

H O T Ă R Ă R E A nr.1-195/2025
cu privire la examinarea cererii Inspecției procurorilor de suspendare a
procedurii administrative inițiate în baza sesizării Procurorului General
interimar, Dumitru Robu, în privința adjunctului procurorului-șef al
Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana, Igor Popa

27 mai 2025

municipiul Chișinău

Examinând în ședință închisă cererea Inspecției procurorilor de suspendare a procedurii administrative inițiată în baza sesizării Procurorului General interimar, Dumitru Robu, în privința adjunctului procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana, Igor Popa, Consiliul Superior al Procurorilor–

C O N S T A T Ă :

În cadrul examinării contestației formulate de Inspecția procurorilor împotriva Hotărârii Colegiului de disciplină și etică nr. 3-1/2023 din 20.01.2023, pronunțată în privința domnului Igor Popa, inspectorul Constantin Miron, din cadrul Inspecției procurorilor, a depus o cerere prin care a solicitat suspendarea procedurii disciplinare, inițiată în temeiul sesizării Procurorului General interimar, domnul Dumitru Robu, în perioada în care Igor Popa deținea funcția de adjunct al procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana.

Cererea de suspendare este întemeiată pe dispozițiile art. 81 din Codul administrativ și vizează suspendarea procedurii disciplinare până la pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive în cauzele penale aflate pe rol și care îl vizează pe domnul Igor Popa.

Din argumentele prezentate în cerere, rezultă că, la data de xx.xx.2021, Consiliul Superior al Procurorilor a fost sesizat de către Procurorul General interimar Dumitru Robu, în temeiul art.34 alin.(4) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, despre faptul că la xx.xx.2021 a fost pornită urmărirea penală în privința procurorului Igor Popa în baza art.330² alin.(2) Cod penal.

Prin decizia Inspecției procurorilor din xx.xx.2021 s-a dispus transmiterea procedurii disciplinare în privința adjunctului procurorului mun.Chișinău, șef al oficiului Ciocana (*în prezent ex-procuror*) Igor Popa, Colegiului de disciplină și etică pentru examinare.

La fel, la data de xx.xx.2022 Consiliul Superior al Procurorilor a fost sesizat de către Procurorul General interimar Dumitru Robu, în temeiul art.34 alin.(4) din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, că la data de xx.xx.2022 a fost pornită urmărirea penale în privința procurorului Igor Popa în baza art.352¹ alin.(2) Cod penal.

Prin decizia Inspecției procurorilor din xx.xx.2022 s-a dispus transmiterea procedurii disciplinare în privința adjunctului procurorului mun.Chișinău, șef al oficiului Ciocana (*în prezent ex-procuror*) Igor Popa, Colegiului de disciplină și etică pentru examinare.

Inspecția procurorilor a concluzionat că procurorul Igor Popa a încălcat obligațiile impuse prin art.6 alin.(3) din Legea cu privire la Procuratură, adică abateri disciplinare prevăzute de dispozițiile art.38 lit.a) îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu; lit.e) încălcare gravă a legii și lit.f) atitudine nedemnă,

manifestări care aduc atingere integrității, probității profesionale, prestigiul Procuraturii sau care încalcă Codul de etică al procurorilor.

La xx.x.2022 procedurile disciplinare au fost conexe prin dispoziția președintelui Colegiului de disciplină și etică într-o procedură unică.

Prin hotărârea Colegiului de disciplină și etică nr.3-1/23 din 20.01.2023 s-a încetat procedura disciplinară în privința ex-procurorului Igor Popa pe motiv că nu a fost comisă o abatere disciplinară.

La data de xx.xx.2023, Inspecția procurorilor a înregistrat la Consiliul Superior al Procurorilor prin intermediul Colegiului de disciplină și etică o contestație împotriva Hotărârii nr.3-1/2023 din 20.01.2023.

Potrivit prevederilor art.81 alin.(1) din Codul administrativ, *„În cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publică ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive.”*.

Potrivit argumentelor autorului cererii (n.a. Constantin Miron) în susținerea solicitării de suspendare a procedurii disciplinare, se face trimitere și la:

- Opinia doctrinară exprimată de doctorul în drept, profesor universitar Nicolae Romandaș, potrivit căreia, în situațiile de cumul între răspunderea disciplinară și cea penală, se aplică principiul „penalul ține în loc disciplinarul”.

Conform acestei reguli, declanșarea răspunderii penale în privința salariatului exclude desfășurarea concomitentă a procedurii disciplinare, fiind posibilă doar angajarea ulterioară a răspunderii disciplinare, în funcție de rezultatul cauzei penale. În această perioadă, angajatorul are posibilitatea de a suspenda contractul individual de muncă, cu titlu provizoriu, în temeiul art. 76 lit. g) din Codul muncii.

Abia după pronunțarea sentinței de condamnare, ca urmare a stabilirii în mod definitiv a vinovăției salariatului, angajatorul va avea dreptul să aplice, prin cumul, răspunderea disciplinară, inclusiv prin concedierea disciplinară a acestuia în temeiul art. 86, alin. (1), lit. j), n) ș. a. din Codul muncii. Mai mult, regula „penalul ține în loc disciplinarul” este consacrată în mod indirect în dispozițiile art. 209, alin. (2) din Codul muncii, potrivit cărora în termenele de aplicare a sancțiunilor disciplinare nu se include durata desfășurării procedurii penale.

- Legislația altor țări, de exemplu România, unde este prevăzut expres în art.47 din Legea nr.305 din 15.11.2022 privind Consiliul Superior al Magistraturii că „...alin.(3) Cercetarea disciplinară prealabilă se suspendă atunci când împotriva judecătorului sau procurorului cercetat s-a dispus punerea în mișcare a acțiunii penale pentru aceeași faptă. Alin.(4) Organul de urmărire penală este obligat să comunice Consiliului Superior al Magistraturii și Inspecției Judiciare, întrun termen rezonabil, actul prin care s-a dispus punerea în mișcare a acțiunii penale. Alin.(5) Suspendarea cercetării disciplinare prealabile se dispune de inspectorul judiciar prin rezoluție și operează până când soluția pronunțată în cauza care a motivat suspendarea a devenit definitivă. Dispozițiile alin.(4) se aplică în mod corespunzător”.

- Concluziile expertului din România dna Manea, contractată pentru acordarea asistenței la elaborarea ghidurilor privind abaterile disciplinare comise de procurori, care cu referire la caz a menționat că: în legislația română, punerea în mișcare a acțiunii penale față de un judecător sau procuror (art.197 din Legea 303/2022 privind statutul

judecătorilor și procurorilor) atrage suspendarea acestuia din funcție, ceea ce conduce și la suspendarea procedurii disciplinare. O dispoziție similară se regăsește și în legislația Republicii Moldova în art.55 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură. Prin urmare, câtă vreme, răspunderea disciplinară este legată și condiționată de existența unor raporturi de muncă, suspendarea acestor raporturi atrage după sine și suspendarea procedurii disciplinare.

- Experții Consiliului Europei, Cristi Danileț și Filipe Cesar Marques, care au făcut analiza și propuneri privind legislația și practicile interne al Inspecției judiciare, în carul Proiectului „Acțiune împotriva Corupției în Republica Moldova” din luna august 2021, care este implementat în vederea soluționării necesităților stringente ale țării, care sunt strâns legate de procesele de reformă inițiate de Guvernul Republicii Moldova și angajamentele de a implementa standardele internaționale de combatere a corupției și a recomandărilor de monitorizare aferente. Mai exact, proiectul este conceput pentru a oferi asistență în reformele legislative, de politici și cele instituționale, abordând recomandările restante sau parțial implementate din cea de-a patra Rundă de Evaluare a Grupului de State împotriva Corupției al Consiliului Europei (GRECO).

Potrivit acestora, răspunderea penală și cea disciplinară au naturi diferite: prima vizează comiterea unei infracțiuni, cealaltă privește încălcarea unei sarcini de serviciu. Așadar, ele nu se exclud una pe cealaltă, după cum a stabilit și Comisia de la Veneția în Opinia nr. 880/2017, Amicus Curiae adresat Curții Constituționale din Republica Moldova cu privire la răspunderea penală a judecătorilor. În anumite situații, aceeași faptă comisă de judecător ar putea fi încadrată juridic și în legea cu privire la răspunderea disciplinară și într-una dintre infracțiunile prevăzute de Codul penal. Într-o astfel de situație, când este sesizată atât Inspekția Judiciară, cât și organul de urmărire penală, trebuie lămurit dacă anchetele pot fi derulate în paralel sau una trebuie suspendată până la soluționarea celeilalte. În cazul în care mai întâi se desfășoară ancheta penală și judecătorul va fi găsit vinovat, din moment ce el este condamnat, va trebui să fie exclus din magistratură conform art. 25 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 544, deci nu se va mai pune problema răspunderii lui disciplinare. Dacă mai întâi a fost sesizată Inspekția Judiciară și s-ar putea întruni și condițiile unei răspunderi penale, *este de remarcat că nu există o normă care să prevadă în mod expres că procedura disciplinară se suspendă în perioada procedurii penale*. În practică însă, Inspekția Judiciară oprește verificările, sesizează organele de urmărire penală și după încetarea procedurii penale se reia procedura disciplinară însă, de regulă, se constată împlinit termenul de prescripție. De aceea, trebuie reglementat în mod expres acest lucru, iar soluția ar putea fi aceea ca legiuitorul să prevadă suspendarea termenului de prescripție a răspunderii disciplinare pe parcursul derulării unei proceduri penale pentru aceeași faptă.

- Ghidul practic elaborat de Cancelaria de Stat *privind aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public*, potrivit căruia Există posibilitatea ca comisia de disciplină să suspende examinarea cauzei. Acest lucru este posibil în situația în care aceasta „are indicii că fapta săvârșită de funcționarul public poate fi considerată contravenție sau infracțiune”. Această reglementare este, de fapt, o adaptare a principiului cunoscut în procedura civilă potrivit căruia „penalul ține în loc civilul”, în cazul de față „civilul” fiind reprezentat de dreptul disciplinar al funcționarului public. În cazul respectiv, suspendarea durează până la încetarea procesului contravențional, stabilirea sancțiunii contravenționale, dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii

de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau pînă la data la care instanța de judecată dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

- Curtea de la Starsbourg, cu referire la respectarea prezumției nevinovăției, în hotărârea sa data în *cauza Vanjak c.Croației*, a reiterat că domeniul de aplicare a prevederilor art.6 par.2 nu se limitează la procedurile penale aflate în curs împotriva unui reclamant, fiind aplicabile deciziilor judiciare luate după încetarea unor astfel de proceduri sau în urma unei achitări, precum și diferitor proceduri administrative desfășurate concomitent cu procedura penală împotriva unui reclamant sau după încheierea procedurii penale care se încheie fără o decizie de constatare a vinovăției celui vinovat.

Motivarea soluției Consiliului Superior al Procurorilor

Analizând cererea înaintată prin prisma criticilor formulate de către Inspectorul din cadrul Inspecției procurorilor, ținând cont de prevederile legale incidente, Consiliul Superior al Procurorilor constată că cererea Inspecției procurorilor privind suspendarea în temeiul art.81 din Codul administrativ a procedurii administrative, urmează a fi respinsă, consemnând *infra* raționamentele ce susțin această constatare.

Consiliul reține că, pentru a fi dispusă suspendarea procedurii administrative, persoana vătămată, trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum și faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

Reieșind din prevederile normelor legale precizate, raportate la motivele suspendării procedurii administrative, Consiliul Superior al Procurorilor atestă că, Inspectorul din cadrul Inspecției procurorilor, Constantin Miron nu a invocat careva argumente ce ar putea fi reținute întru justificarea întrunirii condițiilor de suspendare a procedurii administrative.

Dreptul vătămat este indisolubil legat de un act administrativ emanat de la o autoritate publică, generator de efecte juridice. Art.5 din Codul administrativ definește activitatea administrativă ca fiind totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit 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.15 alin.(1), (2) din Codul administrativ, operațiunile administrative sunt 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.

Raportând cadrul legal pre-citat anterior la circumstanțele faptice ale speței, Consiliul Superior al Procurorilor reține că, suspendarea procedurii administrative are menirea de a oferi protecție juridică persoanei împotriva activității administrative ilegale a autorităților publice, dar nu este un mijloc legal prin care să se urmărească blocajul activității autorităților publice sau antrenarea fără motiv a terților pentru motive de insatisfacție generală.

În conformitate cu art.171 alin.(4) din Codul 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.

Astfel, reiterăm că, pentru suspendarea executării actului administrativ individual, este necesar să existe unul sau ambele motive specificate în art.172 alin.(2) din Codul administrativ, și anume:

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.

Legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

La rîndul său, atît cazul bine justificat în vederea confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cît și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, respectiv, cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Cu referire la primul temei prevăzut de legislator, menționăm că norma enunțată subliniază foarte clar faptul că suspiciunile trebuie să fie serioase și rezonabile, fapt care cu certitudine nu are loc în prezenta cerere.

În ceea ce privește cel de-al doilea temei invocat în susținerea suspendării actului administrativ, se reține aplicabilitatea cadrului legal incident, potrivit căruia suspendarea executării poate fi dispusă doar în măsura în care persoana vătămată demonstrează temeinicia cererii, precum și faptul că măsura suspendării urmărește prevenirea producerii unui prejudiciu ireparabil.

Consiliul Superior al Procurorilor constată că, prin cererea de suspendare a actului administrativ, nu a fost demonstrată existența unui pericol iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin continuarea executării acestuia.

Inspectorul nu a indicat în mod clar în ce constau acțiunile sau consecințele concrete care ar justifica suspendarea procedurii, și nu a prezentat probe obiective care să susțină riscul invocat.

Or, potrivit art. 81 din Codul administrativ, iminența prejudiciului și ilegalitatea actului nu se prezumă, ci trebuie dovedite prin probe concludente, sarcina revenind solicitantului. În cauză, argumentele invocate nu îndeplinesc aceste exigențe.

Argumentele Inspectorului din cadrul Inspecției procurorilor că în cazul cumulului răspunderii disciplinare cu cea penală se aplică regula „penalul ține în loc disciplinarul” nu pot fi susținute, or acest lucru nu conduce la încălcarea principiului de interzicere a dublei incriminări prevăzute la articolul 4 din Protocolul nr.4 la CEDO,

întrucât, procedurile disciplinare pentru care cea mai gravă sancțiune este demiterea, nu sunt considerate o faptă penală. În consecință, nu s-ar considera o dublare a răspunderii penale atunci când condamnarea a avut loc înainte sau după impunerea unei sancțiuni disciplinare pentru aceeași problemă analizată în cadrul procedurilor penale în cauză. A se vedea, de ex., *Luksch v. Austria* (dec.), nr. 37075/97, 21 noiembrie 2000 și *Müller-Hartburg v. Austria*, nr. 47195/06, 19 februarie 2013 și *Biagioli v. San Marino* (dec.), nr. 64735/14, 13 septembrie 2016 în ceea ce privește prima situație și *Šubinski v. Slovenia* (dec.), nr. 48298/13, 13 septembrie 2016 în ceea ce privește situația din urmă.

În cauza *Oleksandr Volkov v. Ucraina*, nr. 21722/11, 9 ianuarie 2013; „93. ... în cazul de față, reclamantul, având un statut special, a fost pedepsit pentru nerespectarea sarcinilor de serviciu – respectiv pentru o contravenție care este acoperită de dreptul disciplinar. Sancțiunea impusă reclamantului a fost o măsură clasică disciplinară pentru abateri profesionale și, din punct de vedere al dreptului național, ea a fost contrazisă de sancțiunile din dreptul penal pentru adoptarea de către un judecător, cu bună știință, a unei decizii eronate.”.

Răspunderea penală și cea disciplinară au naturi diferite: prima vizează comiterea unei infracțiuni, cealaltă - încălcarea unei sarcini de serviciu. Așadar, ele nu se exclud una pe cealaltă. (Opinia nr. 880/2017, Amicus Curiae adresat Curții Constituționale din Republica Moldova cu privire la răspunderea penală a judecătorilor, adoptată de Comisia de la Veneția la a 111-a Sesiune plenară, desfășurată la Veneția pe 10-11.03.2017, para. 53.

Având în vedere aceste motive, ținând cont de toate circumstanțele reliefate, în temeiul art.70 alin.(1) lit. n), art.77 din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură, Consiliul Superior al Procurorilor –

H O T Ă R Ă Ș T E:

1. A respinge cererea Inspecției procurorilor privind suspendarea, în temeiul art.81 din Codul administrativ, a procedurii administrative inițiate în baza sesizării Procurorului General interimar, Dumitru Robu, în privința adjunctului procurorului-șef al Procuraturii municipiului Chișinău, șef al Oficiului Ciocana, Igor Popa.

2. Hotărârea se publică pe pagina web oficială a Consiliului Superior al Procurorilor, www.csp.md, directoriul *Hotărâri*.

3. Hotărârea Consiliului Superior al Procurorilor poate fi contestată la Curtea Supremă de Justiție de orice persoană vătămată într-un drept al său într-un termen de 10 zile lucrătoare de la data la care hotărârea vizată i-a fost comunicată.

**Președintele Consiliului
Superior al Procurorilor**

semnat

Dumitru OBADĂ