

Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Gandrabur Marcel

Dosarul nr. 3r-489/26

2-26075907-02-3r-17072026

DECIZIE

1 octombrie 2026

municipiul Chișinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:

Președintelui completului, judecătorul
Judecătorilor

Mîra Ghenadie
Bostan Angela și Ghedrovici

Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de Gutnic Irina împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026, emisă în cauza de contencios administrativ inițiată la acțiunea formulată de Gutnic Irina împotriva Primarului General al mun. Chișinău, terți Dogotaru Svetlana, Ceban Ilie, Pruteanu Victor și Pșenițchi Olesea cu privire la contestarea actului administrativ individual,

CONSTATĂ:

Circumstanțele cauzei:

La 15 iunie 2026, Gutnic Irina a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Primarului General al mun. Chișinău, solicitând anularea dispoziției nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina” cu mențiunea că, prin art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, reclamanta se consideră restabilită în funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, care se execută imediat conform art. 195 din Codul administrativ și art. 256 din Codul de procedură civilă.

Concomitent cu înaintarea acțiunii, Gutnic Irina a formulat cerere de aplicare a măsurilor de protecție provizorie sub forma suspendării executării dispoziției Primarului mun. Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina”, până la soluționarea definitivă a cauzei.

În motivarea solicitării privind suspendarea executării actului administrativ individual contestat, reclamanta a indicat că sunt întrunite ambele temeuri prevăzute

de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, la care face trimitere art. 214 alin. (2) din același cod, respectiv 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 acestuia.

În susținerea suspiciunilor privind legalitatea dispoziției contestate, reclamanta a invocat pretinsa fraudă la lege, manifestată prin substituirea „eliberării” din funcție cu „revocarea”, nerespectarea procedurii imperative speciale și substituirea competenței deliberative a Consiliului municipal Chișinău. Totodată, a susținut că actul a fost emis cu încălcarea dreptului său la audiere, fără o motivare corespunzătoare, prin aplicarea eronată a temeiurilor de drept și cu nesocotirea principiilor proporționalității și securității raporturilor juridice.

Referitor la pericolul producerii unor prejudicii ireparabile, reclamanta a arătat că, pe durata examinării cauzei, este lipsită de funcția de demnitate publică, de drepturile salariale și de statutul aferent acesteia. A invocat că funcția poate fi ocupată definitiv de o altă persoană, ceea ce ar lipsi de efect util eventuala restabilire ulterioară. În opinia sa, caracterul ireparabil al prejudiciului rezultă din însăși natura măsurii contestate, întrucât pierderea posibilității de exercitare a unei funcții de demnitate publică pe durata mandatului este dificil sau imposibil de reparat printr-o restabilire ulterioară.

Reclamanta a precizat că autoritatea publică a refuzat suspendarea executării dispoziției în cadrul procedurii prealabile, prin decizia nr. 2-01/1–792 din 22 mai 2026, împrejurare care îi permite să solicite această măsură direct instanței de judecată, în temeiul art. 214 alin. (1) din Codul administrativ.

De asemenea, a solicitat ca, odată cu suspendarea executării dispoziției contestate, instanța să dispună întoarcerea executării, conform art. 214 alin. (6) din Codul administrativ, prin restabilirea sa provizorie în funcția de viceprimar pe durata examinării cauzei. A susținut că această măsură ar restabili temporar efectele actului administrativ individual favorabil prin care a fost numită în funcție, subliniind necesitatea indicării exprese a acestui efect în contextul practicii administrative de neexecutare a actelor judecătorești prin care se acordă protecție judiciară provizorie.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026 a fost respinsă ca neîntemeiată cererea depusă de Gutnic Irina cu privire la suspendarea executării dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al mun. Chișinău a dnei Gutnic Irina”.

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 7 iulie 2026, Gutnic Irina a declarat recurs, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul

Râșcani) din 30 iunie 2026, cu emiterea unei noi încheieri prin care să fie admisă cererea formulată de Gutnic Irina privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

În motivarea cererii de recurs, recurenta a indicat că încheierea contestată este netemeinică, se sprijină pe o motivare contradictorie și a fost pronunțată prin aplicarea eronată a art. 123, art. 172 alin. (2) și art. 214 din Codul administrativ. A precizat că criticile sale vizează raționamentul propriu al primei instanțe, iar nu argumentele participanților la proces reproduse în partea descriptivă a încheierii. Deși instanța a reținut corect caracterul alternativ al celor două temeiuri de suspendare și necesitatea evitării unei soluționări anticipate a fondului, în opinia recurente, aceasta a înlăturat fiecare temei pornind de la premise eronate.

Referitor la existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, recurenta a invocat contradicția dintre incertitudinile constatate de prima instanță cu privire la procedura de revocare și concluzia acesteia privind insuficiența suspiciunilor de ilegalitate. A evidențiat că instanța a constatat că emitentul dispoziției nu a invocat art. 17 alin. (3) din Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău și că, la etapa examinării cererii de suspendare, nu au fost prezentate probe concludente care să permită stabilirea procedurii urmate pentru înlăturarea sa din funcție. Astfel, au rămas neclarificate împrejurările privind desfășurarea a două ședințe consecutive ale Consiliului municipal, excluderea proiectului de pe ordinea de zi ori neîntrunirea numărului necesar de voturi și emiterea dispoziției după îndeplinirea acestor condiții.

În opinia recurente, incertitudinea privind respectarea unei norme imperative speciale constituie, prin ea însăși, o suspiciune serioasă și rezonabilă privind legalitatea actului. A susținut că art. 17 alin. (3) din Legea nr. 136/2016 instituie, ca regulă, eliberarea viceprimarului prin decizia Consiliului municipal, iar emiterea unei dispoziții de către Primarul General reprezintă o excepție strict condiționată de rezultatul a două ședințe consecutive ale Consiliului. Prin urmare, imposibilitatea stabilirii respectării acestor condiții, coroborată cu neinvocarea normei speciale de către emitent, ar fi trebuit apreciată, în cadrul examinării sumare, ca un indiciu al caracterului îndoielnic al legalității dispoziției, iar nu ca un argument pentru respingerea suspendării.

Recurenta a mai susținut că prima instanță a inversat sarcina probei, reproșându-i că nu a înlăturat prezumția de legalitate a actului și că nu a prezentat probe privind procedura urmată. A argumentat că autorității publice pârâte îi revenea obligația de a prezenta dosarul administrativ și de a demonstra respectarea procedurii de emitere a dispoziției. Raportându-se la art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, a arătat că autoritatea care susține legalitatea actului trebuie să probeze împrejurările pe care își întemeiază această poziție. În consecință, lipsa dosarului administrativ și incertitudinea privind procedura urmată nu puteau fi valorificate în defavoarea

reclamantei, întrucât aceasta ar însemna transformarea unei carențe imputabile autorității într-un motiv de refuz al protecției provizorii.

O altă critică a vizat interpretarea și aplicarea art. 123 din Codul administrativ. Recurenta a contestat raționamentul potrivit căruia viciile de formă și de procedură susceptibile de remediere până la finalizarea dezbaterilor judiciare nu ar putea fundamenta suspendarea, fiind considerate de legiuitor neînsemnate și remediabile. A susținut că această interpretare confundă condițiile nulității actului administrativ individual cu cele ale anulării sale. În argumentarea acestei poziții, a arătat că art. 123 se referă la încălcări care nu determină nulitatea actului, în timp ce art. 141 din Codul administrativ presupune existența unui viciu deosebit de grav și evident. Faptul că o încălcare nu atinge pragul necesar constatării nulității nu înseamnă, în opinia sa, că aceasta este lipsită de relevanță pentru aprecierea legalității și anularea actului.

Recurenta a subliniat că acțiunea formulată urmărește anularea dispoziției, iar nu constatarea nulității acesteia. În acest context, încălcarea dreptului la audiere, lipsa motivării și nerespectarea competenței materiale nu reprezintă simple deficiențe tehnice, ci afectează garanții ale procedurii administrative. A invocat art. 94 și art. 118 din Codul administrativ, susținând că asemenea încălcări pot fi relevante pentru anularea actului și, implicit, pentru aprecierea existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

Totodată, a arătat că art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ impune verificarea suspiciunilor privind legalitatea actului, fără a condiționa suspendarea de existența unor vicii care să atragă nulitatea. În opinia sa, prima instanță a transferat nejustificat criteriul nulității în examinarea condițiilor protecției provizorii.

A adăugat că posibilitatea legală de remediere a unor vicii nu echivalează cu remedierea lor efectivă, care nu avusese loc la momentul examinării cererii de suspendare. Interpretarea contrară ar lipsi de conținut controlul provizoriu asupra respectării procedurii administrative, întrucât încălcările procedurale ar fi excluse de la apreciere exclusiv pentru că ar putea fi remediate ulterior.

Recurenta a invocat și contradicția dintre standardul de examinare enunțat de prima instanță și cel aplicat efectiv. A menționat că instanța a definit suspiciunea rezonabilă prin raportare la posibilitatea ca un observator obiectiv și echidistant să considere actul ilegal, însă, în aplicarea acestui standard, i-a pretins înlăturarea prezumției de legalitate și a respins argumentele invocate pe motiv că țin de examinarea fondului. În opinia recurente, o asemenea cerință presupune o probă deplină, specifică soluționării fondului, în timp ce procedura suspendării urmărește numai stabilirea caracterului plauzibil al ilegalității. Prin urmare, instanța ar fi confundat examinarea sumară a cererii de protecție provizorie cu verificarea definitivă a legalității actului.

În continuare, recurenta a criticat concluziile primei instanțe privind competența Primarului General. A remarcat că instanța a exclus din analiză „principiul simetriei juridice”, invocat de autoritatea pârâtă, deși acesta reprezenta, în opinia sa, singurul

argument prin care autoritatea deducea competența de revocare unilaterală din art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Recurenta a susținut că această dispoziție constituie o normă de trimitere, iar nu o normă autonomă de atribuire a competenței, fiind necesară raportarea la procedura specială prevăzută de art. 17 alin. (3) din Legea nr. 136/2016. Astfel, înlăturarea argumentului simetriei juridice ar accentua îndoiala asupra competenței Primarului General, fără a justifica respingerea suspiciunilor privind legalitatea actului.

De asemenea, a invocat că prima instanță a lăsat pentru examinarea fondului clarificarea voinței autorității pârâte, respectiv dacă aceasta a urmărit revocarea în temeiul art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 sau eliberarea din funcție potrivit art. 17 alin. (3) din Legea nr. 136/2016. În opinia recurente, incertitudinea privind însăși natura măsurii și temeiul competenței de emitere constituie un element suplimentar care justifică suspiciuni serioase privind legalitatea dispoziției.

Cu privire la pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, recurenta a susținut că prima instanță a confundat repararea ulterioară a prejudiciului cu protecția necesară pe durata examinării cauzei.

Recurenta a argumentat că existența unui remediu final nu exclude necesitatea suspendării, întrucât o asemenea interpretare ar lipsi de utilitate instituția protecției provizorii.

Totodată, a contestat relevanța împrejurării că numirea sa în funcție a fost făcută pentru o perioadă nedeterminată. A susținut că prejudiciul invocat nu constă exclusiv în epuizarea unui mandat cu termen determinat, ci în imposibilitatea exercitării efective a funcției pe durata procesului. Prerogativele neexercitate, actele administrative neadoptate și participarea la administrarea municipiului de care este lipsită nu pot fi recuperate ulterior, indiferent de durata mandatului. În opinia sa, restabilirea ulterioară permite exercitarea funcției pentru viitor, fără a înlătura perioada anterioară de privare de atribuții, invocând în acest sens, *mutatis mutandis*, cauza Baka împotriva Ungariei, din 23 iunie 2016.

Recurenta a criticat și utilizarea mecanismelor de reparare prevăzute de Codul muncii, susținând că funcția de viceprimar este o funcție de demnitate publică, guvernată de Legea nr. 199/2010. În opinia sa, prima instanță nu putea califica raportul juridic ca fiind aferent unei funcții de demnitate publică și, concomitent, să fundamenteze caracterul reparabil al prejudiciului pe norme care presupun existența unui raport de muncă. A subliniat că această abordare este inconsecventă și se suprapune criticii sale privind aplicarea eronată, la emiterea dispoziției contestate, a art. 86 alin. (1) lit. z) din Codul muncii.

În concluzie, recurenta a susținut că fiecare dintre cele două temeuri alternative de suspendare a fost înlăturat printr-un raționament greșit: suspiciunile privind legalitatea actului, prin inversarea sarcinii probei, interpretarea eronată a art. 123 din Codul administrativ și aplicarea unui standard de probă specific fondului, iar pericolul

producerii unor prejudicii ireparabile, prin confundarea reparației ulterioare cu protecția provizorie și prin utilizarea unor argumente și mecanisme considerate inaplicabile situației sale.

A subliniat că admiterea suspendării nu ar prejudeca fondul litigiului, ci ar restabili provizoriu situația anterioară până la verificarea legalității dispoziției contestate. În subsidiar, a solicitat casarea încheierii și trimiterea cererii de suspendare spre rejudecare.

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere.

Astfel, la 28 iulie 2026, din partea Primarului General al mun. Chișinău a fost depusă referință prin care a solicitat respingerea recursului declarat de Gutnic Irina, cu menținerea încheierii primei instanțe.

Admisibilitatea recursului:

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, *„încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, 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”*.

Potrivit 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. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul”*.

Completul judiciar constată că Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) a emis încheierea recurată la 30 iunie 2026, aceasta fiind notificată recurentei în aceeași zi, la 30 iunie 2026 (f.d. 85). În consecință, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază că recursul declarat de Gutnic Irina la 7 iulie 2026 a fost depus în termenul prevăzut de lege.

Completul judiciar a stabilit că recursul a fost semnat de către însăși recurenta Gutnic Irina.

La fel, se reține că recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurenta își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, recurenta Gutnic Irina a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

În condițiile expuse mai sus, în temeiul art. 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ constată întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de Gutnic Irina.

Conform 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 judiciar nu a identificat necesitatea citării părților pentru audieri orale, constatând posibilă soluționarea recursului în baza opiniilor scrise ale participanților și lucrărilor dosarului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, în raport cu argumentele invocate în cererea de recurs și cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază că recursul este întemeiat și urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate și adoptarea unei noi încheieri privind admiterea cererii de suspendare a executării dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina”, din următoarele considerente.

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

Alineatul (3) al aceluiași articol, prescrie că *„decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris”*.

Din materialele cauzei rezultă că, la 15 iunie 2026, Gutnic Irina a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Primarului General al mun. Chișinău, solicitând anularea dispoziției nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina” cu mențiunea că, prin art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, reclamanta se consideră restabilită în funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, care se execută imediat conform art. 195 din Codul administrativ și art. 256 din Codul de procedură civilă.

Concomitent cu înaintarea acțiunii, Gutnic Irina a formulat cerere de aplicare a măsurilor de protecție provizorie sub forma suspendării executării dispoziției Primarului mun. Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina”, până la soluționarea definitivă a cauzei.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026 a fost respinsă ca neîntemeiată cererea depusă de Gutnic Irina cu privire la suspendarea

executării dispoziției Primarului General al mun. Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 ”Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al mun. Chișinău a dnei Gutnic Irina”

Efectuând controlul judiciar al încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026, în lumina argumentelor invocate în cererea de recurs, Completul de judecată consideră că soluția instanței de fond este nejustificată și contravine probelor din dosar.

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 operațiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea executării 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.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima facie împotriva valabilității actului.

Din conținutul Recomandării abordate se desprinde că măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului

administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

Totodată, pentru a evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant.

Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.

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 interpretarea art. 172 alin. (2) din Codul administrativ rezultă că temeiurile suspendării sunt alternative, fiind suficientă întrunirea unuia dintre acestea. Existența suspiciunilor serioase și rezonabile se apreciază în urma unei examinări sumare, fără a impune demonstrarea definitivă a ilegalității actului administrativ contestat.

În acest sens, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării executării actului administrativ, urmează a fi constatate existența acelor temeiuri 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.

Prin urmare, legislatorul a conferit instituției procesuale de suspendare a executării actului administrativ - un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui legalitate este pusă în discuție, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. De altfel, iminența pagubei cu toate că se prezumă, trebuie și dovedită de către persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmând să aprecieze rațional cu privire la aceasta.

Raportând cadrul legal la circumstanțele faptice ale cauzei, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că Gutnic Irina a fost numită în funcția de viceprimar al municipiului Chișinău prin

dispoziția Primarului General nr. 1399-dc din 18 octombrie 2022, începând cu 19 octombrie 2022.

Prin dispoziția Primarului General al municipiului Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026, Gutnic Irina a fost revocată din funcția de viceprimar începând cu aceeași dată, cu încetarea exercitării atribuțiilor delegate. Ulterior, prin dispoziția nr. 578-dc din 12 mai 2026, actul de revocare a fost completat cu considerente de fapt și de drept.

În această ordine de idei, Completul de contencios administrativ reține că prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ individual nu exclude posibilitatea suspendării executării acestuia, atunci când circumstanțele cauzei relevă existența unuia dintre temeiurile prevăzute de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ. Protecția judiciară provizorie urmărește asigurarea unui echilibru între interesul executării actelor autorităților publice și necesitatea protejării efective a drepturilor persoanei afectate, până la verificarea legalității măsurii administrative în cadrul examinării fondului.

Completul judiciar subliniază că examinarea cererii de suspendare nu presupune constatarea definitivă a ilegalității actului administrativ contestat. La această etapă, controlul judiciar se limitează la o apreciere sumară a împrejurărilor de fapt și de drept care pot genera o îndoială serioasă și rezonabilă asupra legalității actului ori pot demonstra un pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile. În consecință, solicitantului nu i se poate pretinde demonstrarea deplină a ilegalității actului, întrucât o asemenea cerință ar suprapune examinarea cererii de suspendare cu soluționarea acțiunii în anulare și ar lipsi de utilitate mecanismul protecției provizorii.

În speță, criticile formulate de Gutnic Irina nu se rezumă la exprimarea unui dezacord general cu măsura revocării, ci privesc identificarea autorității competente să dispună încetarea exercitării funcției de viceprimar, respectarea procedurii speciale și garanțiile procedurale aferente emiterii actului administrativ individual defavorabil. Aceste aspecte sunt raportate la dispoziția contestată și la normele invocate pentru justificarea ei, astfel încât nu puteau fi înlăturate în bloc ca simple afirmații declarative, exclusiv pe motiv că urmează să fie examinate și la judecarea fondului.

Cu referire la competența de emiterie a dispoziției, Completul judiciar observă că autoritatea pârâtă a fundamentat măsura revocării, între altele, pe art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, invocând faptul că reclamanta a fost numită în funcție prin dispoziția Primarului General.

Totuși, această împrejurare nu înlătură necesitatea verificării raportului dintre norma generală privind încetarea mandatului demnitarului numit și reglementarea specială a eliberării viceprimarului municipiului Chișinău.

În speță, suspiciunea privind legalitatea dispoziției contestate privește fundamentul exercitării competenței de încetare a mandatului reclamantei. Invocarea art. 22 alin. (3) din Legea nr. 199/2010 și a împrejurării că numirea a fost realizată prin dispoziția Primarului General trebuie raportată la alin. (4) al aceluiași articol, care

excluse aplicarea regulii generale atunci când legea specială reglementează o altă procedură de încetare a mandatului înainte de termen. Identitatea autorității care a emis actul de numire nu demonstrează, astfel, existența unei competențe necondiționate de încetare unilaterală a exercitării funcției, fiind necesară verificarea procedurii speciale prevăzute de art. 17 alin. (3) din Legea nr. 136/2016.

Condițiile referitoare la examinarea proiectului de eliberare în două ședințe consecutive ale Consiliului municipal și rezultatul examinării prezintă relevanță pentru posibilitatea legală a Primarului General de a interveni prin dispoziție. Acestea delimitează exercitarea competențelor autorității deliberative și ale autorității executive și nu pot fi reduse la simple formalități. Calificarea măsurii drept „revocare” nu înlătură verificarea procedurii aplicabile efectului juridic produs, respectiv încetarea exercitării funcției de viceprimar. În lipsa identificării unui temei distinct care să permită intervenția în afara procedurii speciale, diferența terminologică nu răspunde criticii privind legalitatea exercitării competenței.

Obligația reclamantei de a justifica suspendarea trebuie corelată cu art. 93 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căruia fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Promovarea proiectului de eliberare, desfășurarea ședințelor Consiliului municipal și rezultatele examinării sunt împrejurări documentate în sfera activității autorităților publice. Reclamantei nu îi poate fi pretinsă demonstrarea inexistenței lor prin înregistrări pe care nu le deține. Lipsa documentelor nu dovedește automat nelegalitatea dispoziției, însă, în prezența unei critici precise privind condițiile exercitării competenței, nu poate fi valorificată exclusiv în defavoarea solicitantului și nici suplinită prin simpla invocare a prezumției de legalitate.

Posibilitatea înlăturării unor greșeli de formă și procedură, potrivit art. 123 din Codul administrativ, nu echivalează cu remedierea lor efectivă. Aplicarea normei presupune verificarea realizării ulterioare a acțiunii necesare. Completarea motivării prin dispoziția nr. 578-dc din 12 mai 2026 poate fi relevantă pentru obligația de motivare, dar nu demonstrează îndeplinirea condițiilor legale ale competenței. Nici numirea ulterioară a unei alte persoane nu poate fi asimilată automat parcurgerii procedurii speciale de eliberare a reclamantei.

Aceste împrejurări trebuie apreciate și prin prisma securității raportului juridic născut dintr-un mandat dobândit în condițiile legii. Articolul 30 alin. (2) din Codul administrativ protejează situațiile juridice definitive și drepturile dobândite, afectarea acestora fiind permisă în condițiile legii și atunci când este absolut necesară pentru interesul public. Actul de numire constituie fundamentul unei situații juridice individuale a cărei stabilitate trebuie respectată în limitele regimului legal al funcției.

Stabilitatea mandatului nu conferă titularului un drept necondiționat la menținerea în funcție și nu împiedică încetarea acestuia în cazurile prevăzute de lege. Ea impune însă ca măsura să fie dispusă de autoritatea competentă, cu respectarea temeiurilor, condițiilor și garanțiilor procedurale aplicabile. Titularul unei funcții

dobândite legal poate pretinde în mod legitim respectarea cadrului normativ care guvernează exercitarea și încetarea mandatului. Caracterul de demnitate publică al funcției nu dispensează emitentul de aceste exigențe și nu permite deducerea unei puteri nelimitate de revocare din competența de numire.

În acest sens, prima instanță a reținut că nu i-au fost furnizate probe concludente care să permită stabilirea procedurii urmate la înlăturarea reclamantei din funcție, menționând necesitatea clarificării existenței a două ședințe consecutive ale Consiliului municipal, a rezultatului examinării proiectului și a momentului emiterii dispoziției. Cu toate acestea, a concluzionat că argumentele reclamantei nu creează o aparență verosimilă de ilegalitate.

Completul judiciar apreciază că această concluzie nu valorifică în mod corespunzător incertitudinile identificate. Lipsa unor înscrisuri nu demonstrează, prin ea însăși, ilegalitatea actului și nu determină automat suspendarea acestuia. Însă, atunci când înscrisurile lipsă privesc tocmai îndeplinirea condițiilor legale ale competenței invocate, iar reclamanta a formulat o critică precisă și verificabilă, insuficiența clarificării procedurii nu poate fi tratată exclusiv ca un neajuns al cererii de suspendare.

Totodată, trebuie distins între completarea motivării, audierea ulterioară a unui participant ori realizarea unei colaborări necesare și problema existenței competenței de a emite actul. O eventuală deficiență de competență nu poate fi asimilată automat unei greșeli de formă sau de procedură dintre cele enumerate la art. 123 din Codul administrativ. În consecință, această normă nu justifică înlăturarea globală a criticilor privind competența Primarului General și respectarea procedurii speciale.

În ceea ce privește dispoziția nr. 578-dc din 12 mai 2026, prin care au fost completate considerentele actului contestat, Completul reține că existența sa trebuie luată în considerare la evaluarea criticii privind motivarea. Totuși, completarea argumentelor de fapt și de drept nu demonstrează, prin ea însăși, că au fost îndeplinite condițiile procedurale de exercitare a competenței de revocare. Întinderea și efectele acestei completări urmează să fie stabilite la examinarea fondului, fără ca simpla emiteră a actului ulterior să înlătore toate suspiciunile privind legalitatea dispoziției inițiale.

În mod similar, decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 3/3 din 29 mai 2026 privind numirea lui Dogotaru Svetlana în funcția de viceprimar nu poate fi echivalată automat cu o confirmare a legalității revocării reclamantei. Numirea unei alte persoane și încetarea exercitării funcției de către titularul anterior constituie operațiuni juridice distincte. În limitele prezentei examinări, nu rezultă că prin actul de numire Consiliul municipal ar fi examinat și soluționat expres problema legalității dispoziției nr. 566-dc din 11 mai 2026 ori că acest act ar substitui procedura cerută pentru eliberarea reclamantei.

Prin urmare, fără a anticipa soluția asupra acțiunii în anulare, Completul judiciar constată că împrejurările referitoare la competența de emiteră și la respectarea

procedurii speciale, apreciate împreună, oferă suficiente indicii pentru reținerea unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil. Necesitatea unei examinări aprofundate la judecarea fondului nu exclude această constatare preliminară, ci delimitează caracterul său provizoriu.

În privința pericolului producerii unor prejudicii ireparabile, Completul judiciar reține că existența unor mecanisme de reparare ulterioară nu dispensează instanța de examinarea consecințelor produse pe durata procesului. Posibilitatea recuperării drepturilor salariale poate răspunde componentei patrimoniale a prejudiciului, însă nu înlătură, în mod necesar, toate consecințele privării de exercitarea unei funcții de demnitate publică.

În acest context, numirea reclamantei pentru o perioadă nedeterminată nu demonstrează că timpul în care aceasta este lipsită de posibilitatea exercitării funcției poate fi recuperat ulterior. Restabilirea în funcție operează pentru viitor, iar plata unor despăgubiri nu reproduce exercitarea atribuțiilor în perioada anterioară. Totuși, această împrejurare nu trebuie transformată într-o regulă potrivit căreia orice încetare a exercitării unei funcții publice generează automat un prejudiciu ireparabil, necesitatea suspendării urmând să fie apreciată în contextul particular al fiecărei cauze.

În prezenta speță, consecințele revocării se manifestă în continuare, iar numirea unei alte persoane în funcția de viceprimar confirmă că situația administrativă creată prin actul contestat a fost urmată de măsuri concrete de reorganizare a exercitării funcției. Acest context impunea o analiză individualizată a efectivității protecției solicitate, fără a se limita la enumerarea unor remedii disponibile după eventuala admitere a acțiunii.

Posibilitatea recuperării ulterioare a drepturilor salariale nu înlătură temeiul distinct al suspendării prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ. Reparația patrimonială privește consecințele economice ale măsurii, în timp ce protecția provizorie urmărește întreruperea efectelor actului a cărui legalitate este serios pusă în discuție. Imposibilitatea recuperării exercitării efective a atribuțiilor explică interesul pentru această protecție, fără a institui o prezumție generală de prejudiciu ireparabil. Fundamentul determinant al măsurii îl constituie, în prezenta cauză, suspiciunile serioase și rezonabile privind legalitatea dispoziției.

Interesul public privind continuitatea administrației municipale trebuie examinat împreună cu interesul respectării competențelor și procedurilor legale. Funcționarea administrației în cadrul legii reprezintă ea însăși o componentă a interesului public. Numirea ulterioară a unei alte persoane este relevantă pentru aprecierea efectelor concrete ale măsurii și a situației terților, dar nu demonstrează legalitatea revocării reclamantei și nu poate justifica, prin ea însăși, menținerea efectelor unei dispoziții suspendate.

Mai mult, Completul nu consideră necesară soluționarea definitivă, în prezenta procedură, a controversei privind aplicarea subsidiară a normelor Codului muncii.

Chiar presupunând disponibilitatea mecanismelor de reparare invocate de prima instanță, existența lor nu înlătură suspiciunile privind legalitatea dispoziției și nu constituie un motiv suficient pentru refuzul suspendării. Cele două temeuri prevăzute de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ sunt alternative, astfel încât întrunirea celui referitor la suspiciunile serioase și rezonabile este suficientă pentru fundamentarea măsurii în circumstanțele constatate.

În același timp, protecția provizorie trebuie apreciată cu luarea în considerare a interesului public privind funcționarea administrației municipale și a situației terților atrași în proces. Efectele și modalitatea punerii în aplicare a măsurii provizorii trebuie delimitate de soluționarea definitivă a raporturilor juridice litigioase.

Împrejurarea că dispoziția de revocare a fost pusă în aplicare anterior sesizării instanței nu lipsește cererea de suspendare de utilitate, întrucât actul continuă să constituie temeiul înlăturării reclamantei din funcție. De altfel, art. 214 alin. (6) din Codul administrativ permite examinarea întoarcerii executării unui act deja executat, în măsura în care aceasta este real posibilă. Prin urmare, protecția prevăzută de lege nu poate fi redusă exclusiv la împiedicarea unor acte materiale de executare silită, ignorând consecințele juridice continue ale măsurii contestate.

În privința efectelor protecției acordate, Completul reține că în particularitatea prezentei cauze, suspendarea executării întrerupe temporar efectul extinctiv al dispoziției asupra raportului de exercitare a funcției și impune, prin ea însăși, revenirea provizorie la situația juridică anterioară emiterii actului contestat.

Această revenire constituie efectul propriu al suspendării, fără a fi necesară aplicarea distinctă a mecanismului întoarcerii executării prevăzut de art. 214 alin. (6) din Codul administrativ. Măsura privește neutralizarea, pentru durata suspendării, a consecinței juridice continue a dispoziției de revocare. Pe această durată, actul contestat nu mai poate fi opus reclamantei ca temei pentru împiedicarea exercitării funcției, raportul juridic anterior urmând să își producă provizoriu efectele în temeiul actului de numire, în lipsa unui alt temei juridic distinct de încetare a mandatului.

Revenirea provizorie nu reprezintă o nouă numire și nici recunoașterea definitivă a dreptului la menținerea în funcție. Ea decurge din înlăturarea temporară a efectului juridic prin care dispoziția contestată a întrerupt raportul de exercitare a mandatului. Menținerea reclamantei în afara funcției exclusiv în temeiul aceleiași dispoziții, după suspendarea acesteia, ar perpetua tocmai efectul suspendat și ar lipsi protecția judiciară de eficiență. Prezenta măsură nu soluționează legalitatea actului distinct de numire a unei alte persoane.

Prin urmare, apreciate în ansamblu, criticile privind procedura specială, condițiile exercitării competenței, justificarea documentară a acesteia și protecția situației juridice constituite prin numire depășesc nivelul unor afirmații abstracte și fundamentează suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea dispoziției. Suspendarea este justificată și produce revenirea provizorie a raportului juridic la situația anterioară, fără anticiparea soluției asupra fondului. Caracterul temporar al

măsurii și posibilitatea modificării ori anulării acesteia, potrivit art. 214 alin. (7) din Codul administrativ, permit adaptarea protecției la eventualele schimbări ale circumstanțelor cauzei.

În aceste condiții, Completul judiciar apreciază că prima instanță a aplicat un standard excesiv de exigent pentru verificarea suspiciunilor privind legalitatea dispoziției și a atribuit posibilității de remediere ulterioară a unor vicii un efect care nu rezultă automat din art. 123 din Codul administrativ.

Totodată, argumentele intimatului privind lipsa unor circumstanțe noi în recurs nu înlătură criticile referitoare la raționamentul încheierii, întrucât controlul judiciar poate conduce la anularea acesteia și în baza unei aprecieri eronate a împrejurărilor deja prezentate primei instanțe.

Reiterând, în fundamentarea poziției de admitere a recursului, Completul specializat menționează că, din punct de vedere constituțional, suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se întemeiază, în calitate de măsură de protecție provizorie, pe articolele 1, 20, 26 și 53 din Constituție.

În special, articolul 53 alin. (1) din Legea fundamentală garantează un drept la protecție juridică efectivă împotriva actelor autorității publice, în măsura în care acestea interferează cu drepturile persoanei în cauză.

Suspendarea executării actului administrativ individual implică o abordare complexă, pe de o parte, dată de necesitatea implementării efectului executoriu al acestuia, iar pe de altă parte de protecția juridică efectivă, care include și protecția judiciară provizorie, în privința efectului executoriu al actelor administrative individuale împovărătoare.

În lipsa implementării eficiente a mecanismului asigurării protecției judiciare provizorii în cadrul exercitării controlului judiciar asupra măsurilor suverane întreprinse de autoritățile publice în procesul de realizare a funcțiilor și sarcinilor administrative (de executare a legilor), conceptul statului de drept și accesul efectiv la un control judecătoresc ar putea fi compromis sever, transformându-se doar într-o formalitate. Totodată, dreptul subiectiv din unul concret și efectiv, s-ar transforma într-o dimensiune iluzorie și teoretică, datorită intervalului de timp de la inițierea procesului și până la adoptarea unei hotărâri judecătorești definitive. Astfel, de vreme ce statul garantează un drept, el trebuie să creeze premisele realizării depline a acestuia.

Protecția legală provizorie în procesul de contencios administrativ nu a fost concepută și nici nu poate fi o instituție formalistă, aceasta constituind o regulă aplicabilă de fiecare dată, atunci când este impusă de necesitatea apărării urgente a revendicării încălcării dreptului subiectiv al reclamantului, legalitatea și proporționalitatea administrației publice, prin punerea în balanță a altor componente ale interesului public.

În lumina celor expuse, Completul judiciar specializat reiterează aplicabilitatea reglementărilor art. 6 alin. (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a

libertăților fundamentale, precum și a Recomandării nr. R (89) 8 privind protecția judiciară provizorie în cauzele administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri la 13 septembrie 1989, și a Rezoluției (77) 31 privind protecția individului față de actele autorităților administrative, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1977. În temeiul acestor instrumente internaționale, instanța are obligația de a garanta principiul protecției provizorii efective a persoanei interesate, în cadrul unui proces de contestare a unui act administrativ, ca mecanism indispensabil de echilibrare a raportului juridic dintre particular și autoritatea publică.

În consecință, pentru asigurarea unei protecții judiciare efective și în considerarea suspiciunilor serioase și rezonabile identificate asupra legalității actului administrativ individual defavorabil, Completul judiciar conchide că cererea de suspendare este întemeiată. Măsura are caracter temporar și nu stabilește anticipat legalitatea ori ilegalitatea revocării, aceste aspecte urmând să fie soluționate după administrarea completă a probatoriului.

Astfel, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru constată că, în speță, instanța de fond nu a atribuit o apreciere obiectivă circumstanțelor cauzei, motiv pentru care va admite recursul declarat de Gutnic Irina, va anula încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026 și va adopta o nouă încheiere, prin care se admite cererea înaintată de Gutnic Irina privind suspendarea executării dispoziției Primarului General al municipiului Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești asupra fondului cauzei.

În conformitate cu prevederile art. 172 alin. (2), art. 214 și art. 243 alin. (1) lit. c), alin. (3) din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

DECIDE :

Se admite recursul declarat de Gutnic Irina.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 30 iunie 2026 și soluționând prin decizie problema respectivă, se adoptă o nouă încheiere, potrivit căreia:

Se admite cererea înaintată de Gutnic Irina cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Se suspendă executarea dispoziției Primarului General al municipiului Chișinău nr. 566-dc din 11 mai 2026 „Cu privire la revocarea din funcția de viceprimar al municipiului Chișinău, a dnei Gutnic Irina”, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești asupra fondului cauzei.

Decizia este irevocabilă.

Președintele completului, judecătorul
Ghenadie

Mîra

Judecătorii

Bostan

Angela

Ghedrovici

Nicolae