



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea acțiunii în contencios administrativ depuse de Galina Afanas împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ,

*(Dosarul nr. 3d-61/24
PIGD 2-24086400-01-3d-05082024)*

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

16 iulie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând în lipsa părților acțiunea în contencios administrativ depusă de Galina Afanas împotriva Consiliului Superior al Procurorilor,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 5 august 2024, Galina Afanas a depus la Curtea Supremă de Justiție cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ, prin care a solicitat (f.d.1-3):

- Anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024;
- Constatarea faptului discriminării petiționarei de către Procurorul General, Ion Munteanu;
- Atragerea Procurorului General, Ion Munteanu la răspundere conform legii;
- Obligarea Consiliului Superior al Procurorilor să emită o hotărâre legală și întemeiată reieșind din probatoriul factologic.

2. În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că având calitate de parte vătămată în cauzele penale nr.2010036534, nr.2012018088, nr.2013970425, nr.2011038059, a depus nenumărate plângeri la procuratură, însă acestea timp de 12 ani au fost mușamalizate/respinse/refuzate spre primire.

3. Reclamanta a notat că la 4 ianuarie 2024, a depus plângere către Consiliul Superior al Procurorilor împotriva acțiunilor/inacțiunilor Procurorului General interimar Ion Munteanu și adjunctului interimar al Procurorului-șef a Procuraturii Anticorupție, Vasile Plevan și altor procurori care acționează concertat cu scopul de a absolve de răspundere penală judecătorii Maria Moraru, Sergiu Arnaut, Ruxanda Pulbere, Alexandru Arhip implicați în deposizarea ilegală de locuință a familiei sale. Ulterior, a insistat ca plângerea din 4 ianuarie 2024 să fie examinată în termeni legali, deoarece gruparea criminală șantajează continuu petiționara să se dezică de locuința sa, construită integral din resurse financiare proprii, și de bunurile sale în favoarea dâșșilor și să-și retragă toate plângerile depuse către organele de stat competente. Gruparea criminală a purces la evacuarea ilegală din locuință a familiei petiționarei. Locuința a fost construită integral din banii familiei Galinei Afanas, achitați integral și în termen, prin transfer bancar, în anul 2008.

4. Reclamanta a specificat că, abia la 18 iulie 2024, peste 6 luni și 14 zile, petiționara a fost audiată pentru prima oară, iar, la 24 iulie 2024 a fost audiată

la ședința Consiliului Superior al Procurorilor. Drept urmare, prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024, plângerea sa a fost respinsă ca neîntemeiată.

5. A afirmat că nu este de acord cu hotărârea enunțată, deoarece este arbitrară, nu conține răspuns la toate argumentele invocate în plângere, conținutul plângerii fiind denaturant. De asemenea, nu a fost dat răspuns la întrebarea de ce Ion Munteanu a refuzat să execute decizia irevocabilă a Curții de Apel Chișinău nr. 21r-1077/14 din 22 ianuarie 2015.

6. Reclamanta a precizat că prin decizia irevocabilă nr. 21r-1077/14 Curtea de Apel Chișinău a admis recursul său, a remis materialele cauzei în adresa Procuraturii Anticorupție, obligând-o să verifice legalitatea rezilierii unilaterale, pe ascuns, de către judecătoarea Maria Moraru a contractului de antrepriză încheiat între Galina Afanas și societatea „Nourco”. Totodată, instanța de apel a dispus verificarea argumentului precum că „din motivul că judecătoarea Maria Moraru a ascuns probele din dosar, a fost pronunțată hotărârea Curții de Apel Chișinău, care a respins acțiunea, iar în rezultat Curtea Supremă de Justiție a menținut hotărârea dată, din motivul lipsei probelor din dosar”.

7. A mai susținut că în hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor lipsește și argumentul invocat de petiționară referitor la faptul că și Procuratura Generală în persoana aceluiasi procuror Ion Munteanu a refuzat insistent de a interveni în proces, fiind citată legal de Curtea de Apel Chișinău, fapt care a dus la emiterea unei decizii cu bună-știință contrară legii de către judecătoarea Ruxanda Pulbere în complet cu judecătorii Anatol Pahopol și Victoria Sîrbu (decizia nr. 2r-1703/2023) cu acordul tacit al procurorului.

8. A relatat că la adoptarea hotărârii Consiliul Superior al Procurorilor a omis faptul că Procurorul General interimar Ion Munteanu a emis ordonanța din 30 iunie 2023, aflându-se în conflict de interese, cu scopul de a ascunde acțiunile/inacțiunile sale anterioare. La fel, din hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor lipsește și argumentul invocat de petiționară precum că Procurorul General interimar Ion Munteanu a refuzat să primească petiționara în audiență sau să numească un alt procuror pentru audiență. Procurorul general Ion Munteanu selectiv primește cetățenii în audiență, manifestând un tratament abuziv și discriminatoriu față de cetățeni. Astfel, petiționara a fost discriminată de Procurorul general Ion Munteanu care tratează în mod diferit cetățenii. Mai mult, există o bănuială rezonabilă că Procurorul general Ion Munteanu împiedică/refuză timp de 12 ani din interes material/personal să cerceteze în mod adecvat și eficient cazul depunerii ilegale de locuință a petiționarei de către gruparea criminală, fapt care a dus

la încălcarea drepturilor fundamentale ale sale, și anume: dreptul la proprietate, la locuință și la un trai decent, la respectarea vieții private și de familie - drepturi garantate de art. 9, 46, 47 din Constituție, de art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și de art. 1 a Protocolului adițional din Convenție. Astfel, petiționarei și familiei sale i se cauzează un prejudiciu considerabil material și moral, repetat și continuu, de către persoanele implicate în deposedarea ilegală de locuință cu acordul tacit al procurorului general Ion Munteanu.

9. Reclamanta Galina Afanas a susținut că la emiterea hotărârii nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024, Consiliul Superior al Procurorilor nu a aplicat legea care trebuia aplicată, și anume Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, precum și nu a coroborat circumstanțele de fapt cu normele de drept, și drept urmare a ajuns la o concluzie eronată. Respectiv, această hotărâre este nemotivată, neclară, confuză, nesigură și creează îndoieli, nesiguranță și lipsă de încredere în activitatea Consiliului Superior al Procurorilor.

10. Prin referința depusă la 9 decembrie 2024, Consiliul Superior al Procurorilor a solicitat declararea acțiunii depuse de Galina Afanas ca fiind inadmisibilă (f.d. 30-35).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

11. Art. 2 din Codul administrativ:

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

12. Art. 3 din Codul administrativ:

„Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept”.

13. Art. 5 din Codul administrativ:

„Activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea”.

14. Art. 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.”

15. Art. 39 alin. (1), (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.”

16. Art. 17 din Codul administrativ:

„Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă”.

17. 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.”

18. Art. 206 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ:

„O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).”

19. 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.”

20. 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”.

21. 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”

22. Art. 125 alin. (1) și (2) din Constituția :

„Procurorul General este numit în funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, pentru un mandat de 7 ani, care nu poate fi reînnoit.

Procurorul General este demis din funcție de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Procurorilor, în condițiile legii, pentru motive obiective și în temeiul unei proceduri transparente.”

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. La caz, reclamanta Galina Afanas, solicitând anularea Hotărârii nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024 a Consiliului Superior al Procurorilor, nu a indicat, în conformitate cu prevederile art. 17 din Codul administrativ, care drepturi subiective sau interese legitime proprii ar fi fost încălcate prin actul administrativ contestat. În esență, aceasta a solicitat tragerea la răspundere disciplinară a Procurorului General Munteanu Ion, iar prin hotărârea menționată cererea sa a fost respinsă.

29. Consiliul Superior al Procurorilor a respins sesizarea formulată de Galina Afanas privind tragerea la răspundere disciplinară a Procurorului General, Ion Munteanu, reținând că mandatul acestuia este de natură constituțională, iar regimul juridic al răspunderii sale este unul special, fiind reglementat distinct de legiuitor prin dispozițiile art. 52¹ alin. (1) din Legea cu privire la Procuratură. Potrivit acestui cadru normativ, Procurorul General poate fi tras la răspundere disciplinară doar cu respectarea unei proceduri speciale, în condițiile stabilite de lege, procedură care presupune inițierea verificărilor de către subiecți calificați (cum ar fi cel puțin trei membri ai Consiliului, Președintele Republicii, comisia de evaluare etc.), constituirea unei comisii de disciplină ad-hoc și desfășurarea unor etape procedurale reglementate strict.

30. La rândul său, în ceea ce privește activitatea desfășurată de Ion Munteanu în calitate de procuror în cadrul Procuraturii Anticorupție, în anii 2014–2015, precum și în contextul emiterii de către Curtea de Apel Chișinău a deciziei nr. 21r-1077/14, Consiliul Superior al Procurorilor a reținut că, în acea perioadă, erau aplicabile prevederile art. 33 alin. (4) din Legea cu privire la Procuratură, conform cărora persoana ale cărei drepturi și interese legitime au fost afectate prin acțiunile, inacțiunile sau actele procurorului avea posibilitatea de a le contesta la procurorul ierarhic superior. Hotărârea adoptată de procurorul ierarhic superior asupra contestației putea fi, la rândul său, atacată în instanța de judecată.

31. Având în vedere aceste considerente, Consiliul Superior al Procurorilor a reținut, prin hotărârea contestată, că nu este investit cu atribuții privind efectuarea investigațiilor procesual-penale, examinarea în fond a cauzelor penale ori verificarea soluțiilor adoptate de procurori, astfel încât nu intră în competența sa să se pronunțe, în ordine ierarhică, asupra argumentelor ce vizează legalitatea actelor emise de procurorul Ion Munteanu.

32. Astfel, simplul dezacord al reclamantei cu Hotărârea nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024 a Consiliului Superior al Procurorilor nu echivalează cu încălcarea unui drept subiectiv, care să poată fi apărut pe calea justiției. Un asemenea dezacord trebuie motivat în mod concret și temeinic, prin indicarea clară a modului în care neexaminarea sesizării de către Consiliu și neinițierea vreunei proceduri în privința procurorului general Ion Munteanu ar fi afectat interesele personale și drepturile reclamantei Galina Afanas.

33. Irelevantă este și trimiterea reclamantei la dispozițiile art. 38¹ alin. (1), (2) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, or, în temeiul art. 52¹ alin. (3) din aceeași Lege, procedura disciplinară poate fi inițiată de cel puțin 3 membri ai Consiliului Superior al Procurorilor, de Președintele Republicii ca urmare a petițiilor/sesizărilor sau, după caz, din oficiu ori, în cazul prevăzut la art. 31¹ alin. (9), de către comisia de evaluare a performanțelor Procurorului General, dacă există bănuieli rezonabile privind săvârșirea abaterilor disciplinare prevăzute la art. 38. Dispozițiile art. 44 alin. (1) și (3) se aplică în mod corespunzător.

34. În această ordine de idei, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că normele legale citate supra interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicând revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantei, astfel încât pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ este necesar revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al Galinei Afanas.

35. Prin urmare, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului propriu, deoarece expresiile utilizate în textul articolelor 17, 39 și 189 din Codul administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său” se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse drepturile prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare *actio popularis*.

36. În acest sens este relevantă și 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 niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)].

37. Curtea a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

38. Astfel, un act administrativ poate fi anulat numai dacă și cu condiția de a se dovedi că a produs reclamantei o vătămare într-un drept, ori într-un interes legitim, potrivit art. 17 din Codul administrativ, care consacră contenciosul subiectiv. Instanța sesizată de contencios administrativ trebuie să verifice dacă prin actul administrativ care face obiectul acțiunii s-a adus atingere unei situații juridice subiective.

39. Din analiza cererii de chemare în judecată depusă de către Galina Afanas nu se desprinde dreptul subiectiv pretins a fi încălcat prin hotărârea nr. 1-227/2024 din 24 iulie 2024 Consiliului Superior al Procurorilor. Deși, revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantei reprezintă o condiție obligatorie pentru ca acțiunea în contencios administrativ să treacă testul de admisibilitate.

40. Astfel, în condițiile în care acțiunea în contencios administrativ depusă de Galina Afanas, nu întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție nu va purcede la examinarea și soluționarea fondului cauzei de contencios administrativ la acțiunea acestuia, deoarece chestiunile de procedură preced fondul acțiunii în contenciosul administrativ.

41. Din considerentele menționate, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție concluzionează că, acțiunea înaintată de Galina Afanas,

nu răspunde exigențelor de admisibilitate, motiv din care urmează a fi declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ.

42. În context, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că, declararea inadmisibilă a acțiunii exclude examinarea fondului cauzei de contencios administrativ atât din perspectiva circumstanțelor de fapt, cât și motivelor de drept.

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

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Galina Afanas împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la contestarea actului administrativ.

Încheierea nu se supune niciunei căi de atac.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă