



CURTEA SUPRĂMĂ DE JUSTIȚIE

ÎNCHEIERE

cu privire la inadmisibilitatea acțiunii,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Eduard Varzar împotriva Consiliului Superior al Procurorilor și Comisiei de evaluare a procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr.1-152/2024 din 21 mai 2024 cu privire la demersul Comisiei de evaluare a procurorilor privind remiterea listei subiecților ce urmează a fi evaluați din cadrul Procuraturii Anticorupție,

*(Dosarul nr. 3d-34/24
PIGD 2-24060669-01-3d-05062024)*

Modalitatea de contestare a operațiunilor administrative și delimitarea acestora de actele administrative individuale. Dreptul vătămat ca criteriu de admisibilitate al acțiunii în contencios administrativ.

16 iulie 2025

Textul corespunde originalului

Examinând chestiunea admisibilității acțiunii în contencios administrativ intentate la cererea de chemare în judecată depusă de Eduard Varzar,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Oxana Parfeni,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La data de 4 iunie 2024, prin intermediul poștei electronice, reclamantul Eduard Varzar a depus la Curtea Supremă de Justiție o cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor și a Comisiei de evaluare a procurorilor, terț Procuratura Generală, prin care a solicitat următoarele (f.d. 2-8):

- Admiterea cererii de chemare în judecată;
- Suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152 din 21 mai 2024, privind demersul Comisiei de evaluare a procurorilor referitor la remiterea listei subiecților ce urmează a fi evaluați din cadrul Procuraturii Anticorupție, până la soluționarea definitivă a prezentei cauze, cu notificarea corespunzătoare a Comisiei de evaluare a procurorilor;
- Suspendarea efectelor notificării Comisiei de evaluare a procurorilor din 24 mai 2024, emisă în temeiul hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152/2024, în ceea ce îl privește pe reclamant, până la soluționarea definitivă a cauzei;
- Anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152 din 21 mai 2024, ca act administrativ individual defavorabil reclamantului, în partea în care acesta a fost inclus în lista subiecților ce urmează a fi evaluați din cadrul Procuraturii Anticorupție, conform Anexei la hotărâre;
- Constatarea inexistenței raportului juridic privind calitatea de procuror din cadrul Procuraturii Anticorupție în raport cu reclamantul Eduard Varzar, în sensul prevederilor art. 3 alin. (1) lit. e) și alin. (3) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor;
- Obligarea Consiliului Superior al Procurorilor să informeze Comisia de evaluare a procurorilor despre faptul că reclamantul Eduard Varzar nu întrunește condițiile prevăzute de art. 3 alin. (1) lit. e) și alin. (3) din Legea nr. 252/2023 pentru a fi supus procedurii de evaluare externă în mod prioritar.

2. Reclamantul susține că, la data intrării în vigoare a Legii nr. 252/2023, nu deținea și nici nu deținuse funcția de procuror în cadrul Procuraturii Anticorupție, fiind detașat la Consiliul Superior al Procurorilor, iar ulterior numit în cadrul Procuraturii Generale – Secția combatere crime cibernetice. Prin urmare, afirmă că nu întrunește condițiile prevăzute de art. 3 alin. (1)

lit. e) și alin. (3) din Legea nr. 252/2023 pentru a fi supus evaluării externe în mod prioritar.

3. Potrivit susținerilor reclamantului, includerea sa în lista anexată la Hotărârea CSP nr. 1-152/2024 este nejustificată, întrucât această listă ar trebui să vizeze exclusiv procurorii titulari aflați în exercițiu în cadrul Procuraturii Anticorupție. Acesta subliniază că lista finală aprobată de CSP conține și alte persoane care nu au fost indicate de Procuratura Generală, iar includerea lor nu a fost discutată ori aprobată printr-un proces deliberativ real în plenul Consiliului.

4. În acest context, reclamantul arată că CSP nu a efectuat o analiză factologică individualizată privind situația sa profesională, precum nici în privința celorlalți procurori incluși în listă, ceea ce contravine cerințelor de legalitate și standardelor jurisprudențiale stabilite de Curtea Constituțională, în special cele consacrate prin Hotărârea nr. 23 din 27 iunie 2017.

5. Reclamantul invocă, în susținerea acțiunii, lipsa unei motivări adecvate în cuprinsul Hotărârii CSP și al notificării Comisiei de evaluare a procurorilor, în ceea ce privește includerea sa în lista subiecților evaluați. Acesta califică justificările autorităților ca fiind formale, generale și arbitrare, lipsite de fundamentare în circumstanțele particulare ale cauzei.

6. Eduard Varzar susține că CSP a recurs la o interpretare extensivă nejustificată a prevederilor art. 3 alin. (1) lit. e) și alin. (3) din Legea nr. 252/2023, extinzând nelegal categoria procurorilor supuși evaluării și asupra unor persoane care nu se încadrează în textul expres al legii, în temeiul unei prezumate continuități a exercitării funcției. Această abordare este, în opinia sa, contrară principiului de interpretare „ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”.

