

Dosarul nr.3r-307/2022  
2-22045310-01-3r-19092022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (Jud: G. Mîra, A. Bostan, Gr. Dașchevici,)

## DECIZIE

05 octombrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Aliona Miron  
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Valentin Guțan,  
în cauza de contencios administrativ, inițiată la cererea de chemare în judecată  
depusă de Valentin Guțan împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la  
anularea Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX,  
împotriva încheierii din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost  
respinsă ca neîntemeiată cererea înaintată de Valentin Guțan cu privire la suspendarea  
executării Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX,

### c o n s t a t ă :

La 31 martie 2022, Valentin Guțan a depus cerere de chemare în judecată în  
procedura contenciosului administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate  
cu privire la anularea Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

De asemenea, concomitent reclamantul a solicitat suspendarea executării Actului  
de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

Prin încheierea din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă ca  
neîntemeiată cererea înaintată de Valentin Guțan cu privire la suspendarea executării  
Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

Invocând ilegalitatea acestei încheieri, la data de 07 septembrie 2022, Valentin  
Guțan a contestat-o cu recurs, solicitând admiterea recursului, anularea încheierii  
recurate cu emiterea unei noi încheieri prin care cererea privind suspendarea executării  
actului administrativ contestat să fie admisă.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu încheierea contestată,  
considerând-o neîntemeiată și pasibilă anulării.

În acest sens a remarcat că există suspiciuni serioase și rezonabile privind  
legalitatea actului administrativ individual defavorabil, totodată a afirmat că există un  
pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare  
a actului administrativ contestat.

A menționat că suspendarea este justificată și întemeiată atâta timp cât în speță  
există argumente juridic valabile în raport cu elementele de legalitate a actului  
administrativ contestat.

La 19 septembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Autorității Naționale de Integritate pentru notificare copia recursului depus de Valentin Guțan împotriva încheierii din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău. (f.d.38/43)

Prin referința depusă la data de 28 septembrie 2022, Autoritatea Națională de Integritate a solicitat respingerea recursului depus de Valentin Guțan împotriva încheierii din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, ca neîntemeiat.

Prin prisma articolului 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

În conformitate cu art. 242 din Codul 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că, recursul depus de Valentin Guțan la data de 07 septembrie 2022 (f. d. 38/43), este în termen, având în vedere că, încheierea contestată a fost emisă la data de 16 august 2022 (f.d.34/36) și recepționată de recurent prin intermediul oficiului poștal la data de 25 august 2022, fapt confirmat prin avizul de recepție anexat la materialele cauzei (f. d.44).

În conformitate cu art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ a decis examinarea cererii de recurs fără înștiințarea participanților la proces, cu plasarea datei ședinței pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, fiind inoportună invitarea părților pentru a se pronunța cu privire la argumentele invocate în recurs, deoarece criticele recurenților au fost expuse cu suficientă claritate, iar intimata Autoritatea Națională de Integritate prin referință și-a expus opinia asupra recursului.

Examinând recursul, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, din următoarele considerente.

În conformitate cu articolul 243 alin. (1), lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Cercetând starea de fapt în baza materialelor și a lucrărilor dosarului, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție constată că, la data de 31 martie 2022, Valentin Guțan a depus cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

Totodată, reclamantul a solicitat suspendarea executării Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX emis de Autoritatea Națională de Integritate.

Prin încheierea din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă ca neîntemeiată cererea înaintată de Valentin Guțan cu privire la suspendarea executării Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

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 speța în raport cu circumstanțele care au importanță pentru elucidarea chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, menționează că soluția dată de către instanța de apel este corectă din considerentele ce urmează.

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 constatată existența acelor temeuri 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 legiuitor și invocat de către recurent Valentin Guțan 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.

Raportând normele de drept procedural legal enunțate la circumstanțele litigiului dedus judecătii, instanța de recurs fără a se expune și a prejudicia fondul cauzei deduse judecătii și fără a tranșa chestiunea legalității actului contestat, reține că instanța de apel corect a concluzionat asupra faptului că nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat aprecierile referitoare la nelegalitatea unui act administrativ a cărui suspendare se cere, întrucât acceptarea unui asemenea raționament ar echivala cu o prejudecare a fondului litigiului, care privește examinarea legalității, examinare ce excedează cadrului procesual, respectiv acțiunii în suspendarea executării actului administrativ. Or, judecarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului.

Astfel, motivele de nelegalitate a actului invocate în susținerea cererii de suspendare, care presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei, nu se circumscriu condiției referitoare la existența unui caz bine justificat, deoarece în speță, acestea se referă la fondul cauzei și nu pot constitui obiect de examinare a cauzei în ordine de recurs împotriva încheierii de suspendare.

Or, actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de investirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

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, instanța de apel just a concluzionat că în speță nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX a Autorității Naționale de Integritate.

Cât privește cel de-al doilea temei prevăzut de legiuitor și invocat de către recurentă 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 lui Valentin Guțan 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 deciziei, nu ar putea fi îndeplinit.

Sub acest aspect, instanța de recurs reține că Curtea de Apel Chișinău corect a concluzionat că în prezentul litigiu nu există nici 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, Valentin Guțan nu a argumentat prin ce acțiuni anume, nedisponerea suspendării actului contestat ar duce la cauzarea unor daune sau prejudicii ireparabile dânzei.

Totodată, Colegiul reține că, simpla invocare a unui fapt evident, atât timp cât autorul cererii nu argumentează caracterul ireparabil al riscului, nu reprezintă o motivare suficientă și convingătoare pentru a suspenda actul administrativ. Or, chiar dacă riscul este abstract, cererea cu privire la suspendarea actului contestat trebuie motivat convingător, nu prin simpla enumerare a unor fapte. Doar invocarea riscului și enumerarea unor fapte nu reprezintă o motivare suficientă și convingătoare în vederea suspendării actului administrativ contestat.

Or, cuantumul obligațiilor impuse prin efectul actului contestat de Valentin Guțan nu poate constitui temei de garanție a asigurării legalității prin suspendarea efectului execuțional al acestuia, decât în condițiile în care, aceasta 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 pretinsele prejudicii survenite, caracterizate prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

Pentru motivele expuse Colegiul menționează că Valentin Guțan nu a invocat motive plauzibile în vederea dispunerii suspendării actului administrativ, iar motivele indicate în art. 172 alin. (2) din Codul 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 niciunul din temeiurile de suspendare indicate în art. 172 alin. (2) din Codul administrativ.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că încheierea contestată este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de către recurentă sunt neîntemeiate, 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 respinge recursul și a menține încheierea din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău.

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

d e c i d e :

Se respinge recursul depus de Valentin Guțan.

Se menține încheierea din 16 august 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ, inițiată la cererea de chemare în judecată depusă de Valentin Guțan împotriva Autorității Naționale de Integritate cu privire la anularea Actului de constatare nr. XX/XX din XX martie XXXX.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru