

Dosarul nr. 3r-1/20 (3r-251/19)

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: Vl.Clima, A.Malfi, E.Palanciuc)

DECIZIE

15 ianuarie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Sveatoslav Moldovan
Nina Vascan

examinând recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii,
în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Oleg
Sternioală împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la
contestarea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva încheierii din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin
care a fost suspendată până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pe
cauza respectivă, executarea actului administrativ individual defavorabil,

c o n s t a t ă:

La 5 noiembrie 2019, reclamantul Oleg Sternioală, reprezentat de către
avocatul Ion Sîrbu, a depus în ordinea contenciosului administrativ cerere de
chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la
anularea hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al
Magistraturii „Cu privire la sesizarea Procuraturii Generale referitor la
eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în
privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg Sternioală”, concomitent
solicitând și suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil
enunțat.

Prin încheierea din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău a fost
suspendată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pe cauza
respectivă executarea hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului
Superior al Magistraturii „Cu privire la sesizarea Procuraturii Generale referitor
la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în
privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg Sternioală”, prin care s-a
eliberat acordul pentru efectuarea acțiunilor de urmărire penală – de percheziție,
de aducere silită, de reținere și de arestare în privința judecătorului Curții
Supreme de Justiție, Oleg Sternioală și prin care Oleg Sternioală a fost

suspendat din funcția de judecător și din funcția de vicepreședinte al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la 15 noiembrie 2019, Consiliul Superior al Magistraturii a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, anularea încheierii recurate cu pronunțarea unei noi decizii sub formă de încheiere, prin care cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual devaforabil depusă de Oleg Sternioală să fie respinsă ca fiind neîntemeiată.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată, pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept material și procedural.

Consiliul Superior al Magistraturii a menționat că scopul aplicării măsurii de asigurare este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătorești, astfel pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana vătămată trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum și faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

La rândul său, prevenirea unui prejudiciu ireparabil presupune evitarea unui prejudiciu material viitor și previzibil, care ulterior, după adoptarea hotărârii, nu ar putea fi îndeplinit. Astfel, pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediate și din oficiu a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreționar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actului administrativ.

De altfel, în opinia Consiliului, prin admiterea suspendării actului administrativ contestat, Curtea de Apel Chișinău s-a expus asupra fondului cauzei, inclusiv asupra acțiunilor organului de urmărire penală, ceea ce este inadmisibil. Or, Consiliul Superior al Magistraturii doar a eliberat acordul pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Oleg Sternioală. Iar competența legală de a aplica ori nu a aplica aceste măsuri procesual-penale revine judecătorului de instrucție, acțiunile cărui pot fi contestate doar în conformitate cu Codul de procedură penală.

Consiliul Superior al Magistraturii a mai invocat că motivele indicate în art. 172 alin. (2) din Codul administrativ care ar justifica suspendarea actului administrativ contestat, nu sunt îndeplinite, întrucât paguba iminentă, precum și ilegalitatea actului administrativ nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată, prin probe concludente și pertinente. Or, din cererea înaintată nu sunt identificate niciunul din temeiurile indicate în art. 172 alin. (2) Cod administrativ.

În consecință, recurentul a relevat că prima instanță nu a elucidat toate circumstanțele care au importanță pentru examinarea corectă a chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ.

În conformitate cu art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 12 noiembrie 2019. Astfel, recursul din 15 noiembrie 2019 este depus cu respectarea termenului prevăzut de lege.

În conformitate cu art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii, de a anula încheierea din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea privind suspendarea executării hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Magistraturii, să fie respinsă.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din conținutul recursului depus de Consiliul Superior al Magistraturii, rezultă că recurentul nu este de acord cu încheierea din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost suspendată până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pe cauza respectivă, executarea actului administrativ individual defavorabil – hotărârea nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 „Cu privire la sesizarea Procuraturii Generale referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg Sternioală”.

La fel, s-a constatat că pentru a se pronunța astfel, Curtea de Apel Chișinău a reținut că cererea privind suspendarea executării hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Magistraturii urmează a fi admisă, deoarece la caz există unele suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și există pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție, analizând situația de fapt din prezenta speță în raport cu circumstanțele care au importanță pentru elucidarea corectă a chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, în

sensul soluționării corecte a prezentei cereri, menționează că soluția dată de către prima instanță este greșită.

În corespundere cu art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că, prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității – suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Astfel, suspendarea reprezintă operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

Conform art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, motivele suspendării sunt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Din sensul normei enunțate, rezultă că legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării actului administrativ urmează a fi constatate existența acelor temeieri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât cazul bine justificat în vederea confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului

administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, așadar cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Cu referire la primul temei prevăzut de legislator și invocat de către Curtea de Apel Chișinău în vederea suspendării executării actului administrativ – existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului defavorabil, Colegiul reține că prin noțiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înțeleg acele circumstanțe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond și se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare. Acest raționament, se desprinde din faptul că, ilegalitatea actului administrativ individual, este una din condițiile cumulative de admitere a acțiunii în contestare.

În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia discreționar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actului administrativ.

În acest context, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră oportun de a reitera la caz prevederile art. 1 din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, conform cărora Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, și este garantul independenței autorității judecătorești. Consiliul Superior al Magistraturii exercită autoadministrarea judecătorească.

Modul de organizare și de funcționare al Consiliului Superior al Magistraturii este reglementat de Constituție, de legile privind organizarea judecătorească, cu privire la statutul judecătorului, de Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și de alte acte normative.

În conformitate cu art. 3 alin. (1) și (4) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din 12 membri. Șase membri din rândul judecătorilor, inclusiv 2 membri supleanți, sunt aleși în Consiliul Superior al Magistraturii prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, aceștia reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești. Se consideră aleși

membri și membri supleanți ai Consiliului Superior al Magistraturii judecătoria care au acumulat mai mult de jumătate din voturile celor prezenți la adunare, conform ordinii descrescătoare a voturilor obținute.

În conformitate cu normele legale citate supra, la 20 octombrie 2017 Adunarea Generală Extraordinară a Judecătorilor și-a ales membrii permanenți și supleanți în Consiliul Superior al Magistraturii, pentru un mandat de patru ani. Astfel, în urma votului exprimat de magistrații prezenți la ședință, în funcția de membru permanent al Consiliului Superior al Magistraturii au fost aleși: Luiza Gafton, Victor Micu, Petru Moraru, Nina Cernat, Anatol Galben și Dorel Musteață.

Totodată, la 15 decembrie 2017, Parlamentul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 285, a desemnat în calitate de membri ai Consiliului Superior al Magistraturii pentru un mandat de 4 ani următorii profesori de drept titulari: Ion Postu, Mariana Timotin și Serghei Țurcan.

Colegiul consideră de a reitiera la caz și prevederile art. 6 alin. (1) lit. a) și b) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii nr. 947 din 19 iulie 1996, potrivit căroră președintele Consiliului Superior al Magistraturii, convoacă și prezidează ședințele Consiliului, coordonează activitatea Consiliului și repartizează materialele spre examinare, desemnează un raportor pentru prezentarea materialelor examinate. Convocarea în ședință a Consiliului Superior al Magistraturii, conform art. 16 alin. (1) din Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 se face la inițiativa Președintelui acestuia.

În aceeași ordine de idei, art. 15 alin. (1) și (2) din legea pre-citată prevede că Consiliul Superior al Magistraturii, ca organ colegial, își exercită atribuțiile în plen. Ședința Consiliului Superior al Magistraturii este deliberativă dacă la ea participă cel puțin două treimi din membrii lui.

Raportând normele de drept procedural legal enunțate la circumstanțele litigiului dedus judecătii, instanța de recurs reține că, prima instanță incorect a concluzionat asupra existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019, din considerentul că la ședința din 27 septembrie 2019 a Adunării Generale Extraordinare a Judecătorilor, au fost revocați membrii Consiliului Superior al Magistraturii: Luiza Gafton, Victor Micu, Petru Moraru, Nina Cernat, Anatol Galben și Dorel Musteață, iar alți membri în Consiliul, de către Adunarea Generală, n-au fost aleși, din considerentele ce urmează.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că Constituția stabilește mandatul membrilor Consiliului, iar prevederile articolului 12 din Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii prevăd circumstanțele excepționale și exhaustive în care Adunarea Generală a Judecătorilor poate revoca membrii Consiliului Superior al Magistraturii.

La materialele cauzei însă lipsește vre-o hotărâre a Adunării Generale Extraordinare a Judecătorilor privind revocarea membrilor Consiliului

Superior al Magistraturii, ceea ce denotă că actuala componență a Consiliului este legitimă și în conformitate cu Constituția.

Referitor la argumentele Curții de Apel Chișinău precum că hotărârea adoptată la ședința din 27 septembrie 2019 a Adunării Generale Extraordinare a Judecătorilor în urma căreia s-a decis revocarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este prin prisma art. 22 Cod administrativ fapt general notoriu, prezumat, acestea nu pot fi reținute, deoarece contrar normei enunțate, faptul respectiv este și a fost cunoscut doar numai unui grup de judecători care au participat la Adunarea respectivă.

Respectiv, „hotărârea” adoptată la ședința din 27 septembrie 2019 nu este un fapt notoriu prezumat în virtutea prevederilor legale și, urma a fi probat, condiție însă ce nu se atestă la caz.

