

ÎNCHEIERE

20
or.Criuleni

ianuarie

2021

Judecătorul Judecătoria Criuleni, sediu Criuleni, Sergiu Caraman, specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ, examinând cererea privind suspendarea actului administrativ individual contestat în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de *****împotriva Consiliului raional ***** privind anularea actului administrativ individual defavorabil,

a constatat:

La data de 12.01.2021 *****a depus împotriva ***** cerere de chemare în judecată, privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la 11.01.2021, *****, a emis Decizia nr.1/6 „Cu privire la suspendarea din funcția de Președinte de raion a lui *****”, prin care a decis:

1. *Se ia act de informația prezentată.*
2. *Se inițiază ancheta de serviciu pentru examinarea tuturor circumstanțelor și încălcărilor legislației în vigoare, imputate Președintelui raionului, dl *****, și încălcările expuse în demersul consilierilor raionali (anexă) și alte sesizări publice expuse de locuitorii din raionul *****.*
3. *Se instituie Comisia de anchetă de serviciu a Consiliului raional pentru examinarea faptelor imputate, în următoarea componență: Președintele comisiei: Petru Bondari, consilier raional; Membrii: Ion Porubin, consilier raional; Oleg Soitan, consilier raional; Victor Bulat, consilier raional; Raisa Andreev, consilier raional; Nicolae Gazea, consilier raional; Pavel Rusu, consilier raional; Grigore Policinski, consilier raional; Efimia Polivenco, consilier raional; Vera Semionov, consilier raional; Ilie Isac, consilier raional.*
4. *Se suspendă, dl *****, din funcția de Președinte de raion, pe perioadă determinată 30 de zile, pe perioada desfășurării anchetei de serviciu, cu încetarea plăților drepturilor salariale.*
5. *Pentru a exclude unele eventuale imixiuni în procesul de examinare a anchetei de serviciu, pentru a asigura o examinare multilaterală, transparentă, se interzice utilizarea de către *****a unității de transport de serviciu, a biroului și a ștampilei oficiale pe perioada anchetei de serviciu.*
6. *Comisia de anchetă de serviciu a Consiliului raional: 6.1 va examina și va prezenta Consiliului raional, actul de examinare și constatare a circumstanțelor imputate și propunerile ce se impun, în termen de 30 de zile; 6.2 va beneficia de tot suportul logistic, informațional și lucrări de secretariat, asistență tehnică, pe perioada activității din partea instituțiilor și serviciilor instituite de *****; 6.3 se împuternicește cu dreptul de a se adresa din numele Consiliului raional *****, către instituțiile publice locale, de stat, private, serviciilor desconcentrate, în vederea obținerii și acumulării informațiilor necesare pentru elucidarea circumstanțelor; 6.4 se solicită organelor de drept,*

*Procuraturii Generale, Agenției Naționale de Integritate, altor servicii competente, implicarea și susținerea Comisiei de anchetă a Consiliului raional pentru o examinare legală a circumstanțelor și învinuirilor aduse lui *****.*

*7. Se împuternicește dl Dmitrii Popa, vicepreședintele raionului, cu toate drepturile și împuternicirile Președintelui de raion, în calitate de Autoritate executivă, pe perioada suspendării din funcție a lui *****.*

8. Serviciile descentralizate din subordinea Consiliului raional vor executa întocmai prevederile prezentei decizii.

9. Secretarul Consiliului raional (dna M. Jimbei) va aduce la cunoștință publică prezenta decizie.

10. Prezenta decizie intră în vigoare de la data includerii în Registrul de stat al actelor locale.

Consideră reclamantul că actul administrativ este nemotivat cât în fapt, atât și în drept, iar autoritatea emitentă își atribuie competențe improprii, fiind depășit cadrul legal, astfel fiind emis un act administrativ ilegal, pasibil anulării.

Consideră, că autoritatea publică nu a fost în drept potrivit art.81 Cod administrativ să emită un asemenea act administrativ, devreme ce un act administrativ emis de aceeași autoritate publică la 16 decembrie 2020 cu conținut identic a fost contestat în instanța de judecată, iar instanța de judecată a primit acțiunea și a dispus suspendarea executării actului administrativ. Respectiv, susține reclamantul că pîrîtul nu a fost în drept să emită între timp un act administrativ identic cu o motivare identică bazată pe aceleași circumstanțe de fapt.

Reclamantul susține că ilegalitatea Deciziei contestate reiese din faptul că au fost întreprinse măsuri neprevăzute de legislație, fiind adoptat un act cu caracter arbitrar. În acest sens menționează cadrul legal relevant, în special: Art.21 alin.(1), (2) al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, nr.199/2010, prevede că, suspendarea mandatului presupune încetarea îndeplinirii pentru o anumită perioadă a atribuțiilor de către persoana cu funcție de demnitate publică și încetarea plății drepturilor salariale de către autoritatea publică în care activează această persoană, dacă legea specială ce reglementează activitatea demnitarului nu prevede altfel. Exercitarea mandatului se suspendă în temeiul prevederilor legislației muncii, reglementărilor de drept comun civile, administrative sau penale, al legilor speciale ce reglementează activitatea demnitarului, precum și în temeiul participării demnitarului în campania electorală sau al desfășurării anchetei de serviciu în legătură cu săvîrșirea de către demnitar a faptelor imputabile acestuia.

Mai susține că, nici Legea privind administrația publică locală, nr.436/2006, nici Legea privind statutul alesului local, nr.768/2000, în calitate de legi speciale persoanei cu funcție de demnitate publică - președinte al raionului, nu prevede posibilitatea suspendării din funcție respectivă, fiind posibilă doar, eventual, eliberarea din funcție a președintelui raionului, în caz de îndeplinire necorespunzătoare a funcției deținute. La fel, nici Legea nr.436/2006 la art.43 care reglementează competențele consiliului raional, nu stabilește astfel de competență ca suspendarea din funcție a președintelui raionului. Totodată, nici

în actul administrativ contestat nu se regăsește în temeiul cărei norme al legii speciale se suspendă din funcție reclamantul.

Evidențiază și faptul că, nu este indicat nici un temei de drept, care ar întemeia suspendarea din funcție anume pe un termen anume de 30 de zile, fapt care denotă caracterul arbitrar al actului emis. Consideră că, toate cele menționate supra, denotă caracterul arbitrar al măsurii întreprinse de autoritatea publică și care ca consecință caracterizează actul ca fiind ilegal.

Menționează că, ilegalitatea Deciziei se motivează necorespunderii procedurii administrative principiilor exprese și imperative ale Codului administrativ. În acest sens, face referire la prevederile art. 3 al Codului administrativ, care prevede că, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de desfășurare 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, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept. Face referire la prevederile art.6 alin.(1), (2) Cod administrativ, conform cărora, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sînt părți ale procedurii administrative. Se mai referă la art.15 Cod administrativ care prevede, că operațiunile administrative sînt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț. Invocă și prevederile art.11 alin.(1) lit.a), care spune că actele administrative individuale pot fi: acte defavorabile - actele care impun destinatarii lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Articolul 29 alin.(1), (2), (3) care stipulează, că orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporționată în raport cu scopul urmărit. Articolul 30 alin.(2), care stabilește că, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobîndite, decît în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public. Articolul 31, conform căruia actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate. Art.32 alin.(2), care spune că în condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate. Articolul 70 alin.(1), care indică că, dacă inițiază

o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil. Articolul 85 alin.(3), potrivit căruia, autoritatea publică trebuie să stabilească din oficiu aspectele de fapt ale cazului care face obiectul procedurii, fără a se limita la dovezile și afirmațiile participanților. Pentru aceasta, autoritatea publică stabilește scopul investigațiilor necesare și felul acestora. Articolul 94 alin.(1), conform căruia înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis. Face referire și la prevederilor art.118 alin.(1), (2), (3), conform cărora motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii. Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept - temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt - oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile - o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Susține că, pentru a fi un act administrativ legal - el urmează să fie motivat, iar procedura administrativă să fie desfășurată în conformitate cu prevederile legale. O parte esențială a motivării actului administrativ defavorabil constă efectuarea investigațiilor, prezentarea probelor, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului, argumentele expuse în cadrul audierii. Consideră că actul contestat nu corespunde rigorilor legale citate supra, în special: O obligație esențială a autorității publice constă în activitatea legală desfășurată, ceea ce implică presupune motivarea în drept al actului emis, în speță, cum a fost menționat, nu există un mecanism prevăzut de lege privind suspendarea președintelui raionului din funcția deținută. Respectiv, insistă că actul emis nu este motivat în drept. La etapa emiterii actului administrativ, reclamantul nu a fost audiat pe marginea celor imputate, ceea ce crede el că contravine art.118 Cod administrativ. Mai mult, cum prevede art.32 alin.(2), art.70 alin.(1), art.85 alin.(3), art.94 alin.(1) din Codul administrativ, - autoritatea publică, anterior emiterii actului administrativ, urma să informeze persoana vizată despre inițierea procedurii administrative, să audieze persoana vizată și să efectueze investigație completă pe marginea actului administrativ care urmează să fie adoptat însă, aceste obligații nu ar fi fost realizate de către autoritatea publică. Suplimentar menționează că, Legea nr.436/2006 oferă un grad sporit de inamovibilitate funcției de președinte al raionului, or, art.50 alin.(1) prevede expres că, eliberarea înainte de termen a președintelui se poate

decide cu votul a două treimi din numărul consilierilor aleși, adică 18 consilieri, (decizia contestată însă a fost adoptată cu 14 voturi, adică cu majoritatea simplă). Susține că, dacă este să fie aplicată analogia legii, eventuala suspendare din funcție/incetarea pe perioadă determinată, la fel urmează să se producă cu un număr egal numărului necesar pentru eliberarea din funcție, or, în caz contrar, prin aplicarea metodei de interpretare *reductio ad absurdum*, a situației respective, - președintele raionului poate fi înlăturat din funcția deținută prin suspendare în mod repetat și abuziv cu votul majorității consilierilor aleși pînă la finele mandatului, ceea ce contravine esenței normei de la art.50 alin.(1) din Legea nr.436/2006, respectiv legiuitorul astfel a instituit unele principii care au menirea de a asigura stabilitatea funcției de președinte al raionului.

Prin urmare, consideră el că se evidențiază caracterul vădit arbitrar al actului administrativ contestat, or, nu este motivat, însă motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia (art.118 alin.(3) Cod administrativ). Totodată, lipsa motivării complete denotă și caracterul disproportional al măsurii întreprinse. Din normele citate supra, în viziunea lui, rezultă cu certitudine că, intervenția autorității publice trebuie să fie una proporțională, elementele de fapt invocate de autoritate sunt necesare de a fi supuse testului proporționalității. Astfel, principiul proporționalității este, alături de rezerva legii, un element intrinsec noțiunii statului de drept și preeminenței dreptului. Susține că, în esență principiul proporționalității constă în aceea că măsurile intrusive în drepturile/interesele legitime ale persoanei ar trebui folosite cu atenție și numai atunci cînd este cu adevărat indispensabil pentru realizarea interesului public.

Face referire și la art.1 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova, conform căruia Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate și la art.54 alin.(2) și alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, conform cărora exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fii supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infrațiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Restrîngerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății În conformitate cu prevederile art.21 din Codul administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege. Iar în această ordine de idei, fiind necesară aplicarea testului de proporționalitate, care permite a conchide că o măsură oficială a fost proporțională dacă: 1. măsura întreprinsă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; 2. măsura este necesară

pentru atingerea scopului; 3. este rezonabilă, totodată, măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporționată în raport cu scopul urmărit. Astfel, insistă asupra caracterului arbitrar și lipsit de temei juridic al acțiunii întreprinse de autoritatea pîrîtă, or, legislația nu a instituit un mecanism privind suspendarea din funcție a președintelui raionului, sesizează și caracterul disproporționat al măsurii întreprinse, or, autoritatea pîrîtă a acționat contrar competențelor conferite de lege, ce contravine, inclusiv, art.29 alin.(2) lit.a) din Codul administrativ. Mai menționează că, în opinia sa operațiunile administrative la fel au fost viciate și face referire la prevederile Regulamentului privind constituirea și funcționarea Consiliului raional *****, aprobat prin Decizia nr.5-1 din 26.12.2019, care stabilește: 25.După constituire, Consiliul formează comisii consultative de specialitate pentru principalele domenii de activitate. Pentru examinarea unor chestiuni aparte sau pregătirea unor materiale pentru ședințele Consiliului, în baza unei decizii a Consiliului, pot fi instituite comisii provizorii. Domeniile de activitate pentru care se formează comisii de specialitate, denumirea acestora și numărul de membri, care întotdeauna trebuie să fie impar, se stabilesc de către Consiliu, în funcție de specificul și necesitățile raionului. 32.Comisia de specialitate are următoarele atribuții, împuterniciri principale: identifică și examinează probleme din domeniul ei de activitate care necesită soluționare de către Consiliu; analizează proiectele de decizii ale Consiliului și prognozează consecințele realizării acestora; întocmește avize, în conformitate cu prevederile pct.32, asupra proiectelor de decizii privind problemele examinate, pe care le prezintă Consiliului; se pronunță asupra altor chestiuni remise spre avizare de către Consiliu; propune proiecte de decizii pentru examinare în cadrul ședințelor Consiliului raional. 71.Proiectele de decizii cu materialele de însoțire se transmit spre avizare și întocmirea unui raport comisiilor de specialitate ale Consiliului. Inițiatorul proiectului de decizie sau al altor propuneri le poate retrage, sau poate renunța, în orice moment, la susținerea lor, pînă la înscrierea acestora în ordinea de zi. 72.Proiectele de decizii propuse spre examinare vor fi însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a Consiliului, de o notă informativă sau raportul subdiviziunilor din subordinea Consiliului raional sau al serviciului descentrat și vor fi redactate în conformitate cu normele de tehnică legislativă de serviciul juridic al Aparatului președintelui raionului, secretarul Consiliului raional. 76.Materialele prezentate secretarului cu încălcări ale prevederilor legislației, prezentului Regulament și Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale sînt restituite executorilor. 78.Problemele de pe ordinea de zi a ședinței Consiliului se examinează de către acesta dacă sînt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a Consiliului și, după caz, de raportul subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau a celui descentrat, precum și de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice. 81.În cazul în care avizele comisiilor la proiectul de decizie, supus votării, sînt pozitive și nu au fost formulate propuneri de modificare atît în comisii cît și în ședința Consiliului, proiectul inițial se va vota prin procedura simplă: se număra voturile expuse „pro”, „contra” și „abținut”, în celelalte cazuri (avize pozitive ale comisiilor, dar cu amendamente, precum și avize negative ale comisiilor, propuneri de modificări făcute în cadrul ședinței Consiliului) se

va vota inițial fiecare propunere de completare, modificare la proiect, în ordinea în care au parvenit prin procedura simplă, apoi se va supune votării proiectul cu includerea modificărilor aprobate prin votul consilierilor.

În speță, susține că aceste prevederi imperative au fost neglijate, în special, proiectul deciziei „Cu privire la eliberarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****”, a fost avizat de Comisia pentru dezvoltarea sectorului asociativ, relațiilor transfrontaliere și mass-media, care nu este comisie de specialitate pe problema abordată și respectiv nu are în competență avizarea astfel de proiecte, iar competență pentru emiterea avizului la proiect dat ar fi competență Comisia pentru problemele administrative, economie, buget și finanțe, fapt care nu s-a produs.

Concomitent reclamantul în temeiul prevederilor art.214 alin.(1) din Cod administrativ solicită suspendarea deciziei Consiliului raional ***** nr.1/6 din 11.01.2021 „Cu privire la suspendarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****”, pînă la emiterea pe marginea cazului a unei hotărîri judecătorești irevocabile.

În argumentarea măsurii de asigurare invocînd existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil contestat și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, motive prevăzute de art.172 alin.(2) lit.a) și b) din Cod administrativ. Suplimentar menționează că, avînd în vedere caracterul vădit ilegal al actului administrativ și necesitatea evitării survenirii unor consecințe grave nefavorabile nesuspendarea actului administrativ contestat i-ar putea leza grav drepturile și interesele. Face referire la prevederile art.10 alin.(1)¹ din Codul administrativ, conform căruia 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. Susține că, pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lîngă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile / interesele legitime ale persoanelor. Suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil reprezintă o măsură urgentă și provizorie, care, în esență, are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor vătămate prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice. Susține că, legiuitorul, pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual defavorabil, atît pînă la inițierea acțiunii în contencios administrativ, cît și pe parcursul procesului de contencios administrativ. Suspendarea executării actului administrativ individual urmărește, din punct de vedere practic, de a preveni riscul prejudicierii drepturilor persoanei prin însuși aspectul temporar al procesului de contencios administrativ. Mai invocă că, datorită fenomenului temporar, procesul de contencios administrativ poate constitui o activitate instrumentală de prejudiciere a persoanei, pe cînd scopul său este de a proteja drepturile persoanei. Face referire la art.3² din Codul administrativ, care stabilește 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 libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept. Susține că, conceptul legal de protecție legală efectivă instituit de către Codul administrativ rezidă în faptul că drepturile subiective ale persoanei urmează a fi apreciate în realitatea lor obiectivă și nu doar ca o categorie juridică iluzorie și teoretică, dar ca pe niște realități practice capabile să ofere demnității umane o realizare substanțială. În acest sens, invocă prevederile art.36³ din Codul administrativ care prevede că, instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt valori supreme și sunt garantate de stat. Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului. Consideră că, atâta timp cât autoritatea publică sau instanța de judecată, urmare a contestării actului administrativ, se află în proces de verificare a legalității acestuia, este echitabil ca el să nu-și producă efectele asupra celor vizați. Sub acest aspect, crede că în procesul executării din oficiu a actelor administrative, urmează a fi asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții către particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea este chemată să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului. Anume pornind de la acest concept, suspendarea executării actelor administrative urmează a fi implementată ca fiind un eficient și real instrument legal-procedural pus la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind absolut echitabil, ca, atâta timp cât judecătorul se află în proces de control judecătoresc, acestea să nu-și producă efectele față de cei vizați. În acest sens, face referire și la prevederile art.214 coroborat cu art.172 alin.(2) lit.a) Cod administrativ, conform cărora, prin noțiunea de suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ se au în vedere asemenea fapte care ar convinge judecătorul că actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu-zisă a acestuia este o chestiune de fond și se verifică în cadrul dezbaterilor judiciare. Susține că legalitatea/ilegalitatea actului administrativ individual cuprinde două dimensiuni: 1. legalitatea/ilegalitatea materială, adică respectarea normelor de drept substanțial care se aplică prin actul administrativ individual defavorabil; 2. legalitatea/ilegalitatea formală, adică respectarea normelor de procedură administrativă la emiterea actului administrativ individual și competența. Totodată, se verifică respectarea principiului proporționalității, securității juridice, egalității de tratament și utilizarea dreptului discreționar. La caz, insistă că se evidențiază cert caracterul ilegal în dimensiune materială al deciziei contestate, or, nu există o normă legală care ar permite consiliului să adopte decizie de suspendare din funcție a președintelui raionului, la fel se evidențiază și caracterul ilegal în dimensiunea formală, or, au fost încălcate grav prevederile procedurale în ceea ce privește adoptarea deciziei contestate.

În conformitate cu art.214 coroborat cu art.172 alin.(2) lit.b) Cod administrativ, sesizează că, noțiunea de „prejudicii ireparabile” are semnificația de daune aduse drepturilor subiective, în sensul art.17 din Codul administrativ, care nu pot fi reparate sau

repararea lor reieșind din importanța dreptului revendicat și durata procesului este una irațională sau anevoioasă.

În speță, a fost dispusă suspendarea de la atribuțiile de serviciu a președintelui raionului, care este autoritatea reprezentativă a administrației publice locale și, totodată, a fost dispusă suspendarea plăților salariale. Astfel, prejudiciile în speță sunt ireparabile prin faptul că, înlăturarea de la executarea atribuțiilor de serviciu nu poate avea remediu, or, prin scurgerea timpului - nu vor putea fi revendicate.

Mai mult, evidențiază și faptul că a fost împuternicit un vicepreședinte al raionului cu atribuții de a asigura funcția de președinte, prin urmare, în perioada examinării acțiunii, persoana care va asigura funcția de președinte - va putea emite acte administrative și întreprinde acțiuni care vor avea efecte juridice și urmări ireparabile, ulterior eventualei anulări a deciziei contestate, or aceste acțiuni ar putea fi calificate ca ilegale și anulabile. Iar în altă ordine de idei, unele acțiuni realizate de persoana numită să asigure funcția de președinte al raionului - vor fi deja consumate, prin urmare nici nu vor putea fi anulate.

La fel, consideră că art.6§1 din Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale este aplicabil și procedurilor referitoare la asigurarea acțiunii (cauza Micallef vs. Malta, nr. 17056/06 din 15.10.2009, pct.83-86), astfel că decizia instanței de judecată referitoare la această chestiune trebuie să corespundă exigențelor art.6.1 din CEDO. În acest sens, neaplicarea măsurilor de asigurare va ridica riscul iminent al imposibilității executării unei eventuale hotărâri judecătorești de admitere a acțiunii, fapt care va putea antrena responsabilitatea statului în condițiile în care această imposibilitate se va datora acțiunilor autorităților statului (în speță instanța de judecată) (cauza Banca Vias vs. Republica Moldova nr.32760/04 din 06.11.2007, pct.38-40).

Reiterează că, executarea hotărârii în speță, presupune evitarea consecințelor nefavorabile și a riscurilor imense, ca urmare a executării în continuarea actului contestat cu, eventuala, ulterioara anulare a lui de către instanța de judecată după examinarea cauzei în fond, or, a fost contestat în instanță un act administrativ defavorabil, hotărârea judecătorească prin care se va stabili legalitatea sau ilegalitatea lui, nu este susceptibilă de executare, avînd ca obiect anularea unui act și nu obligația de a da sau face ceva. Cu toate acestea, anume prin prisma riscului care se poate produce prin nesuspendarea actului administrativ - urmează a fi privit dreptul la executarea hotărârii în speță.

Consideră că, motivele suspendării executării actului administrativ individual defavorabil asigură o protecție intermediară efectivă pentru reclamant, atunci cînd actul administrativ individual defavorabil prezintă carențe serioase din perspectiva legalității administrației publice.

Studiind cererea de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil înaintată și înscrisurile anexate, analizînd argumentele invocate, judecătorul, consideră că, cererea cu privire la suspendarea deciziei Consiliului raional ***** nr.1/6 din 11.01.2021, este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele considerente.

În conformitate cu prevederile art.214 alin.(1) Cod administrativ, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ

suspendarea executării actului administrativ individual contestat. Din dispozițiile art.214 Cod administrativ, rezultă condițiile de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual, și anume: prezența unui act administrativ individual defavorabil comunicat destinatarului; depunerea unei cereri de suspendare în forma scrisă; competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea și soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ.

Conform art.10 alin.(1) Cod 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) Cod 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.

La caz, decizia Consiliului raional ***** nr.1/6 din 11.01.2021, este un act administrativ individual defavorabil executoriu.

În conformitate cu prevederile art.171 alin.(4) Cod administrativ, actele administrative individuale sînt executorii din momentul survenirii obligativității lor, cu excepția cazului cînd executarea lor este suspendată prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție. Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.

În privința competenței instanței de judecată, este de reținut că, în conformitate cu prevederile art.191 alin.(1) și art.196 alin.(1) Cod administrativ, Judecătoria Criuleni este competentă de a examina în primă instanță acțiunile în contenciosul administrativ care au ca obiect verificarea legalității activității administrative realizată de *****.

În conformitate cu prevederile art.163 lit.a) Cod administrativ, procedura prealabilă nu se efectuează în privința actelor administrative individuale emise de un consiliu local.

La caz, pentru admisibilitatea cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil mai este necesar ca reclamantul să revendice apărarea unui drept propriu.

În speță se constată că, reclamantul a folosit pentru contestarea actului administrativ individual o acțiune în contestare conform art.206 alin.(1) lit.a) Cod administrativ, prin care solicită anularea în tot a acestuia. În conformitate cu prevederile art.17, 20, 39 și 189 alin.(1) Cod administrativ pentru promovarea unei acțiuni în contencios administrativ este necesar ca reclamantul să revendice un drept propriu încălcat prin activitatea administrativă realizată de autoritatea publică.

Conform art.214 alin.(1) și (2) Cod 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).

Motivele suspendării potrivit art.172 al.(2) Cod administrativ, sînt: 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.

Reieșind din raționamentul normelor legale pre-citate, se atestă că, examinînd cererea privind suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmează, în fiecare caz concret, să verifice existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

La acest capitol, urmează de reținut *inter alia* că, suspendarea executării actului administrativ individual reglementată de dispozițiile art.214 Cod administrativ este o măsură provizorie și urgentă pînă la adoptarea de către instanța de judecată a unei hotărîri definitive și executorii, care are ca scop de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care revendică încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice.

Asigurarea protecției efective rezultă din dispozițiile art.art.3,36,39, 40 și art.219 Cod administrativ. Or, pentru asigurarea protecției efective a drepturilor persoanei art.214 alin.(1) Cod administrativ prevede expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual defavorabil chiar și pînă la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ.

Articolul 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, ținîndu-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În aceeași ordine de idei, pentru a preveni vătămarea drepturilor persoanei, recunoscute de lege de activitatea administrativă realizată ilegal, dar și de a mobiliza autoritățile publice să activeze conform art.21 alin.(1) Cod administrativ, doar în baza și conform art.21 alin.(2) Cod administrativ, avînd ca obiectiv prioritatea legii, art.171 alin.(4) din Cod administrativ instituie o garanție suplimentară, astfel, pentru suspendarea executării actului administrativ individual este suficient doar faptul depunerii unei cereri de suspendare.

Astfel, dispoziția art.171 alin.(4) Cod administrativ, prevede expres că dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.

Aceste reglementări obligă autoritățile publice de a desfășura activitatea administrativă numai conform principiului legalității și respectării demnității omului ca valoare și prioritate supremă în construcția statului de drept.

La fel, art.36 Cod administrativ, stabilește că, instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ, este obligată să respecte principiul

supremației dreptului, în conformitate cu care, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, sînt considerate valori supreme și sînt garantate de stat. Instanțele de judecată competente, aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

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.

Or, art.224 alin.(1) lit.a) din Cod administrativ prevede expres că, acțiunea în contestare se admite de către instanța de judecată dacă sunt întrunite cumulativ doua condiții, și anume, ilegalitatea actului administrativ individual și vătămarea dreptului reclamantului.

Este de notat că, ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială. Existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil contestat ca condiție de suspendare a executării însă nu urmează a fi demonstrată în mod absolut, ori aceasta ar fi de natură să prejudicieze fondul. În această privință, este de reținut că, în conformitate cu prevederile art.22 Cod administrativ, autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, pînă la proba contrarie.

Conform art.32 Cod administrativ, procedura administrativă se structurează astfel încît participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntîrziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Potrivit art.94 alin.(1) din Cod administrativ, înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

Conform art.31 Cod administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

La caz judecătorul, determină în limitele procedurii de examinare a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat, existența unor suspiciuni rezonabile privind legalitatea acestuia și operațiunile care l-au precedat, în situația cînd Decizia nr.1/6 din 11.01.2021 „Cu privire la suspendarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****”, a fost emisă după ce în cadrul aceleiași proceduri

administrative a fost emis anterior un act administrativ (Decizia nr.4/6 din 16.12.2020 cu privire la eliberarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****), care a fost contestat de către *****și la moment cauza este pe rolul instanței de judecată. În cadrul acelei cauze, instanța de judecată a dispus și suspendarea executării Deciziei nr.4/6 din 16.12.2020 cu privire la eliberarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****. Ulterior, în pofida cerințelor art.81 alin.(1) Cod administrativ, deși autoritatea publică urma să suspende orice acțiune pe marginea procedurii administrative derulate în care este vizat *****, pînă la emiterea unei hotărîri judecătorești definitive în cadrul procedurii judiciare, autoritatea publică a recurs la emiterea unui alt act administrativ individual defavorabil în privința lui *****în cadrul aceleiași proceduri administrative.

Judecătorul, la această etapă reține că actul administrativ contestat (Decizia nr.1/6 din 11.01.2021 „Cu privire la suspendarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****”) este emis în cadrul aceleiași proceduri administrative ca și actul administrativ care forma deja obiectul unei proceduri judiciare (Decizia nr.4/6 din 16.12.2020 cu privire la eliberarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****), pornind de la preambulul și argumentele invocate de autoritatea publică în vederea emiterii acestor acte administrative.

Totodată preventiv studiind conținutul actului administrativ contestat se creează prezumția că *****, nu a fost audiat în cadrul procedurii administrative respective, iar astfel i s-a neglijat dreptul de a aduce argumente în apărarea sa, fapt care la această etapă ridică întrebări privind respectarea de către autoritatea publică a procedurii stabilite pentru emiterea unui act administrativ și anume a prevederilor art.118 alin.(2) și (3) Cod administrativ, sub aspectul realizării tuturor condițiilor unei motivări complete a actului administrativ individual, care este una obligatorie și urmează să fie parte integrantă a actului condiționîndu-i legalitatea.

La etapa respectivă, ridică anumite semne de întrebare și circumstanțele invocate de către reclamant precum că deși înlăturarea de la exercitarea funcției de președinte al raionului ar putea avea loc numai cu votul a 2/3 din numărul consilierilor aleși, pentru a oferi acestei funcții un grad sporit de inamovibilitate, acest act administrativ a fost emis cu votul majorității simple a consilierilor aleși.

În asemenea circumstanțe, judecătorul, consideră că argumentele invocate în vedere suspendării actului și-au găsit confirmare, corespunzător, cererea privind suspendarea executării Deciziei Consiliului raional *****, nr.1/6 din 11.01.2021 urmează a fi admisă.

Reieșind din cele expuse avînd drept bază prevederile art.art.214, 230, 250 lit.b) Cod administrativ, judecătorul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ,-

dispune :

Se admite cererea reclamantului *****privind suspendarea actului administrativ individual contestat în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de *****împotriva Consiliului raional ***** privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

Se suspendă, pînă la rămînerea definitivă a hotărîrii judecătorești pe prezenta cauză executarea Deciziei Consiliului raional ***** nr.1/6 din 11.01.2021 „Cu privire la suspendarea din funcția de Președinte de raion a dlui *****”.

Încheierea poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel Chișinău în termen de 15 zile de la notificarea ei, prin intermediul Judecătoriei Criuleni, sediul Criuleni.

Judecătorul

Sergiu Caraman