

Dosarul nr. 3r-210/22
2-22065610-01-3r-06072022

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

DECIZIE

20 iulie 2022

mun. Chișinău

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

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul
Judecătorii

Ala Cobăneanu
Nina Vascan
Iurie Bejenaru

examinând recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Societății cu Răspundere Limitată „Avia Invest” împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la suspendarea executării actului administrativ

împotriva încheierii din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga privind suspendarea în parte a executării actului administrativ

constată:

La 11 mai 2022, SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga a depus, în temeiul art. 214 alin. (1) Cod administrativ, cerere cu privire la suspendarea executării actului administrativ până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ.

Întemeindu-și pretențiile în baza art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, art. 10 alin. (1), 11 alin. (1) lit. a), 17, 20, 118 alin. (3), 141 alin. (1), 172, 214 alin. (1) teza a II-a Cod administrativ, a solicitat admiterea cererii și suspendarea executării ordinului directorului Serviciului Fiscal de Stat nr. 53 din 7 februarie 2022, în partea ce ține de rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației (anexa nr. 1 la ordin) și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației (anexa nr. 2 la ordin), până la judecarea în fond a cauzei de contencios administrativ.

Prin cererea de concretizare a unor aspecte de procedură, depuse la data de 24 mai 2022, SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga a precizat că prevederile a căror suspendare este solicitată, se referă în exclusivitate la subiectul tezei aeroportuare, care este unicul în Republica Moldova, astfel încât actul nominalizat reglementează un număr determinat de situații, și anume se referă la achitarea taxei aeroportuare, cu un număr determinat de chestiuni ce urmează a fi soluționate de o persoană individuală, și anume subiectul taxei aeroportuare – SRL „Avia Invest”.

Prin încheierea din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea depusă de SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga cu privire la suspendarea executării ordinului Serviciului Fiscal de Stat nr. 53 din 7 februarie 2022, în partea ce ține de rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației.

La 28 iunie 2022, SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga a depus recurs împotriva încheierii din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea acestuia, anularea încheierii recurate, cu adoptarea unei noi încheieri prin care se va soluționa problema în fond, în sensul admiterii integrale a cererii depuse.

În motivarea recursului a invocat că atât partea dispozitivă, cât și cea motivată a încheierii recurate, se atestă caracterul formal și neîntemeiat al actului judecătoresc contestat, acesta fiind pasibil de casare.

A menționat că în cererea privind suspendarea actului administrativ a relevat ambele temeuri, și anume în partea ce ține de existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, a reiterat că existența acestei condiții este îndeplinită în situația în care se regăsesc argumentele juridice aparent valabile cu privire la nelegalitatea actului administrativ, or, au fost aduse argumente pertinente în consolidarea acestei susțineri.

A evidențiat că prin suspiciuni serioase și rezonabile, se înțeleg faptele care nu confirmă propriu-zis ilegalitatea actului, dar oferă instanței de judecată posibilitatea intrinsecă să-și formeze, în urma unei examinări sumare, convingerea că acesta ar fi unul ilegal.

La fel, a comunicat că actul administrativ individual contestat și operațiunile care l-au precedat, sunt vădit ilegale, dat fiind faptul că, la caz, se atestă încălcarea unor prevederi și garanții ale drepturilor prevăzute în Codul administrativ, din care rezultă existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Or, în partea contestată, acesta este nul, întrucât conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare (art. 141 alin. (1) Cod administrativ).

A mai subliniat că prima instanță, în motivarea soluției adoptate prin încheierea recurată, a apreciat eronat că actul contestat este administrativ normativ, și nu administrativ individual.

Astfel, aprecierea eronată a naturii juridice a actului administrativ, a cărui suspendare este solicitată a condus la adoptarea unei soluții defectuoase.

A reiterat că rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației (anexa nr. 1 la ordin) și subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației (anexa nr. 2 la ordin), se referă în exclusivitate la subiectul taxei aeroportuare, care este unicul în Republica Moldova, și anume SRL „Avia Invest”.

Și asta deoarece, potrivit art. 4 alin. (2) lit. b) din Legea fondului de susținere a populației nr. 827/2000, subiectul taxei aeroportuare este persoana juridică care administrează activele aflate în gestiunea economică a ÎS „Aeroportul Internațional Chișinău”, iar în conformitate cu contractul nr. 4/03 de concesiune a activelor aflate în gestiunea ÎS „Aeroportul Internațional Chișinău” și a terenului aferent acestora din 30 august 2013, și anume SRL „Avia Invest” în calitate de concesionar, care administrează activele aflate în gestiunea ÎS „Aeroportul Internațional Chișinău”.

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

Din materialele cauzei rezultă că copia încheierii recurate a fost expediată la adresa electronică a SRL „Avia Invest” la data de 17 iunie 2022, potrivit extrasului de pe poșta electronică (f. d. 140).

Astfel, recursul depus de SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga, la 28 iunie 2022, este în termen.

Studiind actele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a respinge recursul depus de SRL „Avia Invest”, cu menținerea încheierii din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, din următoarele considerente.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă o decizie de respingere a recursului.

Materialele cauzei atestă că la 11 mai 2022, SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga a depus, în temeiul art. 214 alin. (1) Cod administrativ, cerere cu privire la suspendarea executării actului administrativ până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, concretizată ulterior prin cererea din 24 mai 2022 (f. d. 5-8, 128-131).

Se mai constată că prin încheierea din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respinsă cererea depusă de SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga cu privire la suspendarea executării ordinului Serviciului Fiscal de Stat nr. 53 din 7 februarie 2022, în partea ce ține de rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației (f. d. 136-138).

Pentru a dispune astfel, instanța de judecată ierarhic inferioară a conchis că actul administrativ în partea contestată – rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației, a cărei suspendare se solicită, poartă caracterul unui act normativ, iar în temeiul art. 172 și 214 din Codul administrativ, instituția suspendării actului administrativ acționează doar în privința actelor administrative individuale, nu și a celor administrative normative.

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, instanța de recurs constată că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural, în acest sens indicând următoarele.

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. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3).

Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

În corespundere cu art. 172 alin. (1) Cod administrativ, dacă un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui pînă la finalizarea procedurii prealabile.

Motivele suspendării executării actului administrativ individual de către autoritatea publică sunt enunțate la alin. (2) al art. 172 Cod administrativ, care implică: 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.

Iar alin. (3) al aceluiași articol prevede că suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil se decide de autoritatea publică competentă pentru soluționarea cererii prealabile. Decizia cu privire la suspendarea executării se ia în termen de 5 zile lucrătoare din momentul înregistrării, dacă legea nu prevede altfel.

Așadar, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție menționează că din norma art. 172 Cod administrativ rezultă neîndoios că instituția suspendării executării actelor administrative poate fi aplicată doar în privința actelor administrative cu caracter individual, dar nu și în privința actelor administrative cu caracter normativ.

Totodată, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție învederează că legislația administrativă nu conține alte reglementări, care ar permite suspendarea executării actelor administrative cu caracter normativ.

În conformitate cu 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.

Potrivit art. 12 Cod administrativ, 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.

Așadar, din sensul art. 172 Cod administrativ rezultă că legiuitorul a stabilit că instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu și în privința actelor normative, având în vedere că ultimele cuprind reglementări generale și impersonale care poartă caracter obligatoriu în vederea aplicării la un număr nedeterminat de subiecte de drept și care, odată anulate printr-o hotărâre judecătorească definitivă, încetează a mai produce efecte juridice *erga omnes*, față de toate subiectele de drept, suspendarea executării acelor acte normative poate fi dispusă exclusiv prin același procedeu prin care actul administrativ cu caracter normativ a luat ființă, nefiind posibilă suspendarea acestuia printr-o eventuală încheiere judecătorească pronunțată într-o cauză concretă și cu efecte *inter partes*.

Prin urmare, instanța de judecată competentă nu este obligată în mod automat și necondiționat să dispună suspendarea actului administrativ, fiind absolut obligatoriu pentru obținerea protecției jurisdicționale să se facă dovada îndeplinirii condițiilor prevăzute de normele de drept intern.

În acest context, instanța de recurs relevă că, ordinul directorului Serviciului Fiscal de Stat nr. 53 din 7 februarie 2022, respectiv rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației, ce constituie obiectul acțiunii în prezenta cauză, constituie un act administrativ cu caracter normativ, potrivit art. 12 din Codul administrativ, care prevede și

stabilește expres reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.

Respectiv, având în vedere că din sensul prevederilor normelor ce reglementează suspendarea executării actelor administrative rezultă cert că instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege.

Astfel, conjunctura situației descrise, permite instanței de recurs să aprecieze critic susținerile invocate în cererea de recurs, precum că actul administrativ a cărui suspendare se solicită afectează doar drepturile SRL „Avia Invest”, care este unicul subiect al taxei aeroportuare, în mărime de 50 % din suma tarifului pentru modernizarea aeroportului acumulat lunar.

Or, este cert că, deși taxa aeroportuară este percepută de către persoana juridică care administrează activele ÎS „Aeroportul Internațional Chișinău”, aceasta, la rândul său, este colectată de la utilizatorii aeroportului și/sau pasagerii aerieni beneficiari ai serviciilor și utilităților furnizate de entitatea de gestionare a aeroportului, care nu pot fi individualizați și care reprezintă, în integralitatea lor, un cerc nedeterminat de subiecți.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că Curtea de Apel Chișinău întemeiat și legal a respins cererea SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga cu privire la suspendarea executării ordinului Serviciului Fiscal de Stat nr. 53 din 7 februarie 2022, în partea ce ține de rândul 2 din tabelul Dării de seamă privind taxele în fondul de susținere a populației și pct. 5 subpct. 1) lit. b) din Instrucțiunea cu privire la modul de completare și de prezentare a Dării de seamă privind taxele în Fondul de susținere a populației.

Distinct de cele constatate, având în vedere că încheierea din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău este întemeiată și legală, iar argumentele invocate de recurenta SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga sunt neîntemeiate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul depus de SRL „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga și de a menține încheierea din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod 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 Societatea cu Răspundere Limitată „Avia Invest”, reprezentată de avocatul Dmitri Lunga.

Se menține încheierea din 31 mai 2022 a Curții de Apel Chișinău, în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Societății cu Răspundere Limitată „Avia Invest” împotriva Serviciului Fiscal de Stat cu privire la suspendarea executării actului administrativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Ala Cobăneanu

judecătorii

Nina Vascan

Iurie Bejenaru