Dimpotrivă, este fapt notoriu că actualul Consiliul Superior al Magistraturii este recunoscut ca organ de autoadministrare judecătorească atât de către autoritățile naționale, cât și de cele internaționale.

Plus la aceasta, rolul acestuia este accentuat și în opinia Comisiei de la Veneția care în avizul său s-a pronunțat în favoarea imunității membrilor Consiliului, care garantează independența lor și le permite să-și desfășoare activitatea fără a fi nevoiți să se apere împotriva acuzațiilor nefondate.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță în limitele necesare examinării cererii de suspendare, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea hotărârii 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Magistraturii.

Cât privește cel de-al doilea temei prevăzut de legislator și invocat de către prima instanță în vederea suspendării actului administrativ – existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, Colegiul reține că scopul aplicării acestui temei este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătorești, astfel pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana vătămată, trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum și faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

La rândul său, prejudiciu ireparabil presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului. Or, prevenirea unui prejudiciu ireparabil presupune evitarea unui prejudiciu material viitor și previzibil, care ulterior, după adoptarea hotărârii, nu ar putea fi îndeplinit.

Sub acest aspect, instanța de recurs reține că Curtea de Apel Chișinău greșit a concluzionat că în prezentul litigiu există inclusiv și motivul alternativ de suspendare prevăzut la art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ –

existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Aceasta deoarece existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil nu a fost argumentată și nici probată în regim suficient de obiectiv și convingător. Or, la depunerea cererii privind suspendarea actului administrativ, reclamantul nu a argumentat prin ce acțiuni anume, nedispunerea suspendării actului contestat ar duce la cauzarea unor daune sau prejudicii ireparabile dânsului.

Colegiul reține că cuantumul obligațiilor impuse prin efectul actului contestat de reclamant nu poate constitui temei de garanție a asigurării legalității prin suspendarea efectului execuțional al acestuia, decât în condițiile în care, reclamantul justifică pertinent și concludent survenirea pagubelor iminente, ca urmare a punerii în executare a acestuia, prin analize concrete, probe exhaustive din conținutul cărora să rezulte o atare concluzie, dar și legătura de cauzalitate directă a efectului execuțional al actului administrativ contestat raportat la pretensele prejudicii survenite, caracterizate prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

În consecință, Colegiul menționează că reclamantul nu a invocat motive plauzibile în vederea dispunerii suspendării actului administrativ, iar motivele indicate în art. 172 alin. (2) Cod administrativ, care ar justifica suspendarea executării actului administrativ contestat nu sunt îndeplinite, întrucât paguba iminentă, precum și ilegalitatea actului administrativ nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată, prin probe concludente și pertinente. Or, din cererea înaintată nu sunt identificate, la această fază a procesului niciunul din temeiurile de suspendare indicate în art. 172 alin. (2) Cod administrativ.

În același timp, orice acțiune întreprinsă trebuie să fie proporțională cu scopul său, iar ingerințele în drepturile pârâtului și persoanelor interesate trebuie să fie echilibrate într-o măsură rezonabilă de protecție anticipată a drepturilor reclamantului.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că cererea de recurs este întemeiată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a anula încheierea din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil să fie respinsă.

Cât privesc argumentele primei instanțe cu privire la faptul că temeinicia suspendării executării actului administrativ individual defavorabil a rezultat și din faptul că persoana a cărei problemă a fost examinată, contrar prevederilor art. 32 în coroborare cu art. 94 alin. (1) din Codul administrativ și art. 15 alin. (3) din Legea nr. 947 din 19.07.1996 nu a fost legal citată de către Consiliu, și motivarea actului administrativ individual defavorabil contestat la caz nu a

condiționat legalitatea acestuia, adică actul administrativ nu a fost motivat complet prin prisma art. 31 în coroborare cu art. 118 din Codul administrativ, acestea se referă la fondul cauzei și nu pot constitui obiect de examinare a cauzei în ordine de recurs împotriva încheierii de suspendare.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide :

Se admite recursul depus de Consiliul Superior al Magistraturii.

Se anulează încheierea din 12 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Oleg Sternioală împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, cu adoptarea unei noi încheieri, prin care cererea lui Oleg Sternioală cu privire la suspendarea executării hotărârii nr. 391/27 din 4 noiembrie 2019 a Consiliului Superior al Magistraturii „Cu privire la sesizarea Procuraturii Generale referitor la eliberarea acordului pentru efectuarea unor acțiuni de urmărire penală în privința judecătorului Curții Supreme de Justiție, Oleg Sternioală”, se respinge.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Sveatoslav Moldovan

Nina Vascan