7. Actele administrative contestate – hotărârea CSP nr. 1-152/2024 și notificarea Comisiei de evaluare – sunt, potrivit reclamantului, afectate de vicii de procedură, fiind emise cu încălcarea cerințelor legale privind elaborarea actelor administrative individuale, prevăzute de art. 118, 119 și 139 din Codul administrativ, precum și cu nesocotirea principiilor fundamentale ale dreptului administrativ, inclusiv cele ale legalității, egalității de tratament, proporționalității, imparțialității și transparenței.

8. Reclamantul califică aceste acte ca fiind defavorabile, afirmând că ele îi afectează în mod direct drepturile și interesele legitime, inclusiv reputația profesională, cu atât mai mult cu cât notificarea Comisiei de evaluare i-a fost transmisă anterior comunicării formale și legale a hotărârii CSP, ceea ce contravine reglementărilor privind valabilitatea actelor administrative.

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

9. 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 Magistraturii .”

10. 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.”

11. 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.”

12. 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.”

13. Art. 6 alin. (1) din Codul administrativ:

„Procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.”

14. 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.”

15. Art. 11 alin. (1) din Codul administrativ:

„Actele administrative individuale pot fi:

a) 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;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.”

16. Art. 15 din Codul administrativ:

„Operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.”

17. 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.” 18. 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.”

18. 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 sânt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.”

19. Art. 39 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.”

20. 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.”

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

„Instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. 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.”

22. Art. 12 alin. (1), (2) și (3) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative:

„În decurs de 5 zile de la solicitarea comisiei de evaluare, Consiliul Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliul Superior al Procurorilor transmite comisiei de evaluare corespunzătoare lista subiecților care urmează a fi evaluați și datele de contact ale acestora (adresa de domiciliu, numărul de telefon, adresa de poștă electronică).

Comisia de evaluare inițiază evaluarea după recepționarea listei menționate la alin.(1).

Comisia de evaluare notifică subiectul evaluării privind inițierea evaluării acestuia și îi solicită să depună:

a) declarația de avere și interese personale cu datele actualizate pentru ultimii 5 ani, care să includă și cheltuielile din perioada respectivă;

b) chestionarul de etică;
c) declarația privind lista persoanelor apropiate, astfel cum acestea sunt definite în Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale, care activează sau au activat în ultimii 5 ani în sistemul judecătoresc, al procuraturii și în serviciul public.“

23. Art. 18 alin. (1) și (3) din Legea nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor și modificarea unor acte normative:

„Consiliul Superior al Magistraturii sau, după caz, Consiliul Superior al Procurorilor examinează rezultatele evaluării în ședință, în baza dosarului de evaluare recepționat de la comisia de evaluare. Subiectul evaluării poate prezenta informații suplimentare pe care le consideră relevante doar dacă probează că a fost în imposibilitate de a le prezenta anterior. Reprezentantul comisiei de evaluare și subiectul evaluării, în persoană, sunt în drept să își prezinte poziția.

Prin hotărâre motivată, adoptată în cel mult 30 de zile de la recepționarea documentelor menționate la art.17 alin.(6), consiliul respectiv:

a) acceptă raportul cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;

b) respinge raportul cu privire la evaluare și dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare, dacă constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării;

c) după recepționarea raportului cu privire la evaluare, întocmit ca urmare a reluării evaluării prevăzute la lit.b), acceptă raportul conform lit.a) sau îl respinge și constată promovarea sau nepromovarea evaluării. “

MOTIVAREA INSTANȚEI

24. Completul de judecată reține că prin acțiunea depusă, reclamantul solicită anularea Hotărârii nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024, prin care Consiliul Superior al Procurorilor a dispus remiterea către Comisia de evaluare a procurorilor a listei procurorilor care urmează să fie supuși procedurii de evaluare externă a integrității etice și financiare, în condițiile Legii nr. 252/2023 privind evaluarea externă a judecătorilor și procurorilor, respectiv lista procurorilor din cadrul Procuraturii Anticorupție.

25. Potrivit prevederilor art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este actul emis de o autoritate publică în regim de putere publică, în scopul reglementării unui caz concret, care produce efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor unei persoane. Prin urmare, doar actele care creează, modifică sau sting raporturi juridice pot face obiectul controlului judecătoresc în cadrul procedurii contenciosului administrativ.

26. Analizând conținutul hotărârii nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024, completul de judecată constată că aceasta nu reglementează în mod direct situația juridică individuală a reclamantului și nu generează efecte juridice imediate asupra drepturilor sau obligațiilor sale. Actul contestat reprezintă o măsură de natură organizatorică, constând în transmiterea, către Comisia de

evaluare a procurorilor, a unei liste de procurori în vederea inițierii procedurii de evaluare, atribuție care revine în competența exclusivă a Comisiei, potrivit dispozițiilor Legii nr. 252/2023.

27. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024 nu stabilește, modifică și nici nu stinge drepturi sau obligații în raport cu reclamantul. Aceasta are un caracter general-organizatoric și a fost emisă în temeiul art. 12 din Legea nr. 252/2023, care impune obligația Consiliului de a transmite Comisiei de evaluare a procurorilor lista subiecților supuși evaluării, în termen de cinci zile de la data solicitării. Lista transmisă nu are un caracter decizional asupra persoanelor vizate, ci servește exclusiv la inițierea unei proceduri distincte, aflate în competența exclusivă a unei alte autorități – Comisia de evaluare a procurorilor.

28. În aceste condiții, hotărârea contestată reprezintă o operațiune administrativă în sensul art. 15 din Codul administrativ, calificându-se drept activitate pregătitoare în cadrul unei proceduri administrative complexe, fără a fi însoțită de manifestarea de voință a autorității emitente privind stabilirea de drepturi sau obligații în favoarea ori în sarcina reclamantului. Prin urmare, acest act nu este susceptibil de a fi atacat separat pe calea contenciosului administrativ, decât în situația în care s-ar face dovada caracterului său executoriu sau a faptului că este emis împotriva unui terț – condiții care, în speță, nu sunt întrunite.

29. Totodată, Completul de judecată reține că notificarea ulterioară adresată reclamantului de către Comisia de evaluare a procurorilor nu are natura unui act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ. Aceasta constituie un act procedural intermediar, fără caracter decizional și fără a produce efecte juridice finale. Potrivit jurisprudenței constante în materie, astfel de notificări nu pot fi supuse controlului judecătoresc decât împreună cu actul final al procedurii de evaluare, respectiv hotărârea privind promovarea sau nepromovarea evaluării externe.

30. Notificarea emisă de Comisia de evaluare a procurorilor are natura unui act procedural premergător, constând într-o solicitare adresată subiectului de evaluare de a completa chestionarele aferente procedurii. Aceasta nu reprezintă un act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, întrucât nu conține nicio apreciere asupra integrității persoanei vizate, nu stabilește drepturi sau obligații definitive și nu se finalizează cu un rezultat cu caracter evaluativ.

31. Potrivit practicii judiciare constante, numai actul final emis de Consiliul Superior al Procurorilor, prin care se acceptă sau se respinge raportul Comisiei de evaluare și se constată promovarea sau nepromovarea

procedurii de evaluare, poate fi calificat drept act administrativ susceptibil de a fi contestat. Numai acel act produce o vătămare reală a statutului profesional al persoanei vizate. Simpla invitație adresată reclamantului de a participa la procedura de evaluare nu echivalează cu încălcarea unui drept sau interes legitim.

32. În plus, eventualele neconcordanțe privind statutul profesional sau funcția efectiv exercitată de reclamant nu intră în sfera de competență a instanței de contencios administrativ în această etapă. Astfel de aspecte țin de analiza factologică și legală care urmează a fi efectuată de către Comisia de evaluare în cadrul procedurii vetting, conform competențelor stabilite de Legea nr. 252/2023. Ulterior, rezultatele acestei proceduri pot fi supuse controlului completului special constituit la nivelul Curții Supreme de Justiție, în temeiul aceleiași legi.

33. De asemenea, instanța de judecată reține că dreptul de acces la justiție, garantat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova și de art. 6§1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, presupune existența unui interes legitim și actual, precum și a unei vătămări aduse printr-un act administrativ individual sau printr-un fapt administrativ concret.

34. În speță, reclamantul nu a demonstrat existența unei atingeri directe, actuale și efective aduse unui drept sau interes legitim protejat prin actul contestat, limitându-se la exprimarea unor temeri de ordin ipotetic privind eventualele consecințe ale unei evaluări care nu a fost încă inițiată, finalizată sau valorificată juridic printr-un act administrativ individual.

35. Prin urmare, întrucât Hotărârea nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024 nu are natura unui act administrativ individual, iar notificarea emisă ulterior de Comisia de evaluare nu are caracter decizional, nu este întrunită condiția de admisibilitate prevăzută de art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, conform căreia acțiunea în contencios administrativ trebuie să aibă ca obiect un act administrativ individual care a produs o vătămare concretă și efectivă.

36. Având în vedere că nici hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024, nici notificarea emisă de Comisia de evaluare a procurorilor la data de 24 mai 2024 nu constituie acte administrative individuale susceptibile de a face obiectul controlului de legalitate în contencios administrativ, instanța constată inadmisibilitatea acțiunii.

37. În consecință, instanța de judecată nu va proceda la examinarea cererii privind suspendarea executării actului administrativ contestat, întrucât aceasta are caracter accesoriu față de acțiunea principală. Având în

vedere constatarea inadmisibilității acțiunii principale, analiza cererii de suspendare devine lipsită de obiect.

38. În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) și 230 din Codul administrativ,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Declară inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Eduard Varzar împotriva Consiliului Superior al Procurorilor și Comisiei de evaluare a procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la contestarea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-152/2024 din 21 mai 2024 cu privire la demersul Comisiei de evaluare a procurorilor privind remiterea listei subiecților ce urmează a fi evaluați din cadrul Procuraturii Anticorupție.

Încheierea nu se supune nici unei căi de atac.

Președinte, judecător

Stela Procopciuc

Judecători

Oxana Parfeni

Diana Stănilă