



**CURTEA SUPREMĂ
DE JUSTIȚIE**

ÎNCHEIERE

cu privire la respingerea cererii depuse de Elena Ceruța privind suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022,

în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Elena Ceruța împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la anularea actului administrativ,

*(Dosarul nr. 3d-40/24
NR. PIGD 2-22048612-01-3d-19062024)*

Lipsa temeiurilor de suspendare a executării actului administrativ individual contestat.

2 decembrie 2024

Textul corespunde originalului

Examinând, fără citarea participanților la proces, cererea Elenei Ceruța cu privire la suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Ion Malanciuc,

Diana Stănilă, *judecători*,

constată următoarele:

ÎN FAPT

1. La 6 aprilie 2022, Elena Ceruța a depus la Curtea de Apel Chișinău, cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022 „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, prin care a solicitat (f.d. 3-11):

- Admiterea prezentei cereri de chemare în judecată;
- Anularea totală, ca fiind ilegală și prin care reclamanta este vătămată în drepturile sale, a hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022;
- Suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022, până la rămânerea definitivă a hotărârii în cauza dată.

2. În susținerea cerinței de suspendare a executării actului administrativ contestat, reclamanta a invocat prevederile art. 214 din Codul administrativ.

3. A menționat că întrunirea criteriului existenței unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, având în vedere că prin respingerea cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat, s-ar crea pentru Elena Ceruța prejudicii ireparabile, exprimate inter alia prin încălcarea dreptului constituțional la muncă al acesteia. Mai mult, având în vedere că suspendarea din funcție a procurorului Elena Ceruța s-a produs la o distanță de 5 luni din momentul începerii urmăririi penale în privința acesteia, nu există o certitudine cu privire la durata urmăririi penale și perioada suspendării din funcție, în perioada respectivă reclamanta este suspusă unor puternice sentimente de incertitudine, anxietate, care se răsfrâng negativ asupra stării ei de sănătate, asupra familiei sale.

4. Prin referința depusă la 22 aprilie 2022, Consiliul Superior al Procurorilor a solicitat respingerea cererii de suspendare a actului administrativ contestat depusă de Elena Ceruța (f.d. 26-29, 30-36).

5. Prin încheierea din 10 octombrie 2022 s-a admis cererea formulată de Elena Ceruța privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale în vederea declarării neconstituțională a dispoziției art.55 alin. (1), (4), (6) și art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, prin prisma art. 26, 43, 47 și 54 din Constituția Republicii Moldova. S-a expediat în adresa Curții Constituționale a Republicii Moldova sesizarea formulată de către Elena Ceruța privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și sesizarea Curții Constituționale în vederea declarării neconstituțională a dispoziției art. 55 alin. (1), (4), (6) și art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură, prin prisma art. 26, 43, 47 și 54 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova (f.d. 71-80).

6. Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 28 noiembrie 2023 privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 14 alin.(1), 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin.(1) din Legea nr. 3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură (regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție) s-au admis parțial sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a articolelor 14 alin.(1), 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016, ridicate de dna Elena Ceruța, reclamantă în dosarele nr.3-140/2022 și nr.3-1338/2022, pendinte la Curtea de Apel Chișinău și, respectiv, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani. S-a recunoscut constituțional articolul 14 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016, în măsura în care incompatibilitățile nu intervin în privința procurorilor suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor. S-au declarat inadmisibile sesizările în capătul lor referitor la controlul constituționalității articolelor 55 alineatele (1), (4) și (6) și 62 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 (f.d. 104-113).

7. Prin încheierea din 24 ianuarie 2024 a Curții de Apel Chișinău s-a transmis cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de către Elena Ceruța împotriva Consiliului Superior al Procurorilor, terț Procuratura Generală cu privire la anularea hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022 „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, la Curtea Supremă de Justiție, pentru examinare conform competenței (f.d. 117-119).

LEGISLAȚIA RELEVANTĂ

8. 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. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea

executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3).

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.”

9. Art. 172 alin. (2) din Codul administrativ:

„Motivele suspendării sânt:

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.”

MOTIVAREA INSTANȚEI

10. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, din actele cauzei se atestă că, obiectul acțiunii este hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022 „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, prin care s-a admis demersul Procurorului General interimar și s-a eliberat acordul în vederea suspendării din funcția de procuror în Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale a doamnei Elena Ceruța (f.d. 19).

11. Este esențial de subliniat că suspendarea actelor administrative, astfel cum este reglementată de art. 214 din Codul administrativ, constituie un pilon fundamental al mecanismului de protecție a legalității. În spiritul echității și al justiției, legiuitorul a instituit această măsură ca o garanție esențială menită să protejeze drepturile și interesele legitime ale cetățenilor și entităților juridice împotriva posibilelor abuzuri sau erori administrative. Această dispoziție reflectă angajamentul de a asigura un echilibru între exercitarea autorității administrative și respectarea drepturilor fundamentale.

12. Suspendarea, prin natura sa, reprezintă o măsură temporară menită să întrerupă efectele juridice ale unui act administrativ contestat, până la clarificarea legalității acestuia de către instanța competentă. Această măsură se aplică în situații de excepție și în limite bine definite, având ca scop prevenirea prejudiciilor iminente și ireparabile care ar putea rezulta din aplicarea actului administrativ, înainte de soluționarea definitivă a litigiului. Astfel, suspendarea acționează ca un instrument de protecție provizorie,

asigurând integritatea drepturilor și intereselor părților până la o soluție judiciară finală.

13. Astfel, acest mecanism juridic nu doar că asigură protecția părților implicate împotriva unor posibile consecințe negative, dar contribuie și la consolidarea încrederii publicului în sistemul de justiție și în administrația publică. Prin aplicarea sa, se evidențiază un angajament ferm față de respectarea principiilor legalității și echității, demonstrând că statul este dedicat protejării drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor și ale entităților juridice, chiar și în fața unor posibile abuzuri sau erori administrative.

14. Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță în materie administrativă, în situația în care o instanță este sesizată cu o contestație împotriva unui act administrativ, iar decizia finală nu a fost încă pronunțată, solicitantul are dreptul să ceară aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente luarea unor măsuri de protecție provizorie împotriva respectivului act administrativ. În procesul decizional privind acordarea protecției provizorii, instanța este obligată să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv riscul ca executarea actului administrativ să provoace daune greu remediabile și existența unui caz *prima facie* care să pună sub semnul întrebării valabilitatea actului administrativ contestat. Acest principiu subliniază importanța asigurării unui echilibru între protecția drepturilor individuale și interesul public, garantând o soluționare justă și echitabilă.

15. Din conținutul Recomandării menționate reiese că măsurile de protecție provizorie, dispuse de către instanța competentă, pot consta în suspendarea executării actului administrativ, fie în întregime, fie parțial. Acestea pot include restabilirea totală sau parțială a situației existente la momentul adoptării actului administrativ sau a oricărei modificări ulterioare, precum și impunerea asupra administrației a unor obligații corespunzătoare. Este important de subliniat că măsurile de protecție provizorie nu pot, în niciun fel, să prejudicieze decizia finală a instanței sesizate cu privire la contestarea actului administrativ, asigurând astfel echilibrul dintre protecția drepturilor individuale și respectarea principiilor de legalitate și justiție.

16. Potrivit art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, suspendarea executării unui act administrativ individual defavorabil poate fi dispusă în baza următoarelor motive: existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil

17. Din analiza normelor de drept menționate anterior, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție deduce că instanța de judecată are competența de a suspenda executarea unui act administrativ individual defavorabil contestat atunci când sunt întrunite următoarele condiții:

a) **Existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil** – această condiție presupune identificarea unor aspecte care ridică îndoieli fundamentate cu privire la conformitatea actului cu cadrul legal aplicabil;

b) **Existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil** – această cerință impune demonstrarea unui risc concret de prejudicii care nu pot fi remediate, în cazul în care actul continuă să producă efecte.

18. În acest sens, instanța reține că dispunerea suspendării actului administrativ presupune constatarea temeiurilor prevăzute de lege, care trebuie să fie invocate și demonstrate în mod corespunzător pentru a justifica aplicarea acestei măsuri provizorii.

19. Astfel, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că suspendarea actului administrativ poate fi dispusă de instanța de judecată doar în cazul în care sunt întrunite cumulativ ambele motive menționate anterior. Această cerință rezultă din prevederile exprese ale legii, care stipulează necesitatea îndeplinirii simultane a ambelor temeiuri pentru a justifica aplicarea măsurii de suspendare.

20. În conformitate cu art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată că, în prezenta cauză, niciunul dintre motivele de suspendare prevăzute de acest articol nu este confirmat.

21. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că scopul prevăzut de lege pentru suspendarea executării actului administrativ este de a oferi o protecție provizorie drepturilor și intereselor persoanei. Aceasta se realizează prin aplicarea unor măsuri urgente, menite să prevină apariția unor prejudicii iminente și ireparabile, ce ar putea rezulta din continuarea executării actului administrativ individual defavorabil, în cazul în care există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

22. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că determinarea existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil poate fi realizată preventiv, fără a analiza fondul pretențiilor reclamantei, care urmează să fie soluționate în cadrul dezbaterilor judiciare pe fond.

23. Cu referire la primul temei prevăzut de lege – existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ defavorabil – Completul reține că noțiunea de ”suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual” se referă la circumstanțele de fapt care ar putea convinge instanța de judecată că actul respectiv ar putea fi ilegal. Totuși, ilegalitatea propriu-zisă a actului administrativ individual defavorabil reprezintă o chestiune de fond, care poate fi verificată și stabilită doar în cadrul examinării pe fond a cauzei.

24. Acest raționament se bazează pe faptul că ilegalitatea actului administrativ individual constituie una dintre condițiile cumulative pentru admiterea unei acțiuni în contestare.

25. În ceea ce privește această condiție pentru suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, se observă că ilegalitatea actului are două dimensiuni: **legalitatea procedurală (formală)** și **legalitatea materială**.

26. Totodată, pentru a înlătura, chiar și temporar, regula executării imediate a actului administrativ prin suspendarea acestuia, instanța nu poate decide în mod discreționar sau arbitrar. Decizia de suspendare trebuie să se bazeze strict pe probe administrate în cauză, care trebuie să ofere suficiente indicii aparente pentru a răsturna prezumția de legalitate a actului. Această analiză preliminară trebuie realizată fără a intra în examinarea pe fond a conținutului actului administrativ contestat.

27. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că, în motivarea cererii de suspendare a executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022 „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, Elena Ceruța a susținut că, există un pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil. Reclamanta a argumentat că, prin respingerea cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat, s-ar crea pentru Elena Ceruța prejudicii ireparabile, exprimate prin încălcarea dreptului constituțional la muncă al acesteia.

28. Sub acest aspect, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție constată lipsa unor elemente care să genereze, în mod clar și fără a depăși limitele fondului cauzei, suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea actului administrativ defavorabil contestat de reclamantă. Aceste suspiciuni pot fi clarificate doar printr-o examinare de fond a cererii privind anularea actului administrativ în cauză.

29. În continuarea celor menționate anterior, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție subliniază că motivele prevăzute de art. 172 alin.(2) din Codul administrativ, care ar putea justifica suspendarea actului administrativ contestat, nu sunt îndeplinite. Acest lucru se datorează faptului că atât existența pagubei iminente, cât și legalitatea actului administrativ nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată prin probe concludente și pertinente. Totuși, la această etapă a procesului, din cererea înaintată nu reies niciunul dintre temeiurile prevăzute în art. 172 alin. (2) din Codul administrative.

30. În ceea ce privește cel de-al doilea temei prevăzut de legiuitor pentru suspendarea executării actului administrativ – existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin continuarea executării actului administrativ individual defavorabil – Completul de judecată al Curții

Supreme de Justiție constată că reclamanta nu a prezentat nicio probă în acest sens.

31. Astfel, prin Hotărârea Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a art. 14 alin. (1), 55 alin. (1), (4) și (6) și 62 alin.(1) din Legea nr.3 din 25 februarie 2016 cu privire la Procuratură (regimul juridic al incompatibilităților pentru perioada suspendării din funcția de procuror în legătură cu începerea urmăririi penale în privința persoanei care ocupă această funcție), Curtea a recunoscut constituțional art. 14 alin.(1) din Legea cu privire la Procuratură nr.3 din 25 februarie 2016 în măsura în care incompatibilitățile nu se aplică față de procurorii suspendați din funcție din cauza declanșării urmăririi penale împotriva lor.

32. Respectiv, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție menționează că pentru procurorii suspendați din funcție în legătură cu desfășurarea urmăririi penale în privința acestei persoanei, funcția de procuror este compatibilă cu altă funcție publică sau privată, sau alte activități remunerate.

33. Totodată, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție reține că prejudiciul ireparabil presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire i-ar produce reclamantei un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului. Or, prevenirea unui astfel de prejudiciu presupune evitarea unui prejudiciu material viitor și previzibil, care, ulterior adoptării unei hotărâri judecătorești, nu ar mai putea fi remediat.

34. Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție relevă că în speță nu sunt îndeplinite condițiile de suspendare a actului administrativ individual defavorabil contestat, și anume existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și paguba iminentă, condiții cumulative prevăzute de art. 172 alin. (2) Codul administrativ.

35. Suplimentar, celelalte argumente invocate de reclamanta în susținerea temeiului de suspendare, urmează a fi lăsate fără apreciere, întrucât acestea 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.

36. Mai mult, fiecare act administrativ beneficiază de prezumția de legalitate, veridicitate și autenticitate, ceea ce implică aplicarea principiului executorialității de drept (executio ex officio). În virtutea acestui principiu, actul administrativ este executoriu din oficiu și imediat, constituind în sine un titlu executoriu, fără a necesita învestirea cu formulă executorie. Această executorialitate se menține atât timp cât instanța de judecată nu intervine pentru a suspenda executarea sau pentru a anula actul administrativ respectiv.

37. Având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu implică o prejudecare a fondului cauzei, instanța având doar posibilitatea de a efectua

o analiză sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță, în limitele necesare evaluării cererii de suspendare, nu au fost identificate, în mod obiectiv, suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea Hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022, intitulată „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”.

38. Analizând actele cauzei în raport cu argumentele prezentate de Elena Ceruța pentru susținerea solicitării de suspendare a actului administrativ, Completul de judecată al Curții Supreme de Justiție a constatat că acestea sunt neîntemeiate. În speță, cererea de suspendare a fost formulată fără a detalia și justifica existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea continuă a actului administrativ individual defavorabil. Acest aspect nu a fost susținut și demonstrat într-un mod suficient de obiectiv și convingător, sarcina probei revenind în mod direct reclamantei.

39. Astfel, corelând circumstanțele de fapt ale cauzei cu prevederile legale menționate anterior, instanța de contencios administrativ apreciază argumentele invocate de către Elena Ceruța ca neîntemeiate.

40. Ținând cont de cele expuse și în temeiul art. 172 alin. (2), 214 și 230 din Codul administrativ

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge cererea depusă de Elena Ceruța privind suspendarea executării hotărârii Consiliului Superior al Procurorilor nr. 1-50/2022 din 4 martie 2022 „Cu privire la demersul despre eliberarea acordului în vederea suspendării din funcție a unui procuror”, ca neîntemeiată.

Încheierea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Ion Malanciuc

Diana Stănilă