii în contencios administrativ există de fiecare dată atunci când este destinatarul unui act administrativ individual defavorabil [criteriul destinatarului actului administrativ individual, art. art. 11 alin. (2) propoziția 1, 126, 139 alin. (1) și 140 CA), precum și atunci când este afectat un terț [criteriul juridic al normelor de protecție, art. 11 alin. (2) propoziția a 2-a, respectiv 126, 139 alin. (1) și CA în partea terț afectat).

Hotărârea contestată a Consiliului Superior al Procurorilor prin amploarea, caracterul energic și constant al efectelor juridice, constituie premisa și condiția implicită, nu doar pentru suspendarea din funcția de Procuror General, dar o modalitate de autorizare administrativă implicită, prin desemnarea unui procuror, pentru a urmări penal, eventual, Procurorul General.

Pentru a asigura independența Procurorului General, sunt instituite un șir de garanții, cum ar fi reglementarea generală a modului de numire și demitere prin Legea fundamentală [garanții de ordin constituțional, art. art. 124-1251 din Constituție].

Totodată, garanțiilor legale care rezultă implicit din normele constituționale și cele infra-constituționale, se atribuie și condiționarea pornirii și exercitării urmăririi penale (exercitării acțiunii penale) de parcurgerea mai întâi a unei proceduri administrative complexe realizată de Consiliul Superior al Procurorilor, în calitate de garant, nu doar a independenței procurorilor, dar și ca subiect investit constituțional cu atribuții care vizează atât începutul și încheierea mandatului Procurorului general, cât și aspectele ce se referă la exercitarea și securitatea mandatului respectiv.

Prin urmare, Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor contestată este un act administrativ individual defavorabil prin care s-a încheiat procedura administrativă conform art. 78 din Codul administrativ.

În cazul dat, Consiliul Superior al Procurorilor a adoptat Hotărârea prin vot, utilizând cvorumul și majoritatea, normele privind procedura administrativă.

Mai mult ca atât, a indicat dispozitivul actului administrativ conform art. 124 din Codul administrativ, calea de atac și anume acțiunea în contencios

administrativ, termenul de 30 zile, instanța de judecată competentă (Curtea de Apel Chișinău).

Referitor la criteriul formal, art. 191 alin. (3) din Codul administrativ prevede competența jurisdicțională specială a Curții de Apel Chișinău pentru examinarea acțiunilor privind contestarea hotărârilor emise de Consiliul Superior al Procurorilor. La acest capitol, există o jurisprudență consistentă a Curții Supreme de Justiție atât în privința CSM, cât și CSP.

Mai mult, în ce privește CSM, instanțele judecătorești naționale au respins de fiecare dată argumentul că hotărârile acestuia privind autorizarea acțiunilor penale în privința judecătorilor nu ar fi supuse prevederilor Codului administrativ datorită prevederilor art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ.

Emiterea de acte administrative individuale care produc efecte juridice diverse, exprese sau implicite, inclusiv chiar atunci când acestea constituie premisă pentru aplicarea unor norme din dreptul penal material și procesual, nu comportă excluderea naturii sale juridice, domeniului dreptului administrativ și procesual administrativ.

Așadar, chiar dacă hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor este la hotar între dreptul administrativ și dreptul penal, și procesual penal, acest fapt nu exclude natura acesteia de act administrativ individual care afectează direct drepturile reclamantului.

Consiliul Superior al Procurorilor *inter alia*, ca și Consiliul Superior al Magistraturii, nu se relaționează în realizarea sarcinilor și competențelor sale prin acte de procedură penală.

Reiterează că, textul art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ se referă la autoritățile publice care acționează exclusiv ca organe de urmărire penală sau agenți constatatori, efectuează acțiuni și acte de procedură penală și au dreptul de aplicare a normelor dreptului procesuale penal.

Mai mult, consemnarea prevederilor art. 34 alin. (5) din Legea procuraturii în art. 262 alin. (5) și art. 270 alin. (7) din Codul de procedură penală rezidă în raționamentul legal ce rezultă din posibilitatea valorificării actului administrativ individual emis de Consiliul Superior al Procurorilor în examinarea și după caz pornirea urmării penale în privința persoanei Procurorului general. În acest sens, art. 2 alin. (4) din CPP prevede că, normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod.

Totodată, părțile procesului penal - mijloc de realizare a raportului de drept penal conflictual - sunt partea acuzării (art. art. 51-62 CPP), partea apărării (art. art. 63 - 74 CPP) și alte persoane participante la procesul penal (art. art. 82-92 CPP). Consiliul Superior al Procurorilor nu este parte sau alt participant la procesul penal.

Consiliul Superior al Procurorilor sau Consiliul Superior al Magistraturii cu referire la administrația publică a funcției de procuror sau judecător, respectiv

funcțiilor administrative în procuratură sau sistemul judecătoresc, precum și la ingerințele în exercitarea, securitatea mandatului, inviolabilitatea și independența efectivă a Procurorului general se efectuează prin mijloacele activității administrative [art. 5 din Codul administrativ].

Criteriile materiale ale actului administrativ sunt reglementate de prevederile art. 10 alin. (1) din Codul administrativ. Astfel, 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.

Pentru a aprecia acțiunea sau inacțiunea autorităților publice ca act administrativ individual urmează să fie întrunite cumulativ semnele legale prevăzute de norma de drept nominalizată.

Un act administrativ individual este emis de către o autoritate publică. Conform art. 7 din Codul administrativ autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.

Consiliul Superior al Procurorilor este o autoritate publică instituită prin lege (art. art. 65 alin. (3), 68 din Legea nr. 3 din 25.02.2016), care asigură procurorilor, conform competențelor materiale prevăzute de art. 125 alin. (1) din Constituție și art. art. 33-34, 65 din Legea nr. 3 din 25.02.2016 independența, imparțialitatea și inviolabilitatea.

În al doilea rând, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică. Astfel, actul administrativ individual este o măsură suverană, un instrument juridic prin care se realizează activitatea administrativă, de către autoritatea publică competentă. Relevanță juridică are natura juridică de măsură oficială, dar nu denumirea formală a actului administrativ individual scris.

În al treilea rând, actul administrativ individual este un instrument de administrație publice prin care se aplică dispozițiile legale ce formează domeniul dreptului public. Normele dreptului public reglementează orice raport administrativ. Evaluarea naturii juridice de normă a domeniului dreptului public este un proces complex și anevoios, care implică utilizarea mai multor criterii juridice: a) interesul public. Normele de drept public se referă la interese publice. Conform art. 18 din Codul administrativ interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții, b) raportul de subordonare. O

parte a raportului administrativ (public) este o autoritate publică, care acționează în regim de putere public în raport cu persoanele fizice și juridice.

Dispozițiile de drept public se regăsesc în diverse legi și acte normative subordonate legii. Nu are relevanță dacă normele respective se regăsesc în unele legi care se bazează pe reglementarea raporturilor de drept privat sau penal. De fiecare dată trebuie stabilită natura juridică a normei concrete.

Conform art. 34 alin. (5) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor. Norma dată este o normă de drept public specială, care reglementează competența Consiliului Superior al Procurorilor ce se realizează în procedură administrativă și că desemnarea procurorului se face prin act administrativ individual.

Astfel, art. 77 alin. (3) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 prevede că, consiliul decide, printr-o hotărâre. Totodată, art. 79 alin. (2) Legea nr. 3 din 25.02.2016 prevede că, contestațiile împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Procurorilor sânt examinate de completul de judecată care examinează contestațiile împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii.

În aceeași ordine de idei, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (3) din Codul administrativ Curtea de Apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Menționează că, actul administrativ individual este o reglementare emisă de o autoritate publică prin care aceasta realizează unilateral competențele sale și care naște o situație juridică concretă persoanelor vizate de actul respectiv. Caracteristica actului administrativ individual constă în aceea că măsura oficială trebuie să vizeze stabilirea unor consecințe juridice obligatorii pentru destinatar și orice terț afectat.

La fel, actul administrativ individual se referă la reglementarea unui caz individual. Cazul individual cuprinde o situație concretă și implică persoane determinate nominal sau determinabile după anumite criterii obiective. Cazul individual administrativ prin actul administrativ trebuie să fie din sfera de competență materială a autorității publice [art. 53-54 Codul administrativ].

Prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor s-au reglementat în concret condițiile privind posibilitatea pornirii urmăririi penale în privința Procurorului General, Alexandr Stoianoglo, posibilitatea aplicării suspendării de drept din funcția respectivă, cu consecințele juridice de rigoare, cum ar fi imposibilitatea realizării dreptului de exercitare a funcției, drepturilor sociale ce decurg din calitatea de titular al funcției, dreptul la independență etc.

Actul administrativ individual are drept scop de a produce nemijlocit efecte juridice, adică produce efecte exterioare ariei juridice interne a autorității publice și se referă la drepturile persoanei. Conform 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.

Efectul juridic extern are loc atunci când consecințele juridice afectează o persoană fizică sau juridică. Reglementarea trebuie să părăsească propriul cerc legal al autorității și să intervină în altă sferă juridică. Acțiunile autorităților pot fi apoi împărțite într-o zonă interioară care nu părăsește autoritatea publică și o zonă exterioară. Principala caracteristică distinctivă este, deci, sferă exterioară a măsurii oficiale. În special, măsura oficială se deosebește de o simplă măsură de organizare internă sau o simplă operațiune administrativă, conform art. 15 alin. (1) din Codul administrativ. Iar, Hotărârea Consiliul Superior al Procurorilor se referă la statutul juridic al dlui Alexandr Stoianoglo, care este titularul funcției de Procuror General al Republicii Moldova.

Referitor la legalitatea actului în fond a indicat că, conform art. 34 alin. (5) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor. Art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală prevede că examinarea sesizărilor despre acțiunile Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului și examinarea infracțiunilor comise de către aceștia se fac de către Procurorul General sau un procuror desemnat de el. Examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de către Procurorul General se face de către un procuror desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor. Organul de urmărire penală care a primit o sesizare despre infracțiunile săvârșite de persoanele menționate este obligat să o trimită imediat pentru examinare Procurorului General sau, după caz, Consiliului Superior al Procurorilor.

Dispozițiile legale pre-citate reglementează o procedură administrativă complexă și specifică în felul său privind modalitatea inițierii, desemnării procurorului, și autorizarea prin să realizeze acțiunii în privința Procurorului general reglementate de normele Codului de procedură penală. Caracterul complex și special al procedurii respective are drept scop de a proteja real independența Procurorului general, Procuraturii și a neamestecului politicului sau persoanelor interesate în activitatea Procurorului general, Independența Procurorului. Inițierea procedurii administrative în speță se inițiază prin derogare de la art. (2) alin. (2) din Codul administrativ prin transmiterea către Consiliul Superior al Procurorilor a sesizării înregistrate, de către un subiect special, organului de urmărire penală.

Sesizarea despre infracțiunii se depune la organul competent, care este cel de urmărire penală, după o procedură reglementată în exclusivitate de către Codul de procedură penală.

Consiliul Superior al Procurilor nu este organ de urmărire penală, dar o autoritate publică care asigură independența, inviolabilitatea și imparțialitatea procurorului.

De asemenea petiționarul nu este organ de urmărire penală pentru a transmite Consiliului Superior al Procurorilor sesizarea care se înregistrează de organul de urmărire penală conform art. 265 din Codul de procedură penală.

Mai mult, Consiliul Superior al Procurorilor a acționat și în lipsa anexării unei sesizări în sensul art. art. 262 - 263, 265 din Codul de procedură penală.

Conform art. 22 alin. (1), 86, 87, 88 și 89 din Codul administrative, participanții la procedura administrativă au dreptul să participe la cercetarea stării de fapt și să prezinte probe, argumente și să fie reprezentat (art. 46 Codul administrativ).

Această obligație a fost încălcată de către autoritate publică. Mai mult, Consiliul Superior al Procurilor urma să implice conform art. 44 alin. (1) din Codul administrativ pe dl Stoianoglo Alexandr în calitate de participant la procedura administrativă.

Conform art. 32 alin. (1) din Codul administrativ în condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Inițierea procedurii administrative este o acțiune procedurală (operațiune administrativă) conform art. 15 alin. (1) din Codul administrativ, care trebuie să fie motivată pentru a fi legală, fapt ce rezultă din prevederile art. 31 din Codul administrativ. Această obligație a fost încălcată de către CSP.

Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor este contrară art. 30 din Codul administrativ, care prevede că, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public. Prin efectele sale, hotărârea CSP desființează efectele juridice ale hotărârii CSP și decretului de numire a dlui Alexandr Stoianoglo în funcția de Procuror general, precum și independența procurorului, posibilitatea exercitării funcției de procuror general, dreptul la aflarea și exercitarea funcției.

Menționează că, Consiliul Superior al Procurorilor a emis o hotărâre prin care s-a desemnat dl Alexandru Musteața, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea dl Gheorghe Străisteanu vizând

pretinsele acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), dl Alexandr Stoianoglo este un act administrativ individual discreționar ilegal.

Odată cu depunerea acțiunii de contencios administrativ, reclamantul a solicitat și suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24 martie 2022, pînă la pronunțarea unei hotărâri definitive pe caz.

La data de 13 aprilie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a depus referința prin care a solicitat declararea acțiunii inadmisibile, din motiv că, argumentele reclamantului, din cererea de chemare în judecată poartă un caracter exclusiv declarativ, constituie expresia abordării subiective eronate a legii și nu au suport legal, deoarece toate circumstanțele de fapt și de drept au fost cercetate și stabilite în mod corect de către Consiliul Superior al Procurorilor.

În conformitate cu art.5 alin.(3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22 decembrie 2017 coroborat cu art.2 alin.(2) Cod administrativ, la examinarea sesizării despre infracțiunile comise de către Procurorul General sunt aplicabile normele Codului de procedură penală, care față de Codul administrativ sunt norme juridice speciale, aplicabile anumitor categorii de raporturi sociale și/sau subiecți strict determinați. Drept urmare, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) din Codul administrativ coroborat cu prevederile art.2 alin.(3) lit.a), b) Cod administrativ, acțiunea reclamantului urmează a fi declarată inadmisibilă.

Studiind materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, consideră că, acțiunea înaintată de către Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24 martie 2022, nu întrunește condițiile de admisibilitate, aceasta urmînd a fi declarată inadmisibilă, din următoarele motive.

Conform art.191 alin. (3) Cod administrativ, *Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.*

Art.3 Cod administrativ, prevede că, *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.*

Conform art.5 Cod 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.

Potrivit art.10 alin.(1) Cod 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.

Art. 20 Cod administrativ, prevede că, 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.

Conform art. 39 Cod administrativ, 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.

În corespundere cu art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Potrivit art. 22 alin. (1) Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În conformitate cu art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Conform art. 206 alin. (1) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

În conformitate cu art. 207 alin. (1) al Codului 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.

Potrivit art. 207 alin. (2) lit.e) din Codul administrativ, *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.*

Din coroborarea normelor legale precitate rezultă că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, în esență, scopul acțiunii în contencios administrativ constă în apărarea unui drept subiectiv concret recunoscut de lege unei anumite persoane. Prin urmare, pentru a fi admisibilă, o acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul trebuie să invoce un drept al său căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă. În lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art. 17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 din Codul administrativ.

Deci, prevederile art. 17 din Codul administrativ se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material. Anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridico-publică. 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 Cod administrativ.

În conformitate cu art.68 alin.(1) al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, *Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii.*

Potrivit art. 70 alin.(1) lit.n) al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, *Consiliul Superior al Procurorilor are competență să examineze adresările cetățenilor și ale procurorilor privind chestiunile date în competența sa.*

Conform prevederilor art.77 al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, *(1) Consiliul Superior al Procurorilor se întrunește ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar decât o dată în lună. (2) Prima ședință a Consiliului Superior al Procurorilor este convocată de către Procurorul General într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data ținerii Adunării Generale a Procurorilor. (3) Ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sînt publice, cu excepția cazurilor în care, pentru respectarea regimului informațiilor specificate la art.75 alin.(1) lit.c), consiliul decide, printr-o hotărîre, că ședința sau o parte a acesteia urmează să fie închisă. (4) Ședința Consiliului Superior al Procurorilor este deliberativă dacă la ea participă cel puțin 2/3 din membri. (5) Agenda ședinței se*

plasează pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor cu cel puțin 2 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței. (6) Hotărârile se adoptă în ședință publică, cu votul deschis al majorității membrilor prezenți ai Consiliului Superior al Procurorilor. (7) Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt motivate, sînt semnate de toți membrii prezenți în ședință și se publică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sînt semnate olograf sau, după caz, prin aplicarea semnăturii electronice. (8) Ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sînt înregistrate prin mijloace video/audio. Înregistrarea ședinței se anexează la procesul-verbal. Procesul-verbal se întocmește în termen de 3 zile lucrătoare de la data la care a avut loc ședința, fiind semnat de președintele ședinței și de secretar, și se plasează pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor.

Respectiv, exercitarea atribuțiilor stabilite la art. 70 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 pot constitui obiectul controlului judecătoresc de legalitate în contencios administrativ.

Art. 262 alin.(1) și alin.(5) al Codului de procedură penală, prevăd că, organul de urmărire penală poate fi sesizat despre săvîrșirea sau pregătirea pentru săvîrșirea unei infracțiuni prevăzute de Codul penal prin 1) plîngere; 2) denunț; 3) autodenunț..., iar examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de către Procurorul General se face de către un procuror desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor...

Astfel, în speța dedusă judecării este necesar a se efectua o interpretare sistemică a normelor juridice relevante din Codul administrativ, Legea cu privire la procuratură și Codul de procedură penală.

Porivit materialelor cauzei rezultă că, la data de 30.12.2021 în cancelaria Procuraturii Generale a fost înregistrată adresarea lui Gheorghe Străisteanu, în care, printre altele, se solicită investigarea acțiunilor Procurorului General suspendat Alexandr Stoianoglo, prin prisma depozedării de bunuri și acțiuni de tortură.

La data de 08 februarie 2022 în adresa Consiliului Superior al Procurorilor a parvenit sesizarea menționată și urmare a procedurii de votare, în temeiul art.77 a Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016 și art.262 alin.(5) al Codului de procedură penală, Consiliul Superior al Procurorilor, la 24 martie 2022 a hotărît de a-l desemna pe Alexandru Musteața, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea lui Gheorghe Străisteanu. De asemenea hotărîrea dată și materialele aferente s-au expedit procurorului desemnat.

Reclamantul prin prezenta acțiune solicită anularea hotărîrii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24.03.2022, prin care a fost desemnat

Alexandru Musteața, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea lui Gheorghe Străisteanu, vizând preținsele acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandru Stoianoglo.

În contextul celor revendicate și în coraport cu conținutul hotărârii nr.1-65/2022 din 24.03.2022, în privința căreia reclamantul pretinde constatarea încălcării de către Consiliul Superior al Procurorilor a normelor Codului Administrativ, și a circumstanțelor de fapt și de drept invocate în acțiune, Completul de judecată menționează că, potrivit art. 2 alin.(1) Cod 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.

Iar, conform alin.(3) lit. b) al aceluiași articol, prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal.

Din interpretarea sistemică a normelor relevante din Codul administrativ coroborate cu Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și Codul de procedură penală, Completul de judecată reține că, Consiliul Superior al Procurorilor a acționat în baza competențelor exclusive atribuite de legea procedural penală, de a desemna un procuror pentru examinarea unei sesizări cu privire la comiterea unei preținse fapte penale de către un subiect special, și anume Procurorul General.

Așadar, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor emisă în temeiul art. 77 din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 coroborat cu art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală nu constituie în sine un act administrativ individual în sensul art.10 din Codul administrativ, deoarece la emiterea acesteia Consiliul Superior al Procurorilor a acționat ca o autoritate publică în baza Codului de procedură penală, iar prin prisma art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ aceste raporturi juridico-publice sunt exceptate de controlul legalității în procedura contenciosului administrativ.

Succesiv, Completul de judecată nu poate accepta alegațiile reclamantului, precum că jurisprudența Curții Supreme de Justiție, în situații analogice în privința Consiliului Superior al Magistraturii, denotă că instanțele judecătorești naționale au respins de fiecare dată argumentul că, prin prisma art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ, hotărârile acestui organ privind autorizarea acțiunilor penale în privința judecătorilor nu pot fi supuse prevederilor Codului administrativ. Or, în pct.21 al deciziei nr.30 din 29 martie 2018, Curtea Constituțională a observat că dispozițiile art. 116 alin. (1) din Constituție nu își

găsesc aplicabilitatea pentru soluționarea prezentei excepții, pentru că independența judecătorilor la care se referă norma constituțională nu poate fi aplicată, *mutatis mutandis*, în cazul procurorilor.

În această consecvență, se profilează concluzia că, acțiunile Consiliului Superior al Procurilor, când acționează în baza art.262 alin.(5) din Codul de procedură penală, de a desemna un procuror pentru examinarea unei sesizări cu privire la comiterea unei pretinse fapte ilegale de către Procurorul General nu sunt, din punct de vedere procedural, similare cu cele ale Consiliului Superior al Magistraturii în care se examinează solicitarea acordului acestui organ de a trage la răspundere penală a unui judecător. Prin desemnarea unui procuror pentru examinarea sesizării despre presupusele fapte prejudiciabile comise de către Procurorul General se înțelege numirea unei persoane competente pentru desfășurarea acestei activități, de colectare a probelor necesare cu privire la existența infracțiunii și pentru a constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii și pentru a se stabili răspunderea acestuia.

Așadar, Consiliul Superior al Procurorilor prin hotărârea nr.1-65/2022 din 24.03.2022 a examinat numai chestiunea privind desemnarea procurorului competent pentru examinarea unei sesizări penale, dar nu alte chestiuni cum ar fi admisibilitatea sesizării sau începerea/neînceperea urmăririi penale, iar aspectele ce țin de competența procurorului desemnat, modul de luare a deciziei date, legalitatea ei poate fi verificată de instanța competentă conform legii procedural penale.

În speță, nu poate fi reținut nici argumentul lui Alexandr Stoianoglo privind neadmiterea lui la soluționarea chestiunii de desemnare a unui procuror pentru examinarea sesizării depuse de Gheorghe Străisteanu, cu privire la pretinsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General Alexandr Stoianoglo ca temei de anulare a hotărârii Consiliului Superior al Procurilor nr.1-65/2022 din 24.03.2022. Or, în sensul art. 262 alin.(5) din Codul de procedură penală, Procurorul General este autorizat să desemneze un procuror pentru a examina sesizările despre acțiunile Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Prim-ministrului și examinarea infracțiunilor comise de către aceștia, fără a asculta opinia acestora pe marginea chestiunii de desemnare a procurorului, care va investiga faptele cuprinse în sesizări. Analogic, Consiliul Superior al Procurorilor are atribuția de a desemna un procuror pentru examinarea sesizărilor despre presupusele infracțiuni săvârșite de Procurorul General, fără a avea obligația de a cere opinia Procurorului General cu privire la procurorul care urmează să-l desemneze.

Desemnarea de către Consiliul Superior al Procurorilor a unui procuror pentru examinarea unei sesizări cu privire la comiterea unei pretinse fapte

prejudiciabile de către Procurorul General constituie o garanție a independenței Procurorului General. Nu orișicare procuror are competență să investigheze o presupusă faptă ilegală a Procurorului General, dar numai procurorul desemnat de către Consiliul Superior al Procurorilor.

Din interpretarea tezei a treia a alin. (5) al art. 262 din Codul de procedură penală se deduce că organul de urmărire penală care a primit o sesizare despre presupusele infracțiuni săvârșite de Procurorul General este obligat să o trimită imediat pentru examinare Consiliului Superior al Procurorilor.

Sintagma „imediat” din norma precitată exonerează organul de urmărire penală, care a primit o sesizare despre presupusele infracțiuni comise de Procurorul General, de obligația de a întreprinde careva acțiuni procedurale, deoarece aceste acțiuni vor fi întreprinse doar de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Cu atât mai mult că, articolul 270 din Codul de procedură penală stabilește expres că urmărirea penală împotriva Procurorului General se pornește de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că, stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie o prerogativă exclusivă a legiuitorului, care poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Sub acest aspect, principiul liberului acces la justiție presupune posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a-1 utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

Subsecvent, Completul de judecată nu poate accepta ca fiind întemeiat și argumentul reclamantului, precum că însăși Consiliul Superior al Procurorilor a indicat în dispozitivul hotărârii contestate nr.1-65/2022 din 24.03.2022, conform art. 124 din Codul administrativ că aceasta poate fi atacată cu acțiune în contencios administrativ în termen de 30 zile la Curtea de Apel Chișinău. Or, tehnoredactarea eronată în dispozitivul hotărârii nr.1-65/2022 din 24.03.2022 a faptului că aceasta poate fi contestată în contencios administrativ nu presupune că, în speță, Consiliul Superior al Procurorilor a acționat în regim de putere publică, iar hotărârea contestată nu îmbracă forma unui act administrativ individual, conform art. 10 din Codul administrativ.

Din acest considerent, Completul consideră că eroarea de tehnoredactare a dispozitivului hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24.03.2022, prin indicarea eronată a modului de contestare a acesteia în conformitate cu Codul administrativ, nu constituie un temei verosimil de contestare a acesteia anume în această procedură.

Norma legală care a împuternicit CSP să emită atare act, care la moment se contestă, este una derogatorie și urmează a fi aplicată și tratată ca atare, prin prisma legii procesual penale.

Prin urmare, în virtutea exceptării raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza legii penale din categoria de raporturi de contencios administrativ, excepție prevăzută expres de art.2 alin.(3) lit. b) Cod administrativ, se conchide că, acțiunea înaintată de Alexandr Stoianoglo urmează a fi declarată inadmisibilă.

În contextul celor supra-elucidate, Completul specializat, concluzionează că, acțiunea înaintată de Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-65/2022 din 24 martie 2022 cu privire la examinarea adresării domnului Gheorghe Straisteanu vizînd pretinsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General Alexandr Stoianoglo, nu răspunde exigențelor de admisibilitate, motiv din care urmează a fi declarată inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ.

Referitor la solicitarea privind suspendarea actului contestat, Completul de judecată a însușit-o odată cu examinarea aspectelor de admisibilitate a acțiunii.

Prin urmare, concluzia asupra inadmisibilității prezentei acțiuni exlude necesitatea soluționării cererii de suspendare. Or, la caz, însuși inadmisibilitatea acțiunii pe motivele analizate, exclude orice posibilitate de suspendare a hotărârii contestate.

În conformitate cu prevederile art.207 alin.(1) și alin. (2) lit. e), art.230 Cod administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

DISPUNE :

Se declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1 nr.1-65/2022 din 24.03.2022, pe motiv că, reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 Cod administrativ.

Se explică reclamantului Alexandr Stoianoglo, că declararea acțiunii ca inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit. e) Cod administrativ exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Încheierea poate fi atacată cu recurs în Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zile din momentul comunicării, prin intermediul Curții de Apel Chișinău.

Președintele completului,

Judecătorul

Anatolie Minciuna

Judecătorii

Ecaterina

Palanciuc

Dosarul nr.3-135/22
2-22046874-02-3-05042022

OPINIE SEPARATĂ
a judecătorului Curții de Apel Chișinău
Ecaterina Palanciuc

12 mai 2022

mun. Chișinău

examinând din oficiu chestiunea cu privire la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintată de către Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, cu privire la anularea hotărârii nr. 1-65/2022 din 24 martie 2022 ”Cu privire la examinarea adresării lui Gheorghe Străisteanu vizînd preținsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General (suspendat de drept din funcție) Alexandr Stoianoglo, prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 12 mai 2022, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în conformitate cu art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ din considerentul existenței temeiului prevăzut de art. 2 alin.(3) lit. b) Cod administrativ, care indică că, prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau *Codului penal*, respectiv hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-65/2022 din 24 martie 2022 poate fi verificată de instanța competentă prin prisma codului de procedură penală.

Nu sunt de acord cu încheierea emisă, astfel, avînd o altă opinie asupra admisibilității acțiunii, considerînd că, hotărârea nr. 1-65/2022 din 24 martie 2022 ”Cu privire la examinarea adresării lui Gheorghe Străisteanu, vizînd preținse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo” poate fi contestată în instanța de contencios administrativ, fiind emisă de o autoritate publică în regim de putere publică, conform art. 10 alin. (1), art. 7-8 Cod administrativ și nicidecum prin prisma prevederilor art. 313 alin.(1) Cod de procedură penală, care indică că, plîngerile împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale organului de urmărire penală și ale organelor care exercită activitate specială de investigații pot fi înaintate judecătorului de instrucție de către bănuit, învinuit, apărător, partea vătămată, de alți participanți la proces sau de către alte persoane drepturile și interesele legitime ale cărora au fost încălcate de

aceste organe, în cazul în care persoana nu este de acord cu rezultatul examinării plîngerii sale de către procuror sau nu a primit răspuns la plîngerea sa de la procuror în termenul prevăzut de lege, din următoarele considerente.

Conform art.191 alin. (3) Codul administrativ, Curtea de apel Chişinău soluţionează în primă instanţă acţiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, actelor emise de Banca Naţională a Moldovei, precum şi acţiunile în contencios administrativ atribuite în competenţa sa prin Codul electoral.

Art.3 Cod administrativ, prevede că, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfăşurare a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Conform art.5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.

Art. 20 din Codul administrativ, prevede că, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 39 Cod administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Conform art.17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Art. 189 alin. (1) şi alin. (2) Cod administrativ prevede că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.

Conform art.207 al.(1) al. (2) lit. e) Cod administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Relaţionînd circumstanţele cauzei la normele pre-citate, reţin că, unul dintre elementele definiţiei ale acţiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activităţii administrative. Or, reclamantul care înaintează acţiune în contencios administrativ trebuie să urmărească şi să justifice procesual pentru testul de admisibilitate revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia

îi se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

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

Astfel, 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, inclusiv și caracter normativ.

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

Astfel, prevederile art. 17 Cod 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.

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 Cod administrativ.

În această ordine de idei, rețin că, la 24 martie 2022 Consiliul Superior al Procurorilor a examinat adresarea lui Gheorghe Străisteanu vizînd preținsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General (suspendat de drept din funcție) Alexandr Stoianoglo, emițînd în acest sens hotărârea nr. 1-65/2022, prin care l-a desemnat pe Alexandru Musteața, procuror în Procuratura Anticorupție pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea dată.

Astfel, raportînd normele de drept sus-indicate circumstanțelor cauzei, reieșind din dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) în coroborare cu art. 39 alin. (2), art. 17 și art. 189 alin. (1) și alin. (2) Cod administrativ, atest că, sesizarea instanței de judecată de către orice persoană care în opinia sa revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere, inclusiv și cea cu caracter normativ, implică existența obligatorie a două condiții, și anume existența vătămării unui drept recunoscut de lege a reclamantului și vătămarea dreptului său să fie cauzat printr-un act administrativ, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

În sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acțiunea înaintată în judecată, în conținutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 39 și 189 Cod administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente simplele bănuieli sau conjuncturi

(cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00).

Raportând la caz cadrul legal pre-citat, consider că, reclamantul, Alexandr Stoianoglo în acțiunea de contencios administrativ, a indicat expres drept personal vătămat prin actul administrativ contestat, or, prin contestarea hotărârii menționate ultimul revendică încălcarea drepturilor sale prin activitatea administrativă realizată de Consiliul Superior al Procurorilor. Or, în cazul dat procedura administrativă s-a încheiat cu emiterea unui act administrativ defavorabil pentru terț, care este în drept să-o conteste.

La acest capitol, rețin că, reclamantul întru justificarea dreptului său vătămat a invocat că, hotărârea contestată prin amploarea, caracterul energic și constant al efectelor juridice, constituie premisa și condiția implicită, nu doar pentru suspendarea din funcția de procuror General, dar o modalitate de autorizare administrativă implicită, prin desemnarea unui procuror pentru a urmări penal, eventual, Procurorul General. Or, pentru a asigura independența Procurorului General sunt instituite un șir de garanții, cum ar fi reglementarea generală a modului de numire și demitere prin Legea fundamental [garanții de ordin constituțional, art. art. 124-125' din Constitutie],

Totodată, garanțiilor legale care rezulta implicit din normele constituțional și cele infra-constituționale, se atribuie și condiționarea pornirii și exercitării urmăririi penale (exercitării acțiunii penale) de *parcursarea mai întâi a unei proceduri administrative complexe realizata de Consiliul Superior al Procurorilor*, în calitate de garant, nu doar a independenței procurorilor, dar și ca subiect investit constituțional cu atribuții care vizează atât începutul și încheierea mandatului Procurorului general, cat și aspectele ce se refera la exercitarea și securitatea mandatului respectiv. Or, după cum rezultă din art.17 Cod administrativ, actele administrative urmează a fi contestate de persoanele interesate cărora nemijlocit le sunt încălcate careva drepturi și libertăți prevăzute prin lege.

Cu referire la opinia că, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor ”Cu privire la examinarea adresării lui Gheorghe Străisteanu vizînd preținsele acțiuni ilegale comise de Procurorul General (suspendat de drept din funcție) Alexandr Stoianoglo, nu constituie în sine un act administrativ individual în sensul art.10 Cod administrativ din considerentul că, la emiterea actului contestat, Consiliul Superior al Procurorilor a acționat ca o autoritate publică în temeiul căreia Codul de procedură penală i-a atribuit competențe, menționez că, hotărârea contestată *este un act administrativ individual defavorabil* prin care s-a încheiat *procedura administrativă* conform art. 78 din Codul administrativ.

La acest capitol, rețin prevederile art.65 alin.(3) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, organele de autoadministrare ale Procuraturii sînt Adunarea Generală a Procurorilor, Consiliul Superior al Procurorilor și colegiile din subordinea acestuia – Colegiul pentru selecția și cariera procurorilor, Colegiul de evaluare a performanțelor procurorilor și Colegiul de disciplină și etică.

Conform art. 68 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, Consiliul Superior al Procurorilor este un organ independent, cu statut de persoană juridică, format în vederea participării la procesul de constituire, funcționare și asigurare a autoadministrării sistemului Procuraturii.

Art. 70 alin. (1) lit.n) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, Consiliul Superior al Procurorilor, ca organ administrativ, are următoarele competențe strict administrative: examinează adresările cetățenilor și ale procurorilor privind chestiunile date în competența sa.

Conform art. 77 al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016, Consiliul Superior al Procurorilor se întrunește ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar decât o dată în lună. Prima ședință a Consiliului Superior al Procurorilor este convocată de către Procurorul General într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data ținerii Adunării Generale a Procurorilor. Ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sânt publice, cu excepția cazurilor în care, pentru respectarea regimului informațiilor specificate la art.75 alin.(1) lit. c), consiliul decide, printr-o hotărâre, că ședința sau o parte a acesteia urmează să fie închisă. Ședința Consiliului Superior al Procurorilor este deliberativă dacă la ea participă cel puțin 2/3 din membri. Agenda ședinței se plasează pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor cu cel puțin 2 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței. Hotărârile se adoptă în ședință publică, cu votul deschis al majorității membrilor prezenți ai Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sânt motivate, sânt semnate de toți membrii prezenți în ședință și se publică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor. Hotărârile Consiliului Superior al Procurorilor sânt semnate olograf sau, după caz, prin aplicarea semnăturii electronice. Ședințele Consiliului Superior al Procurorilor sânt înregistrate prin mijloace video/audio. Înregistrarea ședinței se anexează la procesul-verbal. Procesul-verbal se întocmește în termen de 3 zile lucrătoare de la data la care a avut loc ședința, fiind semnat de președintele ședinței și de secretar, și se plasează pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor.

Conform art.79 alin.(2) al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016, contestațiile împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Procurorilor sânt examinate de completul de judecată care examinează contestațiile împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii.

În conformitate cu prevederile art. 191 alin. (3) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ,

Curtea de apel Chișinău soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii, ale Consiliului Superior al Procurorilor, actelor emise de Banca Națională a Moldovei, precum și acțiunile în contencios administrativ atribuite în competența sa prin Codul electoral.

Respectiv, exercitarea atribuțiilor stabilite la art. 70 alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 pot constitui obiectul controlului judecătoresc de legalitate în contencios administrativ.

Totodată, legea specială Codul de procedură penală a atribuit Consiliului Superior al Procurorilor și atribuții din domeniul dreptului procesual penal.

În acest sens, în conformitate cu art. 262 alin. (5) din Codul de procedură penală, examinarea sesizărilor despre acțiunile Președintelui Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Primministrului și examinarea infracțiunilor comise de către aceștia

se fac de către Procurorul General sau un procuror desemnat de el. Examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de către Procurorul General se face de către un procuror desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor. Organul de urmărire penală care a primit o sesizare despre infracțiunile săvârșite de persoanele menționate este obligat să o trimită imediat pentru examinare Procurorului General sau, după caz, Consiliului Superior al Procurorilor.

Art.270 alin.(7) Codul de procedură penală, prevede că, urmărirea penală împotriva Procurorului General se pornește de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor.

Reieșind din prevederile normelor citate, consider că, Consiliul Superior al Procurorilor nu este organ de urmărire penală, iar atribuțiile de desemnare a procurorului pentru examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de Procurorul General îi revine Consiliului Superior al Procurorilor, care, în raționamentul legal va emite un act administrativ individual, ce poate fi contestat prin prisma prevederilor Codului Administrativ și nicidecum prin prisma prevederilor art.313 Cod de Procedură penală, care indică că, plângerile împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale *organului de urmărire penală* și ale organelor care exercită activitate specială de investigații pot fi înaintate judecătorului de instrucție de către bănuit, învinuit, apărător, partea vătămată, de alți participanți la proces sau de către alte persoane drepturile și interesele legitime ale cărora au fost încălcate de aceste organe, în cazul în care persoana nu este de acord cu rezultatul examinării plîngerii sale de către procuror sau nu a primit răspuns la plîngerea sa de la procuror în termenul prevăzut de lege. Or, Consiliul Superior al Procurorilor nu este organ de urmărire penală, ci organ de autoadministrare.

La caz rețin că, Consiliul Superior al Procurorilor a examinat numai chestiunea privind desemnarea procurorului competent pentru examinarea unei plîngeri penale și nu alte chestiuni cum ar fi admisibilitatea sesizării sau începerea/neînceperea urmăririi penale, aspecte ce țin de competența procurorului desemnat, deci acțiunile procurorului desemnat pot fi verificate prin prisma prevederilor art.313 Cod de procedură penală, iar procedura administrativă privind desemnarea procurorului de către Consiliul Superior al Procurorilor urmează a fi verificată prin prisma Codului administrativ.

În acest context rețin că, chiar dacă hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor este la hotar între dreptul administrativ și dreptul penal, si procesual penal, acest fapt nu exclude natura acesteia de act administrativ individual care afectează direct drepturile reclamantului, respectiv procedura pe acest caz prezintă particularități ambigue, care urmează a fi examinate, apreciate, fiind analizate de instanța în contencios administrativ.

Astfel, art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ se refera la autoritățile publice care acționează exclusiv ca organe de urmărire penală sau agenții constatatori, efectuează acțiuni și acte de procedura penală și au dreptul de aplicare a normelor dreptului procesuale penal, iar prevederile art. 34 alin. (5) din Legea procuraturii în raport cu art. 262 alin. (5) și art. 270 alin. (7) din Codul de procedura penală, rezida în raționamentul legal ce rezultă din posibilitatea valorificării actului administrativ individual emis de Consiliul Superior al Procurorilor în examinarea și după caz pornirea urmăririi penale în privința persoanei Procurorului general. Or, art. 2 alin. (4) din Codul de Procedură Penală

prevede ca, normele juridice cu caracter procesual din alte legi naționale pot fi aplicate numai cu condiția includerii lor în prezentul cod.

La acest capitol, rețin că, părțile procesului penal - mijloc de realizare a raportului de drept penal conflictual - sunt partea acuzării (art. art. 51-62 CPP), partea apărării (art. art. 63 -74 CPP) și alte persoane participante la procesul penal (art. art. 82-92 CPP), iar Consiliul Superior al Procurorilor nu este parte sau alt participant la procesul penal, respectiv administrația publică a funcției de procuror, funcțiilor administrative în procuratura, precum și ingerințele în exercitarea, securitatea mandatului, inviolabilitatea și independența efectivă a Procurorului general se efectuează prin mijloacele activității administrative.

Astfel, art.3 Cod administrativ, prevede că, 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.

Conform art.5 Cod 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

Art.6 alin.(1) Cod administrativ, indică că, 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.

Conform 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.

Art.11 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, indică că, actele administrative individuale pot fi: 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.

Articolul art. 21 alin. (1) din Codul administrativ statuează că autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

Conform 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 sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Art. 194 alin.(1) din Codul administrativ, indică că, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și lucrărilor dosarului, consider că, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-65/2022 din 24 martie 2022, fiind emisă de autoritate publică în regim de putere publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice cu efect în exterior, constituie în sine un act administrativ individual în sensul art.10 Cod administrativ. Or, Consiliul Superior al Procurorilor, este o autoritate publică, instituit prin lege, care asigură procurorilor conform competențelor materiale prevăzute de art. 125¹ alin. (1) din Constituție și art. art. 33-34, 65 din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016, independența, imparțialitatea și inviolabilitatea.

Totodată este necesar de menționat, că nici prevederile art.70 Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 nu atribuie competența Consiliului Superior al Procurorilor privind desemnarea procurorului pentru examinarea sesizărilor despre infracțiunile comise de Procurorul General, fiind invocat doar în art.34 alin.(5) aceleași legi, că urmărirea penală împotriva Procurorului General poate fi pornită doar de către procurorul desemnat de către Consiliul Superior al Procurorilor.

În acest context rețin constatările Hotărârii Curții Constituționale nr.5 din 06.03.2018 și anume pct.44, prin care Curtea a menționat că, articolul 1 alin. (3) din Constituție proclamă Republica Moldova ca un stat de drept și democratic. Curtea reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

La pct.45, Curtea menționează că exigențele statului de drept presupun *inter alia* asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, §41).

În acest context, la pct.46, Curtea reține că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie o protecție împotriva arbitrarului. Așadar, asigurarea și respectarea acestor principii obligă statul să edicteze într-o manieră clară și previzibilă normele adoptate.

Prin pct.47, Curtea indică că, adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile, previzibile și clare se impune și prin articolul 23 alin. (2) din Constituție, care stabilește obligația statului de a asigura dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle sale. În acest sens, norma constituțională stabilește că statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.

Iar la pct.48, Curtea a făcut referire la prevederile Hotărârii nr. 26 din 23 noiembrie 2010, prin care Curtea a reținut că: "Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate - accesibilitate, previzibilitate și claritate - norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [...]."

În pct.49, Curtea a menționat că, Curtea Europeană în jurisprudența sa a subliniat importanța asigurării accesibilității și previzibilității legii, instituind o serie de repere, pe care legiuitorul trebuie să le aibă în vedere pentru respectarea acestor exigențe.

Prin pct.50, Curtea a indicat că, astfel, Curtea Europeană a menționat că nu poate fi considerată „lege” decât o normă enunțată cu suficientă precizie, pentru a permite individului să-și corecteze conduita. În special, o normă este previzibilă atunci când oferă o anumită garanție contra atingerilor arbitrare ale puterii publice (cauza *Amann v. Elveția*, hotărârea din 16 februarie 2000, §56). Testul preciziei legii impune ca legea, în situațiile în care oferă o anumită marjă de discreție, să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (cauza *Silver și alții v. Regatul Unit*, hotărârea din 25 martie 1983, §80).

Iar prin pct.51, Curtea a indică că, în acest sens, în Hotărârea nr. 26 din 27 septembrie 2016, Curtea a reținut că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

În același sens, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că legea trebuie să fie accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele sale. Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuia să precizeze cu suficientă claritate întinderea, și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea *Rotaru vs România*, 04.05.2000, §52, *Sissanis vs România*, 25.01.2007, §66).

În acest context, rețin că, în caz contrar reclamantul va fi lipsit de dreptul la un recurs efectiv, fapt care declanșează aplicarea art.13 din Convenție. Or, un control incomplet privind existența și funcționarea căilor de atac interne diminuează și face iluzorii garanțiile de la art.13, deși Convenția are ca scop protejarea unor drepturi care nu sunt teoretice sau iluzorii, ci concrete și efective (*cauza Scordino c. Italiei (nr. 1)*, 2006, *Singh și alții c. Belgiei*, 2012, *A.C. și alții c. Spaniei*, *Allanazarova c. Rusiei*, 2017, prin care Curtea a constatat că cerințele prevăzute la art. 13 sunt de ordinul unei garanții, și nu al simplei bunăvoințe sau acordului practic. Aceasta este o consecință a preeminenței dreptului, unul dintre principiile fundamentale ale unei societăți democratice, inerent tuturor articolelor din Convenție.

În acest context, consider că, declararea inadmisibilității acțiunii reclamantului va avea ca efect privarea acestuia de posibilitatea formulării unei acțiuni în justiție în privința dreptului sau lezării, ceea ce va duce la încălcarea prevederilor art. 13 din Convenție - dreptul la un recurs efectiv.

Pe cale de consecință, în timp ce am semnat cu respect încheierea instanței de judecată, totuși nu sunt în situația de a împărtăși opinia majorității completului de judecată privind declararea inadmisibilității acțiunii în conformitate cu art.207 alin.(2) lit. e) din Codul administrativ din considerentul existenței temeiului prevăzut de art. 2 alin.(3) lit. b) Cod administrativ, exprimând convingerea că, hotărârea nr. 1-65/2022 din 24 martie 2022 ”Cu privire la examinarea adresării lui Gheorghe Străisteanu vizînd pretensele acțiuni ilegale comise de Procurorul General (suspendat de drept din funcție)

Alexandr Stoianoglo” poate fi contestată în instanța de contencios administrativ, fiind emisă de o autoritate publică în regim de putere publică, fiind un act administrativ individual.

Judecătorul
Curții de Apel Chișinău

Ecaterina Palanciuc