

Dosarul nr.3-178/21
2-21174038-02-3-25112021

Î N C H E I E R E

31 ianuarie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecători

Anatolie Minciuna
Ghenadie Mîra și Ecaterina Palanciuc

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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”,

c o n s t a t ă :

La 25 noiembrie 2021, Alexandr Stoianoglo, a înaintat la Curtea de Apel Chișinău acțiune împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, cu privire la anularea hotărârii nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”.

Întru susținerea acțiunii înaintate, reclamantul a relatat că, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, nu a fost comunicată destinatarului în conformitate cu prevederile art. 126 Cod administrativ, precum și că, hotărârea nominalizată este un act administrativ individual ilegal.

Prin urmare cu privire la admisibilitatea acțiunii relatând reclamantul că, decizia legiuitorului consacrată în prevederile art. art. 17, 20, 39, 189 alin. (1) și art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, este una de sistem, conceptuală pentru o protecție juridică subiectivă efectivă, care este văzută și ca o funcție centrală a jurisdicției administrative. Ce presupune existența unor drepturi subiective corespunzătoare exclusiv individului. Or, la caz, Alexandr Stoianoglo, 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. Iar hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor contestată este un act administrativ individual defavorabil prin care s-a încheiat procedura administrativă conform art. 78 Cod administrativ.

Art. 189 alin. (1) Cod administrativ, garantează oricărei persoane, care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, dreptul de a înainta o acțiune în contencios administrativ. Or, în spetă, prin adoptarea hotărârii contestate, Consiliul Superior al Procurorilor, a admis o ingerință în dreptul lui Alexandr Stoianoglo, garantat prin prevederile art. 17 alin. (13) din Legea nr. 3/2016 cu privire la procuratură, și anume dreptul la un mandat neîntrerupt de 7 ani și drepturile oferite prin garanțiile funcției.

În acest context consideră reclamantul că, o eventuală inadmisibilitate a acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, ar constitui o îngărădire iremediabilă a accesului la control judecătoresc conform art. art. 21, 53 din Constituția Republicii Moldova, art. 39 Cod administrativ și art. 6 (1) din CEDO, prin art. 36 alin. (2) Cod administrativ. Or, inadmisibilitatea acțiunii din motivul lipsei dreptului la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, atrage după sine conform art. 207 alin. (3) Cod administrativ, imposibilitatea depunerii unei noi acțiuni. Iar în așa fel, Alexandr Stoianoglo, va fi limitat în dreptul de acces la un tribunal, consfințit prin art. 6 (1) CEDO.

Mai indică reclamantul la caz, referitor la criteriul formal, că art. 191 alin. (3) Cod administrativ, prevede competența jurisdicțională specială a Curții de Apel Chișinău pentru examinarea acțiunilor privind contestarea hotărârilor emise de Consiliul Superior al Procurorilor. Iar la acest capitol, există și o jurisprudență consistentă a Curții Supreme de Justiție atât în privința Consiliului Superior al Magistraturii, cât și în privința Consiliului Superior al Procurorilor.

Mai mult, în ce privește Consiliul Superior al Magistraturii, 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) Cod administrativ. Or, emiterea actelor administrative individuale care produc efecte juridice diverse, exprese sau implicite, inclusiv chiar atunci când acestea constituie premisa pentru aplicarea unor norme din dreptul penal material și procesual, nu comportă excluderea naturii sale juridice, domeniului dreptului administrativ și procesual administrativ.

Astfel, reține reclamantul că, 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 sale. Întrucât, 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. Or, textul art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ, se referă la autoritățile publice care acționează exclusiv ca organ de urmărire penală sau agenți constatatori, efectuează acțiuni și acte de procedură penală și au dreptul de aplicare a normelor dreptului procesual penal.

Mai mult, consemnarea prevederilor art. 34 alin. (5) din Legea procuraturii în art.

262 alin. (5) și art. 270 alin. (7) Cod 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 urmăririi penale în privința persoanei Procurorului General. Iar în acest sens, art. 2 alin. (4) 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). Iar astfel, Consiliul Superior al Procurorilor, nu este parte sau alt participant la procesul penal.

Prin urmare, 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 Cod administrativ). Or, criteriile materiale ale actului administrativ sunt reglementate de prevederile art.10 alin.(1) Cod administrativ, deci 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.

În acest context, un act administrativ individual este emis de către o autoritate publică, iar conform art. 7 Cod administrativ, autoritatea publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege s-au printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Or, Consiliul Superior al Procurorilor, este o autoritate publică, instituită prin lege, 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 februarie 2016, independența, imparțialitatea și inviolabilitatea.

Astfel, hotărârea contestată este emisă de o autoritate publică în regim de putere publică, conform art. 10 alin. (1), art. 7-8 Cod administrativ. Totodată, menționând că, actul nominalizat, conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, este o reglementare care se referă la domeniul dreptului public, care stabilește consecințe juridice ample față de Alexandr Stoianoglo, ceea ce atestă că, este o reglementare conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ. Or, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, constituie conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, un caz individual, fapt care o deosebește de actul administrativ normativ.

Prin urmare, indică reclamantul că hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, produce

nemijlocit efecte juridice față de Alexandr Stoianoglo, efecte care sunt notorii deja la nivel mondial conform art. 22 Cod administrativ.

Consideră că, actul contestat la caz, este un act administrativ individual, atât din punct de vedere a criteriilor formale cât și materiale, iar procedura emiterii este în exclusivitate administrativă, precum și din considerentul că nu se efectuează procedura prealabilă conform art. 163 lit. c) Cod administrativ, deoarece legea prevede expres adresarea nemijlocit în instanța de judecată.

În alt context, relatează reclamantul la caz despre ilegalitatea și netemeinicia hotărârii contestate un șir de argumente cum ar fi: încălcarea inițierii procedurii administrative, neadmiterea participării la procedura administrativă, neaudierea în cadrul procedurii administrative, examinarea sesizării cu încălcarea imparțialității, lipsa motivării, lipsa proporționalității, neluarea în considerare a faptelor și apărărilor care urmau să fie expuse de destinatarul actului contestat, ceea ce a viciat ireversibil hotărârea emisă. Or, scopul discreției a fost doar unul de a reduce la tăcere pe Procurorul General, pentru libertatea sa de exprimare în briefingul din 04 octombrie 2021.

Pârâțul, Consiliul Superior al Procurorilor, fiind notificat despre acțiunea depusă, prin referința înregistrată la adresa instanței la 03 decembrie 2021, a solicitat declararea inadmisibilă a acțiunii în baza art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ. Invocând că, în temeiul art. 207 alin.(2) lit. e) Cod administrativ, coroborat cu prevederile art. 2 alin. (3) lit. a), b) Cod administrativ, acțiunea urmează a fi declarată inadmisibil. Întrucât, în speță, reclamantul nu poate revendica încălcarea unui drept al său în sensul art. 17 Cod administrativ, deoarece sesizarea depusă de Viorel Morari, la Consiliul Superior al Procurorilor, a fost depusă în sensul desemnării unui procuror întru verificarea existenței elementelor faptei penale prevăzute la art. 177, 178, 315 Cod penal, iar art. 2 alin. (3) lit. b) Cod administrativ, reglementează expres că, prevederile prezentului cod nu se aplică raporturilor juridice ale autorităților publice care acționează în baza Codului contravențional sau Codului penal. Or, norma legală citată delimitează anumite condiții necesare pentru existența unei stabilități și a corectitudinii formulării acțiunii în contencios administrativ, așa ca actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; condiția prezenței vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantului; existența capacității de exercițiu și a celei procesuale; vătămarea dreptului să fie cauzat printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea; obligativitatea îndeplinirii procedurii administrative prealabile (f.d.32-38).

Studiind materialele cauzei, instanța de judecată consideră că, pretinsa acțiune înaintată de către Alexandr Stoianoglo, urmează a fi declarată inadmisibilă, din următoarele motive.

Conform art.191 alin. (3) 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.

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.

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 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 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.

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) și alin. (2) Cod administrativ prevede că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art.207 alin. (1) alin. (2) lit. e) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sânt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

În sensul Codului administrativ, prin persoană vătămată se înțelege orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

În conformitate cu art.68 alin.(1) al Legii 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.

Potrivit art. 70 alin.(1) lit. n) al Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 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 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.

Art. 262 alin.(1) și alin.(5) Cod de procedură penală, prevăd că, organul de urmărire penală poate fi sesizat despre săvârșirea sau pregătirea pentru săvârșirea unei infracțiuni prevăzute de Codul penal prin: 1) plângere; 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... .

În acest context, completul judiciar reține că, 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.

