

Dosarul nr. 3r-85/21 (3-202/20)

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud: VI.Clima, I. Muruianu, E.Palanciuc)

DECIZIE

21 aprilie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Victor Burduh
Nicolae Craiu

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

împotriva încheierii din 03 februarie 2021 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 02 decembrie 2020, Marina Rusu a înaintat acțiune în contencios
administrativ în instanța de judecată împotriva Consiliului Superior al Magistraturii
cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii nr. 277/24 din
06 octombrie 2020 „Cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului
disciplinar nr. 5/2 din 21 februarie 2020, emise în privința Judecătorului Marina
Rusu (Curtiș) de la Judecătoria Cahul”.

Concomitent cu acțiunea depusă, reclamanta a solicitat suspendarea
executării hotărârii contestate, iar la 29 ianuarie 2021 a depus cerere, prin care a
insistat la examinarea cererii privind suspendarea executării actului administrativ
individual defavorabil.

În drept, invocă dispozițiile art. 172 alin. (2) și art. 214 alin. (1) și alin. (2)
Cod administrativ.

Indică asupra existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind
legalitatea actului administrativ individual defavorabil manifestate prin lipsa
abaterii disciplinare și lipsa motivării, drept motiv de fond și de suspendare a actului
administrativ contestat, precum și asupra existenței unui pericol iminent de
producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a
hotărârii contestate, care derivă din înseși condițiile și consecințele aplicării
sanțiunii disciplinare dispusă în privința reclamantei.

Prin urmare, raționamentul suspendării actului contestat rezultă anume din necesitatea stopării efectelor negative, care se răsfrâng asupra reclamantei în perioada de acțiune a sancțiunii aplicate. Or, prin hotărârea contestată, reclamantei i-a fost aplicată sancțiunea disciplinară „avertismentul”, iar conform art. 6 alin. (3) din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor, avertismentul constă în atenționarea judecătorului asupra abaterii disciplinare comise, cu recomandarea să respecte pe viitor dispozițiile legale, prevenindu-l că la o nouă abatere disciplinară similară îi va putea fi aplicată o sancțiune mai severă. Avertismentul se emite în formă scrisă. Termenul de acțiune a avertismentului este de 1 an.

Mai mult ca atât, menționează reclamanta că, conform art. 7 alin. (3) și (5) din aceeași lege, comiterea repetată a unei abateri disciplinare reprezintă comiterea unei abateri disciplinare în perioada de acțiune a sancțiunii disciplinare anterioare, indiferent de tipul abaterii disciplinare comise. Totodată, aceasta constituie o circumstanță agravantă și se ia în considerare la stabilirea sancțiunii pentru următoarea abatere disciplinară comisă. Pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare, judecătorul nu poate fi transferat, numit în funcția de președinte sau vicepreședinte de instanță sau promovat în altă instanță.

Prin urmare, indică reclamanta că riscul eminent al producerii unor prejudicii ireparabile pentru reclamantă în cazul nesuspendării actului contestat se manifestă sub ambele forme prevăzute de norma citată supra.

În primul rând, cazul săvârșirii unei noi abateri disciplinare, nesuspendarea actului contestat va însemna că avertismentul aplicat prin aceasta, pe care reclamanta îl consideră ilegal și neîntemeiat, va servi ca temei de calificare a celei din urmă abateri ca fiind abatere repetată, ceea ce constituie circumstanță agravantă și astfel există riscul aplicării unei sancțiuni disciplinare mai aspre, decât aceea care ar fi aplicată în condiții normale. Și în al doilea rând, practic deja este un fapt notoriu că reclamanta de mai bine de câțiva ani la rând a participat și participă în continuare la concursurile organizate de Consiliul Superior al Magistraturii, pentru a fi transferată la o altă instanță de același nivel, cu instanța în care activează, dar care să aibă sediul mai aproape de domiciliul său. Or, dorința reclamantei de a se transfera nu constituie un motiv personal, ci o necesitate rezultată din niște fapte obiective, și anume din faptul că domiciliază, încă din anul 2015, în municipiul Chișinău împreună, cu soțul său, care este angajat în municipiul Chișinău și cu cei 5 copii, care sunt înmatriculați la studii în municipiul Chișinău, indică reclamanta.

Iar, faptul că face zilnic 8 ore pe zi pe drumul spre locul de muncă, 4 ore - tur și 4 ore - retur, nu numai că influențează asupra randamentului său la locul de muncă, dar și o privează de puținul timp liber care ar trebui să-l petreacă împreună cu familia sa.

În acest context, susține că, în cazul organizării unui concurs de Consiliul Superior al Magistraturii, în perioada examinării prezentei cereri, în lipsa suspendării actului contestat, reclamanta va fi privată de dreptul de a participa la concursul respectiv.

Mai mult ca atât, în conformitate cu prevederile art. 214 alin. (3) Cod administrativ, reclamanta declară că își asumă angajamentul că, în cazul organizării concursurilor de către Consiliul Superior al Magistraturii, de ocupare a funcțiilor vacante de judecător în cadrul judecătoriilor de același nivel cu sediul mai apropiat de domiciliul său, să depună cerere de transfer, în modul prevăzut de legislație.

În concluzie, având în vedere circumstanțele de fapt și temeiurile de drept expuse supra, dat fiind faptul că actul contestat care este în mod vădit unul ilegal și neîntemeiat, produce efecte defavorabile în privința reclamantei pe o perioadă de un an de zile, consideră reclamanta Marina Rusu că unica soluție legală care poate fi dispusă constă în suspendarea executării acestuia până la soluționarea definitivă și irevocabilă a acestei acțiuni, sau, în caz contrar, există riscul iminent de producere a unor prejudicii iremediabile în privința reclamantei care au fost expuse.

Prin cererea depusă la 29 ianuarie 2021 a menționat că, pe 22 decembrie 2020, Plenul Consiliului Superior al Magistraturii a anunțat concurs pentru suplinirea posturilor vacante de judecători, pentru 3 sedii ale Judecătoriei Chișinău (sediile Centru, Buiucani, Ciocana), termenul limită de depunere a cererilor fiind până la 08 februarie 2021. Or, sancțiunea disciplinară aplicată prin hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 277/24 din 06 octombrie 2020, în temeiul art. 6 alin. (3) din Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, constituie un impediment pentru reclamantă pentru ca eventual să poată fi transferată la unul din locurile vacante anunțate la concurs. Mai exact, conform art. 7 alin. (5) din Legea nr. 178 din 25 iulie 2014, pe perioada acțiunii sancțiunilor disciplinare judecătorul nu poate fi transferat în altă instanță.

Așadar, pe perioada acțiunii actului administrativ contestat, pasibil de anulare din motive de ilegalitate, consideră reclamanta că se va crea un prejudiciu iremediabil, or, dat fiind impedimentul creat de un act administrativ ilegal, va pierde irecuperabil dreptul de a participa la concursul de transfer la o instanță judecătorească apropiată locului de trai.

Prin încheierea din 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, a fost suspendată, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești pe cauza respectivă, executarea hotărârii nr. 277/24 din 06 octombrie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii „Cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 5/2 din 21 februarie 2020, emise în privința judecătorului Marina Rusu (Curtiș) de la Judecătoria Cahul”.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la 18 februarie 2019, Consiliul Superior al Magistraturii a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a încheierii recurate, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual devaforabil depusă de Marina Rusu să fie respinsă ca fiind neîntemeiată.

În susținerea recursului, recurentul 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, concluzia instanței privind suspendarea actului administrativ contestat este bazată pe interpretarea eronată a prevederilor art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, dat fiind faptul că 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.

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 instanța de fond a oferit o soluție greșită asupra cererii privind suspendarea executării actului administrativ depusă de către Marina Rusu, ca urmare a neelucidării tuturor circumstanțelor importante pentru soluționarea speței și încălcării normelor de drept material și procedural.

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 03 februarie 2021. Astfel, recursul din 18 februarie 2021 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 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea privind suspendarea executării hotărârii nr. 277/24 din 06 octombrie 2020 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.

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 temeuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și prejudiciul a cărui 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 temeiul reținut de instanța de fond 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, prejudiciul ireparabil presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire, i-ar produce reclamantului o pagubă 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 motivul 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, din motivarea cererii de chemare în judecată rezultând doar un interes eventual.

Astfel, motivul invocat de reclamantă, anume pierderea irecuperabilă a dreptului de a participa la concursul de transfer la o instanță judecătorească apropiată locului de trai, nu întrunește condiția existenței unui prejudiciu ireparabil în sensul normei de contencios administrativ citate, deoarece, uno, este o măsură provizorie prin definiție, secundo, este rezultatul firesc al procedurii reglementate de art. 6 alin. (3) din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor și consecința directă a abaterii disciplinare imputate reclamantei, consecință ce nu poate fi înlăturată de instanța judecătorească prin măsura suspendării, contrar intenției legiuitorului. În mod contrar, ar fi lipsită de efect însăși norma stipulată, căci oricine s-ar putea prevala de acest pretins prejudiciu ireparabil cauzat de limitarea temporară a posibilităților de avansare sau transfer. Or, această restrângere

temporară a unor modalități de obținere a unor beneficii legale nu poate cauza, în sine, careva prejudicii irecuperabile. Neobținerea unor avantaje de ordin material, social, profesional nu se egalează cu cauzarea de prejudicii.

Din contră, suspendarea actului administrativ contestat, urmată de respingerea acțiunii pe fond, în eventualitatea promovării concursului vizat – ocuparea funcției vacante dorite - ar cauza un blocaj instituțional al instituției vizate – în speță, Judecătoria Chișinău – deoarece instituția se va afla în situația promovării sau transferului unui judecător incompatibil cu funcția ocupată prin concurs, dată fiind interdicția de la art. 7 alin. (5) din Legea privind răspunderea disciplinară a judecătorilor.

În cauză, situația juridică a reclamantei nu se va schimba în cazul respingerii cererii sale de suspendare a actului administrativ vizat, aceasta rămânând în funcția pe care o deține și activând conform prevederilor legale în vigoare. Reclamanta se rezumă la indicarea unui interes în obținerea unor beneficii eventuale, fără a proba iminența unei pagube materiale greu sau imposibil de înlăturat ulterior, în cazul în care în final actul ar fi anulat, astfel încât să se circumscrie caracterului de excepție al suspendării executării actului administrativ, conform fizionomiei pe care legea o conferă acestei instituții juridice.

În acest sens, urmează a se avea în vedere și Recomandarea nr. R(89) din 13 septembrie 1989 a Comitetului de Miniștri din cadrul Consiliului Europei, privitoare la protecția jurisdicțională provizorie în materie administrativă, care a statuat că nu este îndeplinită condiția pagubei iminente atunci când se susține că o asemenea pagubă este provocată prin însăși executarea actului administrativ, situație ce se atestă în speță.

În ce privește temeiul nelegalității actului administrativ contestat, 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 nr. 277/24 din 06 octombrie 2020 a Consiliului Superior al Magistraturii.

În consecință, Colegiul menționează că reclamanta 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.

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 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei noi încheieri,

prin care cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil să fie respinsă.

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 03 februarie 2021 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, la acțiunea depusă de Marina Rusu împotriva Consiliului Superior al Magistraturii cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, se adoptă o nouă încheiere, prin care cererea Marinei Rusu cu privire la suspendarea executării hotărârii nr. 277/24 din 06 octombrie 2020 „Cu privire la contestarea hotărârii Plenului Colegiului disciplinar nr. 5/2 din 21 februarie 2020, emise în privința Judecătorului Marina Rusu (Curtiș) de la Judecătoria Cahul” se respinge.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Maria Gervas

judecătorii

Victor Burduh

Nicolae Craiu