

Dosar nr. 3r-70/22
2-22029103-01-3r-05042022

Prima instanță: Curtea de Apel Chișinău (jud. A. Bostan, Gr. Dașchevici, Gh. Mîra)

DECIZIE

25 mai 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al
Curții Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Nicolae Craiu

examinând recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată
„KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea Societății cu Răspundere
Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD împotriva Parlamentului
Republicii Moldova și Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova
cu privire la contestarea actelor,

împotriva încheierii din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 1 martie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA
AIRPORT INVEST” LTD a depus cerere de chemare în judecată împotriva
Parlamentului Republicii Moldova și Comisiei pentru Situații Excepționale a
Republicii Moldova cu privire la anularea art. 2 alin. (15) din Hotărârea nr. 41 din
24 februarie 2022 a Parlamentului privind declararea stării de urgență, în partea
sintagmei „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a
conducătorilor agenților economici” și a pct.35 din Dispoziția nr. 2 din 25 februarie
2022 Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Prin încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat
inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere
Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD împotriva Parlamentului
Republicii Moldova și Comisia pentru Situații Excepționale, în partea pretenției
privind anularea art. 2 alin. (15) din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie
2022 cu privire la declararea stării de urgență, în partea sintagmei „modificarea
procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților
economici” (f.d. 95-111).

La 31 martie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA
AIRPORT INVEST” LTD a depus cerere de recurs împotriva încheierii din 15
martie 2022 a Curții de Apel Chișinău.

În motivarea recursului a invocat că instanța de fond a interpretat și aplicat
eronat normele de drept, având în vedere că recurenta a contestat art. 2 alin. (15)

din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență, în partea sintagmei - „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici”, sub aspectul legalității, adică prin prisma încălcării prevederilor art.49 alin.(2) lit. a) din Legea nr. 135/2007 privind societățile cu răspundere limitată, nu însă sub aspectul constituționalității acesteia.

Subliniază că, în pofida faptului invocării art. 46, art.54 alin.(2) și art. 127 alin. (1) din Constituție, întreaga argumentație a acțiunii de control normativ declanșată la 1 martie 2022 se bazează pe neconcordanța hotărârii cu o lege organică - Legea nr.135/2007 privind societățile cu răspundere limitată.

În opinia sa, actul normativ contestat se raportează la prevederile art. 190 alin. (1) al Codului administrativ, ce plasează controlul legalității hotărârilor Parlamentului care nu constituie acte exclusiv politice în sfera de control a instanțelor de contencios administrativ. Or, Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență nu reprezintă un act cu caracter exclusiv politic, așa cum este definit acesta în art. 121 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului.

Consideră că art. 2 alin. (15) din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență, în partea sintagmei ce- vizează pe reclamant - „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici”, reprezintă o ingerință în drepturile asociațiilor unei societăți comerciale de a-și desemna administratorul, în măsura în care prevederea în cauză este lipsită de claritate și previzibilitate.

Face referire la opinia Comisiei de la Veneția, potrivit căreia experiența a arătat că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului tind să se producă anume în contextul unei situații de urgență, or, statele pot fi predispuse, sub pretextul stării de urgență, să-și folosească puterea de derogare în alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este justificată de exigența situației (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, § 12; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, §§ 51, 71).

Având în vedere prevederea normativă contestată și ingerința incidentă asupra dreptului de proprietate al asociațiilor societății comerciale, la caz, măsura de reglementare a folosinței bunurilor (prin numirea administratorului agentului economic de către autoritatea publică - Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova), litigiul în ansamblu intră în domeniul de aplicare a alin. (2) al art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Face referire, de asemenea, la Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, prin care s-a declarat neconstituțional art. 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea în care limitează competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică. Din această perspectivă, prevederile contestate prin acțiunea de control normativ - art. 2 alin. (15) din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență - restrâng exercițiul drepturilor fundamentale ale agenților economici, fără a exista un echilibru sau proporționalitate între restrângerea acestor drepturi și scopul urmărit, iar instanța de contencios administrativ este competentă să examineze legalitatea prevederilor contestate în latura existenței interesului public care justifică emiterea actului administrativ.

În corespundere cu articolul 241 alin. (1) 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.

Conform 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.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat încheierea contestată la 15 martie 2022, fiind notificată recurentei în data de 16 martie 2022, fapt ce rezultă din extrasul de mail anexat la dosar (f.d. 112). Astfel, recursul depus, prin intermediul cancelariei Curții de Apel Chișinău, la 31 martie 2022, este în termen.

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.

În speță, completul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la problemele invocate în recurs, deoarece în cererea de recurs, argumentele au fost expuse cu suficientă claritate.

Examinând recursul, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră neîntemeiat și pasibil de a fi respins, din următoarele considerente.

În corespundere cu art. 191 alin. (5) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție soluționează cererile de recurs împotriva hotărârilor, deciziilor și încheierilor curților de apel.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă decizie prin care respinge recursul.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Potrivit art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă 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.

Art. 12 din Codul administrativ definește actul administrativ normativ ca fiind actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În temeiul art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest

drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 39 alin. (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

Conform art. 189 alin. (1), (3) din Codul administrativ, (1) orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. (3) În cazurile prevăzute de lege, precum și în scopul revendicării drepturilor ce reies dintr-un contract administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată și de autoritatea publică.

Potrivit art. 197 din Codul administrativ, nimeni nu poate fi lipsit de dreptul judecării procesului de către instanța în a cărei competență este dată prin lege cauza, cu excepțiile expres stabilite de lege.

Conform art. 191 alin. (2) din Codul administrativ, Curțile de apel soluționează în primă instanță acțiunile în contencios administrativ împotriva actelor administrative normative, care nu se supun controlului de constituționalitate.

Conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Completul judiciar menționează că, prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind declararea stării de urgență, nr. 41 din 24 februarie 2022, în temeiul art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, al art. 12 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, având în vedere propunerea Guvernului Republicii Moldova, care are la bază Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind necesitatea declarării stării de urgență, precum și ținând cont de situația legată de securitatea regională și pericolul la adresa securității naționale, s-a hotărât, inter alia, la art. 2 alin. 15), modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice.

În temeiul acestui act normativ, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 2 din 25 februarie 2022, dispunând, la pct. 35, suspendarea lui Boris Salov din funcția de administrator al Societății cu Răspundere Limitată „Avia Invest” și numirea în această funcție, pentru perioada stării de urgență, a lui Sergiu Chetraru.

Nefiind de acord cu actele normative adoptate, la 1 martie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD a depus cerere de chemare în judecată împotriva Parlamentului Republicii Moldova și Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la anularea art. 2 alin. (15) din Hotărârea nr. 41 din 24 februarie 2022 a Parlamentului privind declararea stării de urgență, în partea sintagmei „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici” și a pct. 35 din Dispoziția nr. 2 din 25 februarie 2022 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

În motivarea acțiunii, a invocat încălcarea dreptului său de proprietate, limitarea exercitării drepturilor sale constituționale, ingerința asupra drepturilor consfințite de Legea nr. 135/2007 privind societățile cu răspundere limitată de a-și desemna administratorul, lipsa de claritate și previzibilitate a normei de la art. 2 alin. (15) din Hotărârea nr. 41 din 24 februarie 2022 a Parlamentului.

Prin încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău, s-a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD împotriva Parlamentului Republicii Moldova și Comisia pentru Situații Excepționale, în partea pretenției privind anularea art. 2 alin. (15) din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 cu privire la declararea stării de urgență, în partea sintagmei „modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici” (f.d. 95-111).

Potrivit art. 134 alin. (1), (3) din Constituția Republicii Moldova, (1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova. (3) Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

În conformitate cu prevederile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Totodată, din examinarea cadrului legal în materia contenciosului administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție decelează că, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte administrative cu caracter normativ și acte administrative cu caracter individual. Actele administrative cu caracter normativ conțin reglementări cu caracter general, impersonale, care produc efecte erga omnes, iar actele administrative cu caracter individual produc efecte, de regulă, față de o persoană sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în cuprinsul acestor acte. Totodată, actele administrative cu caracter normativ sunt supuse controlului judecătoresc direct la instanța de contencios administrativ, pe calea acțiunii în anulare, care, potrivit prevederilor art. 209 alin. (3) din Codul administrativ, poate fi promovată oricând. Așadar, datorită efectelor lor juridice normative, aceste categorii de acte beneficiază de un regim juridic diferit sub aspectul controlului de legalitate.

Astfel, coroborând prevederile art. 191 alin. (2) din Codul administrativ și art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide privind caracterul întemeiat al concluziei instanței de fond, care a constatat competența Curții Constituționale în exercitarea controlului constituționalității Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență.

Verificând motivele de recurs prin prisma normelor incidente speței, instanța denotă că, deși recurentul invocă controlul legalității actului normativ contestat prin prisma corespunderii acestuia cu Legea nr.135/2007 privind societățile cu răspundere limitată, acesta contestă în esență constituționalitatea actului normativ contestat prin raportare la prevederile art. 46 și 54 din Constituție. Pretinde că actul normativ contestat îi încalcă, indirect, dreptul de proprietate și îi restrânge drepturile și libertățile constituționale

Norma de la art. 190 (1) din Codul administrativ se referă într-adevăr la hotărârile Parlamentului care nu constituie acte exclusiv politice, însă doar la cele ce fac parte din categoria hotărârilor Parlamentului exceptate de la controlul constituționalității, expres și limitativ prevăzute de lege, din care nu face parte actul normativ contestat.

Hotărârea nr. 41 din 24 februarie 2022 a Parlamentului Republicii Moldova privind declararea stării de urgență reprezintă un act normativ cu forță juridică egală cu a unei legii, fiind un act de reglementare primară, spre deosebire de actele emise de puterea executivă, ce se emit pentru organizarea executării legilor, constituind acte de reglementare secundară și, prin urmare, nefiind supuse controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională, ci, eventual, controlului de legalitate exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ.

Aici instanța de recurs observă diferența dintre aceste două tipuri de control, ce nu pot fi exercitate la alegerea justițiabilului, ci în strictă conformitate cu prevederile legale. Tot legea distinge între diferitele categorii de acte și controlul jurisdicțional aplicabil.

Astfel, legiuitorul a garantat liberul acces la justiție sub aspectul controlului jurisdicțional în privința tuturor actelor normative infraconstituționale, însă doar prin prisma unui contencios subiectiv. Nu toate actele normative pot fi supuse controlului legalității, ci doar cele ce fac parte din categoria actelor administrative. În Republica Moldova, exercitarea controlului jurisdicțional asupra actelor normative adoptate se efectuează prin două modalități: acțiunea în anulare (în control normativ) și excepția de neconstituționalitate (controlul constituționalității). Ambele aceste procedee juridice vizează încălcarea unui drept subiectiv și nu pot fi declanșate sub aspectul neconformității actului contestat cu un alt act normativ, așa cum pretinde recurenta.

Așadar, actul administrativ normativ este singurul care poate fi cenzurat de către instanțele ordinare. Legea sau hotărârea Parlamentului nu este un act administrativ normativ, ci un act cu putere de lege.

Pe de altă parte, procedura sau aspectele descrise de recurentă prezintă caracteristicile excepției de ilegalitate reglementată anterior de legiuitor, înainte de adoptarea Codului administrativ. Sub imperiul Legii contenciosului administrativ, justițiabilii aveau opțiunea declanșării controlului de legalitate a actului normativ pe calea excepției, în cadrul unui proces de contencios administrativ aflat în desfășurare, sub aspectul conformității acestuia cu un act normativ de nivel superior. Însă la fel hotărârile Parlamentului erau exceptate de la un astfel de control, tocmai pentru că ele nu reprezintă acte administrative normative.

Hotărârile Parlamentului pot și trebuie să fie supuse controlului jurisdicțional, însă doar sub aspectul încălcării unui drept subiectiv și doar în procedura contenciosului constituțional, pe calea controlului constituționalității.

Legiuitorul face distincția clară între procedura contenciosului administrativ și cea a contenciosului constituțional, plasând competența în materie jurisdicțională în sarcina a două autorități publice distincte. Acesta are competența exclusivă de a stabili regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești, astfel cum rezultă din art. 115 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova. În aceste condiții, tocmai în considerarea caracterului important al actelor administrative cu caracter normativ, legiuitorul, dând eficiență prevederilor constituționale ale art. 115 alin. (4) din Constituția Republicii Moldova, a atribuit competența materială pentru soluționarea acestor cereri în anulare, care pot fi promovate oricând, instanței de contencios administrativ.

De asemenea, materia contenciosului administrativ este reglementată, potrivit art. 72 alin. (3) lit. e) din Constituție, prin lege organică, astfel că stabilirea competenței materiale de judecată este rezultatul voinței legiuitorului în acest sens. Or, în cazul de față, legea organică - Legea contenciosului administrativ - a fost abrogată tot prin voința legiuitorului. Intervenția legiuitorului nu contravine însă normelor fundamentale, din moment ce exercitarea controlului judecătoresc asupra actelor administrative ale autorităților publice se realizează în continuare sub garanția prevederilor art. 53 și ale art. 115 alin. (4) din Constituție de către o instanță judecătorească. Prin urmare, stabilirea, în actuala reglementare (Codul administrativ) de către legiuitor a competenței instanței de contencios administrativ de verificare a actelor administrative cu caracter normativ, prin intermediul acțiunii în anulare, reprezintă tot o garanție a prevederilor art. 53 și ale art. 115 alin. (4) din Constituție.

De altfel, chiar Hotărârea Curții Constituționale nr.17 din 23 iunie 2020 la care face trimitere recurenta limitează exercitarea controlului instanțelor de judecată la actele emise de puterea executivă.

Față de cele ce preced, încheierea recurată nu încalcă dreptul la apărare, accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil. Chiar dacă cadrul legal existent nu permite atacarea actelor administrative cu caracter normativ pe calea excepției de ilegalitate, aceste acte nu sunt scutite de controlul jurisdicțional care se poate realiza separat, fie pe calea acțiunii în anulare, fie pe cale excepției de neconstituționalitate.

Curtea observă că și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului s-a statuat că o caracteristică a principiului accesului liber la justiție este aceea că nu este un drept absolut (Hotărârea din 28 mai 1985, pronunțată în Cauza Ashingdane împotriva Regatului Unit, paragraful 57) și se pretează la limitări implicit admise, având în vedere că presupune reglementarea din partea statului, care se bucură, în această privință, de o anumită marjă de apreciere (Hotărârea din 12 noiembrie 2002, pronunțată în Cauza Bělēs și alții împotriva Cehiei, paragraful 61). Astfel, acest drept, care cere prin însăși natura sa o reglementare din partea statului, poate fi subiectul unor limitări, atât timp cât nu este atinsă însăși substanța sa.

Având în vedere considerentele antereferte, Curtea constată că acestea sunt aplicabile mutatis mutandis și în cauza de față, recurenta având posibilitatea să supună actul normativ contestat controlului jurisdicțional prin sesizarea instanței de contencios constituțional.

Cu privire la pretinsa deficiență în standardele de calitate invocate (previzibilitate și claritate), acestea de asemenea reprezintă aspecte ale constituționalității actului normativ contestat, supuse verificării în ordinea controlului de contencios constituțional.

Așadar, aspectele invocate vor putea face obiectul unui eventual control de constituționalitate în cadrul litigiului privind contestarea actului administrativ ce a lezat în concreto drepturile recurente. Or, cadrul normativ existent interzice apriori înaintarea în contencios administrativ a acțiunilor populare *actio popularis*, sub sancțiunea declarării acțiunii inadmisibile. În cadrul acțiunii în control normativ reclamantul trebuie să revendice un drept subiectiv al său vătămat prin activitate administrativă.

Conjunctura concluziilor trase de instanța de recurs și expuse supra profilează netemeinicia recursului și necesitatea respingerii acestuia, cu menținerea încheierii primei instanțe.

Conform art. 230, art. 243 alin. (1) lit. b), (2) și (3) din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se respinge recursul depus de către Societatea cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD.

Se menține încheierea din 15 martie 2022 a Curții de Apel Chișinău emisă în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea Societății cu Răspundere Limitată „KOMAKSAVIA AIRPORT INVEST” LTD împotriva Parlamentului Republicii Moldova și Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova cu privire la contestarea actelor.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nina Vascan

Nicolae Craiu