Din materialele cauzei rezultă că, la 15 octombrie 2021, la adresa Consiliului Superior al Procurorilor, a fost înregistrată sub nr. 2458, plângerea lui Viorel Morari, privind săvârșirea infracțiunii de către Procurorul General, Alexandr Stoianoglo (f.d.41-42).

Drept urmare, la 11 noiembrie 2021, în temeiul art.77 a Legii cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 și a art.262 alin.(5) Cod de procedură penală, Consiliul Superior al Procurorilor, a emis hotărârea nr. 1-146/2021, prin care a hotărât a-l desemna pe Vasile Plevan, procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”. Cu mențiunea că, prezenta hotărâre și materialele aferente, se expediază procurorului desemnat (f.d.53-56).

Nefiind de acord cu cele întreprinse, la 25 noiembrie 2021, Alexandr Stoianoglo, a înaintat la Curtea de Apel Chișinău acțiune împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, cu privire la anularea hotărârii nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, prin care s-a desemnat Vasile Plevan-procuror în Procuratura Anticorupție, pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”.

În contextul celor revendicate și în coraport cu conținutul hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, în privința căreia reclamantul pretinde constatarea încălcării de către Consiliul Superior al Procurorilor a normelor Codului administrativ, și a circumstanțele de fapt și de drept invocate în acțiune, completul de judecată, menționează că, conform 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*.

Astfel, reieșind din normele legale menționate supra, rezultă că, competent de a desemna un procuror pentru examinarea unei sesizări cu privire la comiterea unei pretinse fapte penale care îl vizează pe subiectul special-Procurorul General, este Consiliul Superior al Procurorilor, iar competența exclusivă a acestui aspect o indică norma legală prevăzută de Codul de Procedură Penală.

La caz, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, nu constituie în sine un act administrativ individual în sensul art.10 Cod administrativ, *or, 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.*

În aceeași ordine de idei, actul de desemnare a procurorului pentru examinarea aspectelor invocate în plângerea adresată de către Viorel Morari, ar putea fi contestat doar dacă nu ar exista altă posibilitate de contestare. La caz, litigiul constă în conexiunea pornirii urmăririi penale cu suspendarea automată, adică de drept, din funcție. Dacă pentru suspendarea din funcție ar exista un act administrativ individual, atunci acesta ar putea fi contestat, dar în cazul dat, nu este așa, pentru că există o altă cale de contestare conform reglementărilor procesual penale. Or, în prezenta speță de către Consiliul Superior al Procurorilor, a fost examinată doar chestiunea privind desemnarea procurorului competent pentru examinarea unei plângeri penale și nu alte chestiuni cum ar fi admisibilitatea sesizării sau începerea/neînceperea urmăririi penale, iar aceste aspecte țin de competența procurorului desemnat, iar modul de luare a deciziei date, legalitatea ei, poate fi verificată de instanța competentă prin prisma codului de procedură penală.

Referitor la argumentul invocat de reclamant că, în prezenta speță sesizarea urma a fi examinată într-o procedură administrativă complexă similară cu cea a Consiliului Superior al Magistraturii, în raport cu judecătoria, cu toate garanțiile ce se deduc din hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 27.06.2017, Completul de judecată îl consideră ca fiind neîntemeiat, or hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 27.06.2017 în speța dată nu este aplicabilă din următoarele motive.

Prin hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 27.06.2017, a fost examinată excepția de neconstituționalitate a articolului 23 alin.(2) din Legea nr.947-XIII din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit căreia “Consiliul Superior al Magistraturii examinează propunerea Procurorului General sau a prim-adjunctului, iar în lipsa acestuia – a adjunctului desemnat prin ordinul emis de Procurorul General doar sub aspectul respectării condițiilor sau a circumstanțelor prevăzute de Codul de procedură penală pentru dispunerea pornirii urmăririi penale, reținerii, aducerii silite, arestării sau percheziției judecătorului, fără a da apreciere calității și veridicității materialelor prezentate”, iar prin hotărârea contestată în prezentul caz a fost examinată de Consiliul Superior al Procurorilor nu sesizarea propriu zisă, ci doar chestiunea desemnării procurorului care va examina ulterior temeinicia sesizării despre infracțiunile pretinse a fi comise de către Procurorul General în conformitate cu art.262 alin.(5) al Codului de procedură penală.

În acest context, Completul de judecată reține și pct.21 al deciziei nr.30 din 29.03.2018 a Curții Constituționale în care, Curtea observă că nici dispozițiile articolului 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.

