Dosarul nr. 3r-771/24; (2-24064076-02-3r-12072024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Barbacaru Igor)

D E C I Z I E

26 septembrie 2024 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de avocatul Iavorski-Baidaus Ana, în interesele recurentului Iavorschi Andrei, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 iunie 2024, prin care a fost respinsă cererea înaintată de Iavorschi Andrei cu privire la suspendarea executării Ordinului Ministerului Justiției nr. 121-p din 22.05.2024 „Cu privire la preavizarea dlui Andrei Iavorschi”,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 12 iunie 2024 Iavorschi Andrei, reprezentat de avocatul Iavorski-Baidaus Ana, a depus în adresa Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani o cerere înaintată împotriva Ministerului Justiției, prin care a solicitat suspendarea executării Ordinului Ministerului Justiției nr. 121-p din 22.05.2024 „Cu privire la preavizarea dlui Andrei Iavorschi”.

În motivarea cererii s-a invocat că, în fapt, la 22.05.2024 a fost emis Ordinul Ministerului Justiției nr. 121-p „Cu privire la preavizarea dlui Andrei Iavorschi”, prin care, în calitate de Director al Inspectoratului Național de Probațiune, a fost preavizat, înainte cu preconizata eliberare din funcție, în legătură cu lichidarea funcției publice, ca urmare a intrării statului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată. Totodată, valabilitatea actului administrativ menționat s-a stabilit pe un termen de 30 zile calendaristice, iar prin sintagma „preconizata eliberare din funcție”, autoritatea publică impune destinatarului actului administrativ, la caz lui Andrei Iavorschi, obligația de a fi eliberat din funcția de Director al INP la expirarea termenului stabilit.

A menționat că respectivul act administrativ conține vicii deosebit de grave și este emis ilegal, arbitrar, în scopul de a-l disponibiliza pe Andrei Iavorschi din funcția de Director al INP, fapt prin care, Ministerul Justiției prin aplicarea procedurii administrative viciate, încalcă drepturile fundamentale stabilite de lege.

Actul administrativ contestat este vădit ilegal și nu corespunde procedurii administrative, principiilor exprese și imperative ale Codului administrativ și actelor normative în vigoare, fapt care denotă caracterul arbitrar al măsurii întreprinse de autoritatea publică în procedura de preavizare a subsemnatului, iar în consecință prin încălcarea principiului legalității, iar la caz se urmărește doar destituirea ilegală din funcție a directorul INP, Andrei Iavorschi.

Argumentarea de drept și de fapt demonstrează caracterul ilegal al actului administrativ și necesitatea aplicării măsurii de suspendare al executării actului administrativ întru evitarea survenirii consecințelor grave defavorabile, prin care sunt lezate grav drepturile și interesele reclamantului.

În susținerea cererii se mai invocat că, funcția de director al Inspectoratului Național de Probațiune, nu este lichidată.

La argumentarea emiterii Ordinului MJ nr. 121-p din 22.05.2024, s-a invocat Statul de personal al Inspectoratului Național de Probațiune, avizat de către Cancelaria de Stat cu nr. 194 la 16.05.2024. Însă, analizând respectivul Stat de personal al INP, se constată că funcția de Director al Inspectoratului Național de Probațiune nu este lichidată, și nici sarcinile funcției directorului, reglementate de prevederile în vigoare, pct. 13 al Hotărârii Guvernului nr. 827/2010 privind organizarea și funcționarea organelor de probațiune, descrise și în fișa postului deținută în prezent de către Andrei Iavorschi, nu sunt modificate.

Astfel, funcția calificată de Ministerul Justiției ca fiind lichidată, se regăsește în statul de personal avizat la 16.05.2024, iar scopul și obiectivele acestei funcții sunt la indigo cu funcția deținută de Andrei Iavorschi, este una și aceeași funcție. Prin preconizarea Ministerului Justiției de a elibera actualul Director al INP din funcție, se încalcă limitele legale ale dreptului discreționar atribuit autorității publice. Totodată, actul administrativ nu este motivat, circumstanțe care la fel trezesc suspiciuni serioase referitor la legalitatea Ordinului, suspendarea căruia se solicită la caz.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 iunie 2024, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea depusă de Iavorschi Andrei privind suspendarea executării ordinului Ministerului Justiției nr. 121-p din 22.05.2024.

Solicitarea recurentului:

La 02 iulie 2024 avocatul Iavorski-Baidaus Ana, în interesele recurentului Iavorschi Andrei, a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 iunie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu emiterea unei noi încheieri prin care să fie dispusă suspendarea executării ordinului Ministerului Justiției nr. 121-p din 22.05.2024.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul 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.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 27 iunie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 02 iulie 2024, astfel încît, Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a reiterat argumentele invocate în prima instanță pentru susținerea cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat. Recurentul nu este de acord cu actul judecătoresc contestat, consideră că încheierea este una neîntemeiată, nemotivată și urmează a fi anulată.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul despre depunerea recursului, oferindu-i un termen pentru prezentarea referinței. Astfel, la 22 august 2024 reprezentantul intimatului Ministerul Justiției a depus referința, solicitând respingerea recursului și menținerea încheierii primei instanțe.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Din materialele cauzei rezultă cu certitudine că, în speță, obiect al examinării constituie cererea depusă de Iavorschi Andrei până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, îndreptată împotriva Ministerului Justiției, prin care s-a solicitat suspendarea executării Ordinului nr. 11-p din 22 mai 2024 „Cu privire la preavizarea dlui Andrei Iavorschi”.

Ca temei de suspendare, reclamantul a invocat prevederile art. 172 alin. (2) lit. a) și b) din Codul administrativ.

Fiind investită cu judecarea cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat, prima instanța s-a pronunțat asupra netemeiniciei cererii, dispunând respingerea acesteia.

Instanța de recurs analizînd materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe despre respingerea cererii privind suspendarea executării actului administrativ, este justă și legală, aceasta avînd la bază cumulul dovezilor administrate, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită, iar de către recurent nu au fost prezentate careva probe suplimentare în vederea demonstrării netemeiniciei concluziilor invocate de prima instanță în încheierea contestată.

În conformitate cu prevederile 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 pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, dacă autoritatea publica învestită 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.

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 defavorabil, persoanei care pretinde că este afectată în drepturile sale prin activitatea administrativă este oferită posibilitatea înaintării

instanței de judecată competente a unui demers privind suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3).

Conform art. 10 alin. (1) 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.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, actele administrative individuale defavorabile sînt 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.

Completul specializat reiterează că obiectul examinării, constituie cererea reclamantului Iavorschi Andrei privind suspendarea executării actului administrativ emis de Ministerul Justiției nr. 121-P din 22 mai 2024 „Cu privire la preavizarea dlui Iavorschi”, prin care ultimul a fost preavizat înainte de preconizarea eliberării din funcție, în legătură cu lichidarea funcției publice, ca urmare a intrării în vigoare a statutului de personal în care nu se mai regăsește funcția ocupată de funcționarul public respectiv.

În acest sens, Colegiul reține că suspendarea executării actului administrativ individual reglementată de art. 214 Codul administrativ, este o măsură urgentă și provizorie care are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care invocă încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice. Asigurarea protecției efective se fundamentează pe art. 3, 36, 39, 40 și 219 Cod administrativ. Legiuitorul pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ. Or, art. 3 Cod administrativ prevede expres că 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, ținând-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Colegiul menționează că art. 172 alin. (2) Cod administrativ reglementează alternativ, dar nu cumulativ, două motive de suspendare a executării actului administrativ individual:

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.

Raportând prevederile normelor legale enunțate la circumstanțele speței, Colegiul consideră că judecătorul primei instanțe a ajuns la o concluzie corectă despre netemeinicia cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat.

Or, scopul instituit de lege a operațiunii de suspendare a executării actului administrativ, constă în oferirea unei protecții provizorii drepturilor și intereselor persoanei prin aplicarea unor măsuri de urgență menite să preîntâmpine survenirea iminentă a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, în privința căruia există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

În același timp, este important de reținut că în conformitate cu prevederile art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Cu referire la motivul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Colegiul judiciar reține ca fiind corecte concluziile instanței de fond că, prin prisma prevederilor art. 93 din Codul administrativ, reclamantul a eșuat să convingă instanța de judecată de existența unor circumstanțe de natură să evidențieze serioase vicii de legalitate.

Criticile invocate de recurent, precum că autoritatea publică pârâtă a emis actul administrativ contestat cu încălcarea legislației în vigoare, nu sunt suficiente pentru a fi apreciate ca suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil. 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 învestirea 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 formulate pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, privind suspendarea actului administrativ, nu presupune prejudecarea fondului unui eventual litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare, prima instanță just a concluzionat că nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea ordinului Ministerului Justiției nr. 121-P din 22 mai 2024 privind preavizarea lui Iavorschi Andrei.

La fel, Colegiul consideră că, în speță, nu sunt întrunite temeiurile legale nici pentru aplicarea a celui de al doilea motiv de suspendare, reglementat de prevederile art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ - existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Completul judiciar consideră relevant de menționat că, în cazul unei eventuale hotărâri favorabile, devin aplicabile prevederile art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, în conformitate cu care actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată, nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.

Iar, conform art. 2006 alin. (1) din Codul civil, (1) Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică. Astfel, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile, reclamantul ar avea posibilitate să-și valorifice dreptul său reglementat de Codul administrativ în coroborare cu Codul civil, solicitând compensarea prejudiciului cauzat prin actul administrativ contestat, respectiv va fi restabilit în drepturile încălcate, iar argumentele contrare nu pot fi reținute, întrucât sunt lipsite de justificare, având caracter declarativ.

Alte argumente invocate de recurent în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de instanța de recurs, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, avînd la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

În consecință, instanța de recurs reține prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume cauza Rebait și alții c. Franței, că art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes.

Astfel, dat fiind că argumentele recursului sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru anularea încheierii contestate, Colegiul conchide că recursul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Reieșind din cele expuse, dat fiind că instanța de recurs a constatat netemeinicia motivelor invocate de recurent, combătute integral prin argumentele expuse și concomitent a constatat legalitatea încheierii contestate prin prisma constatărilor expuse supra, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de avocatul Iavorski-Baidaus Ana, în interesele recurentului Iavorschi Andrei.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 27 iunie 2024.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore