

Dosarul nr. 3-355/22  
2-22115440-02-3-05082022

## ÎNCHEIERE

24 iulie 2023

mun. Chișinău

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

Instanța compusă din:  
Președintele completului  
Judecătorii

Veronica Negru  
Ecaterina Palanciuc și Ina Dutca

examinând chestiunea cu privire la admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ înaintate de către Nadejda Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoana terță Lidia Crăciun cu privire la contestarea actului administrativ

### **c o n s t a t ă :**

La 02 august 2022, Murzakoi Nadejda a depus acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, concretizată prin cererea suplimentară din 19 octombrie 2022, cu privire la contestarea actului administrativ (f.d.1-2, 32-74).

A solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-100/2022 din 13.06.2022 „Cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-29/2022 din 25.03.2022”.

La data de 31 octombrie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a depus referință prin care a solicitat declararea acțiunii ca fiind inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ (f.d.76-77).

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 10 noiembrie 2022, a fost atras în proces Lidia Crăciun, procuror în Procuratura municipiului Chișinău, în calitate de persoană terță (f.d.103-104).

La data de 19 decembrie 2022, persoana terță Lidia Crăciun a depus referință prin care a solicitat respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d.110-111).

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de

contencios administrativ, consideră că acțiunea urmează 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*

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.*

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)-(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, se reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamanta care înaintează acțiune în contencios administrativ trebuie să urmărească și să justifice procesul 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.

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

Astfel, pentru înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamanta trebuie să invoce un drept al său, căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

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, Completul specializat reține că, prin decizia din 10 ianuarie 2022 a Inspecției procurorilor a Procuraturii Generale, a fost încetată procedura disciplinară în privința procurorului Lidia Crăciun, pornită la plîngerea Nadejdei Murzakoi, din motivul că nu au fost identificate temeuri de tragere la răspundere disciplinară.

Prin hotărârea nr.3-29/22 din 25 martie 2022 a Colegiului de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, a fost respinsă contestația depusă de Nadejda Murzakoi împotriva deciziei din 10 ianuarie 2022 a Inspecției procurorilor a Procuraturii Generale.

Nefiind de acord cu hotărârea nr.3-29/22 din 25 martie 2022 a Colegiului de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor, la 08 aprilie 2022 Nadejda Murzakoi a depus contestație la Consiliul Superior al Procurorilor.

Prin hotărârea nr. 1-100/22 din 13 iunie 2022 a Consiliului Superior al Procurorilor s-a respins contestația doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr.3-29/22 din 25 martie 2022.

Nefiind de acord cu cele întreprinse, la 02 august 2022, Nadejda Murzakoi a depus prezenta acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Superior

al Procurorilor, prin care a solicitat anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-100/2022 din 13.06.2022 „Cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-29/2022 din 25.03.2022”.

În asemenea circumstanțe, în condițiile în care însuși Nadejda Murzakoi este subiectul care a depus contestația împotriva hotărârii, prin care s-a respins contestația împotriva deciziei Inspecției judiciare emisă pe marginea sesizării asupra acțiunilor procurorului Lidia Crăciun, emisă de asemenea la plângerea Nadejdei Murzakoi, este indubitabil faptul că aceasta poate invoca un interes legitim pe marginea activității administrative realizate și a actului administrativ emis, fapt ce presupune în mod automat că, reclamanta poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ și din acest motiv instanța nu va declara inadmisibilă acțiunea în baza art.207 al.2 lit.e) Cod administrativ așa cum a solicitat pârîtul.

Totodată, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține la caz prevederile art.49 alin.(1) lit.a) și alin.(4) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, care explică că, după finalizarea verificării sesizării cu privire la fapta ce poate constitui abatere disciplinară, inspectorul emite decizii motivate de încetare a procedurii disciplinare, dacă nu identifică niciun temei de tragere la răspundere disciplinară. Decizia de încetare a procedurii disciplinare poate fi contestată de către autorul sesizării la Colegiul de disciplină și etică în termen de 10 zile lucrătoare de la data recepționării acesteia.

În accepțiunea art.51 alin.(1) lit.d) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25.02.2016, după examinarea cauzei disciplinare, Colegiul de disciplină și etică adoptă una din următoarele hotărâri: privind încetarea procedurii disciplinare, în cazul în care nu a fost comisă o abatere disciplinară.

În acest sens, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că, Inspecția procurorilor și Colegiul disciplinar ca organe specializate ale Consiliului Superior al Procurorilor, activează independent și exercită atribuții *quasi-judiciare*.

Astfel, o persoană interesată căreia Inspecția procurorilor i-a respins o sesizare, poate utiliza o „cale de atac prevăzută de lege”, depunând o contestație la Colegiul de disciplină și etică. Aceste două etape procedurale, prevăzute de legea organică, reprezintă activități quasi-judiciare, întrucât conțin atât șanse cât și garanții ale apărării dreptului pretins încălcat, cât și rigori de formă, conținut și termene de procedură.

Respectiv, Completul specializat notează că, în sensul art. 82 lit. a) al Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și pct. 2 ale Regulamentului privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, Inspecția judiciară și Colegiul disciplinar, în calitate de organe specializate ale Consiliului

Superior al Procurorilor, activează independent și exercită atribuții *quasi-judiciare*. Întrucât examinarea sesizărilor se poate finaliza cu aplicarea unei sancțiuni disciplinare în privința unui procuror, în activitatea de înfăptuire a justiției a căruia sunt interzise orice fel de imixțiuni, atât Inspekția judiciară, cât și Colegiul disciplinar activează ca un „tribunal”.

Conform art. 83 alin. (1) și 85 alin. (2) ale Legii cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016, fiecare colegiu din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor este constituit din 7 membri, adică 5 sânt aleși de Adunarea Generală a Procurorilor din rândul procurorilor și 2 sânt aleși de către Consiliul Superior al Procurorilor, prin concurs public, din rândul reprezentanților societății civile, iar hotărârile colegiilor se adoptă cu votul deschis al majorității membrilor aleși ai colegiului, cu excepția cazurilor în care prezenta lege prevede o altă modalitate de adoptare a hotărârilor.

Pe această cale, instanța de judecată evidențiază că, prin Legea cu privire la Procuratură nr. 3 din 25 februarie 2016 și Regulamentul privind organizarea și activitatea Colegiului de disciplină și etică, aprobat prin hotărârea nr.12-228/16 din 14 septembrie 2016 a Consiliului Superior al Procurorilor și modificat prin hotărârea nr.12-13/17 din 24 ianuarie 2017 a Consiliului Superior al Procurorilor, este reglementată detaliat procedura de examinare a contestațiilor împotriva deciziilor Inspekției procurorilor. De altfel, o persoană interesată căreia Inspekția procurorilor i-a respins o sesizare, poate utiliza o „cale de atac prevăzută de lege”, depunând o contestație la Colegiul de disciplină și etică. Aceste două etape procedurale reprezintă activități *quasi-judiciare*, întrucât conțin atât șanse, cât și garanții în materia apărării dreptului pretins încălcat, dar și rigori de formă, conținut și termene de procedură, iar aceste două entități, care activează ca un „tribunal” i-a examinat pe fond sesizarea petiționarei.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, prin jurisprudența sa, interpretând articolul 6§1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, a stabilit că „dreptul la un tribunal” (accesul liber la justiție) nu este unul absolut, poate fi limitat, reglementarea sa fiind adesea variabilă în timp și în spațiu, în funcție de nevoile și resursele comunității și ale indivizilor (cauzele *Golder contra Regatului Unit al Marii Britanii din 21 februarie 1975*, §38, *Ashingdane contra Regatului Unit din 28 mai 1985*, §57). Condiția impusă constant de jurisprudența Curții în aplicarea articolului 6§1 din Convenție cere ca limitările operate de către statele contractante să nu restrângă nejustificat accesul individului la un „tribunal” în măsura în care dreptul în discuție să fie afectat în chiar substanța sa.

În acest context, Completul judiciar atestă că, reclamanta Nadejda Murzakoi a avut acces la un „tribunal”, iar legea organică i-a oferit 2 niveluri de jurisdicție, atât cât a considerat legiuitorul Republicii Moldova suficient, astfel încât dreptul acesteia nu este afectat în substanța sa.

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 niște simple bănuieli sau conjuncturi (cauza *Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene*, cererea nr. 45572/00).

Prin urmare, analizând circumstanțele cauzei în raport cu normele de drept citate supra, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ consideră că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, or prin hotărârea nr. 3-29/2022 din 25.03.2022 Colegiul disciplinar și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor i-a explicat reclamantei Nadejda Murzakoi că, în cadrul examinării sesizării s-a stabilit că, motivele invocate de autor nu reprezintă fapte ce ar putea constitui abateri disciplinare în acțiunile procurorului vizat, iar decizia Inspecției judiciare emisă pe marginea sesizării asupra acțiunilor procurorului este întemeiată.

În acest context, completul judiciar mai menționează că, prin hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-100/2022 din 13.06.2022 „Cu privire la examinarea contestației doamnei Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-29/2022 din 25.03.2022” s-a examinat și s-a respins contestația depusă de către Nadejda Murzakoi împotriva hotărârii Colegiului de disciplină și etică de pe lângă Consiliul Superior al Procurorilor nr. 3-29/2022 din 25.03.2022.

În această ordine de idei, nu poate fi reținut argumentul reclamantei cu referire la faptul că i se îngrădește accesul la justiție, întrucât în această situație cadrul normativ pertinent instituie o dublă jurisdicție la examinarea sesizării, iar legiuitorul a optat doar pentru posibilitatea contestării hotărârilor colegiului disciplinar privind rezultatul examinării cauzei disciplinare, dar nu și a hotărârilor colegiului disciplinar privind respingerea contestațiilor depuse împotriva deciziei Inspecției procurorilor, prin care a fost respinsă sesizarea depusă de către Nadejda Murzakoi, ca fiind neîntemeiată și a fost încetată procedura disciplinară în privința procurorului Lidia Crăciun, din lipsa temeiurilor de tragere la răspundere disciplinară.

Din considerentele menționate Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ conchide asupra inadmisibilității acțiunii în contencios administrativ depusă de Nadejda Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil, or sesizarea N. Murzakoi s-a examinat atât de Inspecția Procurorilor cât și de Colegiul

de Disciplină și Etică, iar SCP, prin Hotărârea din 13.06.2022 a menținut odată în plus soluția dată de Colegiul de Disciplină și Etică la 25.03.2023.

În acest context, completul judiciar punctează că, admisibilitatea/inadmisibilitatea unei acțiuni, nu se limitează doar la temeiurile menționate în special la art.207 alin.(2) din Codul administrativ, exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri certe și concludente.

Totodată, 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.

În conformitate cu prevederile art.207 al.1, 2, 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 Nadejda Murzakoi împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, persoana terță Lidia Crăciun cu privire la contestarea actului administrativ.

Se explică reclamantei Nadejdei Murzakoi, că declararea acțiunii inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) 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 zile de la notificarea ei, prin intermediul Curții de Apel Chișinău.

Președintele completului, judecătorul

Veronica Negru

Judecător

Ecaterina Palanciuc

Judecător

Ina Dutca