De altfel, Curtea a menționat, în jurisprudența sa, că numirea Procurorului General de către Parlament, subordonarea procurorilor față de Procurorul General și numirea lor de către acesta (conform articolului 125 alin.(2) din Constituție), fără concursul Consiliului Superior al Magistraturii, constituie factori care nu permit încadrarea acestei funcții în rândul magistraților. Procurorii nu devin automat magistrați doar pentru că la procedura lor de numire participă Consiliul Superior al Procurorilor (HCC nr.27 din 20 decembrie 2011, §93).

Prin pct. 24 al aceleiași decizii, Curtea constată că textul articolului 124 din Constituție nu conține prevederi exprese cu privire la independența procesuală a procurorului sau cu privire la posibilitatea exercitării controlului ierarhic de către procurorii ierarhic superiori. Norma constituțională indică, în această privință, că “[c]ompetențele, modul de organizare și funcționare a Procuraturii se stabilesc prin lege”.

Astfel, Curtea observă că art.3 alin.(4), intitulat “Principiile de organizare și de activitate ale Procuraturii și procurorului”, din Legea nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură conține prevederi exprese referitoare la independența procesuală a procurorului. Acest articol stabilește faptul că procurorul își desfășoară activitatea în baza principiilor legalității, imparțialității, rezonabilității, integrității și independenței procesuale, care îi oferă posibilitatea de a lua în mod independent și unipersonal decizii în cauzele pe care le gestionează.

Mai mult, prin decizia nr. 149 din 30 septembrie 2021, Curtea Constituțională a reținut la pct.81, că, în opinia Comisiei de la Veneția, autonomia procuraturii nu constituie un principiu cu aceeași forță ca a principiului independenței judecătorilor. Standardul de bază presupune că trebuie să se asigure o autonomie suficientă pentru a proteja autoritățile procuraturii de influența politică nepotrivită.

Astfel, de vreme ce există o tendință clară în standardele internaționale care recunosc importanța independenței procurorilor față de ingerințele politice, nu există standarde care să prescrie existența unui consiliu al procurorilor. Acolo unde există un asemenea consiliu – practică tot mai răspândită – nu există o cerință privind obligativitatea includerii unei majorități alcătuite din procurori. Există un echilibru delicat care trebuie asigurat între nevoia de a include un număr semnificativ de procurori și, pe de altă parte, nevoia ca acest organism să nu devină un instrument de autoguvernare corporatistă. Consiliul procurorilor nu poate fi un instrument de autoguvernare pură, ci își derivă propria legitimitate democratică din alegerea a cel puțin o parte din membrii săi de

către Parlament (a se vedea Opinia amicus curiae nr. 972/2019 despre amendamentele la Legea cu privire la Procuratură (CDL-AD(2019)034), § 34).

La fel, Completul de judecată ține să menționeze că, prin noțiunea de desemnare se înțelege numirea unei persoane considerând-o cea mai potrivită pentru desfășurarea unei activități, pentru ocuparea unei demnități sau a unei funcții. Iar urmărirea penală are ca obiect colectarea probelor necesare cu privire la existența infracțiunii, la identificarea făptuitorului, pentru a se constata dacă este sau nu cazul să se transmită cauza penală în judecată în condițiile legii și pentru a se stabili răspunderea acestuia.

Astfel, Consiliul Superior al Procurorilor potrivit normelor Codului de procedură penală nu are competențe de a porni urmărirea penală, or potrivit art. 1 alin.(1) Cod de procedură penală, procesul penal reprezintă activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești cu participarea părților în proces și a altor persoane, desfășurată în conformitate cu prevederile prezentului cod... Iar potrivit art. 270 alin.(7) Cod de procedură penală, urmărirea penală împotriva Procurorului General se pornește de către procurorul desemnat de Consiliul Superior al Procurorilor. Potrivit art. 313 alin.(1) Cod de procedură penală, 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.

În acest context, Completul judiciar atestă că, în prezenta speță de către Consiliul Superior al Procurorilor a fost examinată numai chestiunea privind desemnarea procurorului competent pentru examinarea unei plîngeri penale și nu alte chestiuni cum ar fi admisibilitatea sevizării sau începerea/neînceperea urmăririi penale, or aceste aspecte țin de competența procurorului desemnat, iar modul de luare a deciziei date, legalitatea ei, poate fi verificată de instanța competentă prin prisma codului de procedură penală.

Întru susținerea opiniei sale, completul de judecată reține că, Curtea Europeană a drepturilor omului, în practica sa constantă a subliniat că stabilirea regulilor de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești constituie o prerogative 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-l utiliza în formele și în modalitățile prevăzute de lege.

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, completul de

judecată concluzionează că, acțiunea înaintată de Alexandr Stoianoglo, urmează a fi declarată inadmisibilă.

Astfel, Completul judiciar nu poate reține la caz argumentul reclamantului precum că, hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, este emisă de o autoritate publică în regim de putere publică, conform art. 10 alin. (1), art. 7-8 Cod administrativ, întrucât, argumentul dat este neîntemeiat conform celor relatate mai sus.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, nu poate reține argumentele reclamantului Alexandr Stoianoglo, privind admisibilitatea acțiunii, deoarece aceasta interpretează eronat normele de drept și situația de fapt.

În contextul celor supra-elucidate, Completul specializat, concluzionează că, acțiunea înaintată de Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, cu privire la anularea hotărârii nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), 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.

În acest context, instanța ține să menționeze că declararea inadmisibilă a acțiunii exclude examinarea fondului cauzei de contencios administrativ atât din perspectiva circumstanțelor de fapt, cât și motivelor de drept.

Prin urmare, în condițiile în care acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Alexandr Stoianoglo, nu întrunește condițiile procedurale pentru a fi apreciată ca fiind admisibilă, instanța de judecată 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.

Referitor la solicitarea reclamantului privind suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, Completul de judecată a însușit-o odată cu examinarea aspectelor de admisibilitate a acțiunii. Iar prin urmare, concluzia asupra inadmisibilității prezentei acțiuni exclude necesitatea soluționării cererii de suspendare. Or, la caz, însuși inadmisibilitatea acțiunii pe motivele nominalizate, exclude orice posibilitate de suspendare a actului 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, -

d i s p u n e :

Se declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către Alexandr Stoianoglo împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, cu privire la anularea hotărârii nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”.

Se explică lui Alexandr Stoianoglo, că declararea acțiunii 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 la Curtea Supremă de Justiție în termen de 15 zi de la notificarea ei, prin intermediul Curții de Apel Chișinău.

Președintele ședinței, judecătorul

Anatolie Minciuna

Judecător

Ghenadie Mîra

Judecător

Ecaterina Palanciuc

Dosarul nr.3-178/21
2-21174038-02-3-25112021

O P I N I E S E P A R A T Ă
a judecătorului Curții de Apel Chișinău
Ecaterina Palanciuc

31 ianuarie 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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 31 ianuarie 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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, 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 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 desfășurare a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținîndu-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. 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 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.

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) și alin. (2) Cod administrativ prevede că, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

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

Relaționând circumstanțele cauzei la normele pre-citate, rețin 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 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 11 noiembrie 2021 Consiliul Superior al Procurorilor a examinat adresarea lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului General (suspendat de drept din funcție), Alexandr Stoianoglo”, emițînd în acest sens hotărârea nr. 1-146/2021, prin care l-a desemnat pe Vasile Plevan, procuror în Procuratura Anticorupție pentru examinarea aspectelor invocate în adresarea dată.

Astfel, raportând 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 hotărîrii 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, hotărîrea contestată prin amplexarea, 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 urmării penale (exercitării acțiunii penale) de *parcurgerea mai întâi a unei proceduri administrative complexe realizata de Consiliul Superior al Procurorilor*, in calitate de garant, nu doar a independentei 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. 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 nr. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse acțiuni ilegale ale Procurorului 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 sînt 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 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 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, 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 bănuțit, învinuit, apărător, partea vătămăță, de alți participanți la proces sau de către alte persoane drepturile și interesele legitime ale cărora au fost încălțate 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 acțiunează exclusiv ca organe de urmărire penala sau agenții constatatori, efectuează acțiuni și acte de procedura penala 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) si art. 270 alin. (7) din Codul de procedura penala, 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) si 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 publica 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 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

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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021, 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 de 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 ca 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 lezată, 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. 1-146/2021 din 11 noiembrie 2021 „Cu privire la examinarea adresării lui Viorel Morari, vizând pretinse 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, fiind un act administrativ individual.

Judecătorul
Curtii de Apel Chișinău

Ecaterina Palanciuc