

DECIZIE

19 octombrie 2022

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Ganex-Com”,

în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Ganex-Com” împotriva Consiliului municipal Bălți, terț Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat cu privire la anularea în parte a actului administrativ cu caracter normativ,

împotriva încheierii din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care cererea cu privire la emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă,

c o n s t a t ă:

La data de 26 iulie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „Ganex-Com” (în continuare SRL „Ganex-Com”) a depus prin prisma art. 191 alin. (2) din Codul administrativ la Curtea de Apel Bălți, acțiune de control normativ împotriva Consiliului municipal Bălți, terț Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat, solicitând anularea punctului 4.5 lit. a), c), e), f), g), h), i) și k) din Regulamentul de comerț local al mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021.

Concomitent, prin aceeași acțiune, SRL „Ganex-Com” a solicitat în temeiul art. 214 și art. 215 din Codul administrativ emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea punctului 4.5 lit. a), c), e), f), g), h), i) și k) din Regulamentul de comerț local al mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021.

Prin încheierea din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, cererea cu privire la emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ depusă de SRL „Ganex-Com” a fost respinsă.

La data de 27 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, SRL „Ganex-Com” a depus recurs împotriva încheierii din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care a solicitat casarea încheierii recurate, cu emiterea unei noi

decizii, de admitere a cererii de eliberare a ordonanței provizorii privind suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ.

În susținerea recursului s-a invocat dezacordul cu încheierea contestată, considerând-o ilegală și neîntemeiată pe motiv că a fost emisă cu încălcarea normelor de drept procedural, or, instanța de fond urma să țină cont de normele de drept naționale, cât și de practica CEDO în vederea neîngrădirii dreptului privind accesul liber la justiție.

Recurenta cu referire la motivele de drept și de fapt expuse în cererea privind emiterea ordonanței provizorii, suplimentar a mai specificat că prima instanță fără temei legal a considerat că instituția suspendării nu este aplicabilă actelor normative, or, în temeiul 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. Mai mult, instituția suspendării actului administrativ individual contestat este reglementată expres în art. 214 din Codul administrativ, iar în temeiul art. 215 alin. (1) din același cod, în cazurile care nu cad sub incidența art. 214, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanțe provizorii.

În opinia recurente, la caz, solicitarea de aplicare a măsurii de asigurare aferente acțiunilor de contencios administrativ în control normativ se încadrează în prevederile art. 215 alin. (1) din Codul administrativ, respectiv instanța era obligată să o examineze, or, soluția emisă nu a fost încadrată în nicio prevedere legală care ar conține excepția de aplicare a instituției suspendării actului administrativ normativ, iar actul judecătoresc emis încalcă dreptul recurente de a avea acces la un tribunal.

De menționat că, instanțele de judecată urmează să ia în considerare încheierea irevocabilă din 8 mai 2022 a Curții de Apel Comrat expusă într-un caz analogic, în care a fost pronunțată încheiere de admitere a cererii cu privire la emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea actului administrativ cu caracter normativ.

În conformitate cu 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.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că recursul depus de SRL „Ganex-Com” în data de 27 septembrie 2022 (f.d.40) este în termen, având în vedere că încheierea contestată a fost emisă la 16 septembrie 2022 (f.d.36).

În conformitate cu 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, Colegiul nu consideră oportun de a cita participanții la proces pentru a se pronunța cu privire la argumentele invocate în recurs, deoarece criticele recurente SRL „Ganex-Com” au fost expuse cu suficientă claritate.

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins cu menținerea încheierii din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.

Din conținutul recursului depus de SRL „Ganex-Com”, reiese că recurenta nu este de acord cu încheierea din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, prin care cererea cu privire la emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea în parte a actului administrativ cu caracter normativ a fost respinsă (f.d.41-44), iar din conținutul încheierii recurate rezultă că pct. 4.5 lit. a), c), e), f), g), h), i) și k) din Regulamentul de comerț local al mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021 fiind un act normativ, suspendarea executării acesteia este exceptată prin lege (f.d.36-38).

Efectuând controlul judiciar al încheierii din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, instanța de recurs a constatat că aceasta a fost emisă în concordanță cu normele de drept procedural.

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ. Persoana în cauză trebuie să aibă același drept de a solicita unei instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie, înainte de contestarea actului în conformitate cu primul sub-paragraf, în caz de urgență sau atunci când o plângere administrativă, care nu cuprinde în sine niciun efect suspensiv, a fost depusă împotriva actului administrativ și nu a fost încă soluționată. În decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți și interesele. Măsuri de protecție provizorii pot fi acordate, în special, în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune severe, care ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului.

Măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară, și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, în conformitate cu competențele Curții. Măsurile de protecție provizorie se acordă pentru perioada stabilită de instanță. Ele pot fi supuse anumitor condiții și pot fi revizuite. Măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1) - (2) din Codul 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 până 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).

La acest capitol, se va remarca că suspendarea executării actului administrativ creează un remediu efectiv pentru asigurarea respectării principiului legalității – principiu care guvernează întreaga activitate a autorității publice.

Este incontestabil faptul că potrivit art. 215 din Codul administrativ, în cazurile care nu cad sub incidența art. 214, reclamantul poate solicita instanței de judecată care examinează acțiunea în contencios administrativ emiterea unei ordonanțe provizorii. Până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, reclamantul poate solicita emiterea unei ordonanțe provizorii instanței de judecată la care se va depune acțiunea. Instanța de judecată poate emite o ordonanță provizorie dacă: a) în baza unei examinări sumare, ajunge la concluzia că pretenția revendicată de reclamant este întemeiată; și b) emiterea ordonanței este necesară pentru evitarea consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant. Prevederile art. 214 alin. (3)–(5), (7) și (8) se aplică corespunzător.

În conformitate cu art. 10 alin. (1) din Codul 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.

Colegiul menționează că, pentru admisibilitatea cererii de suspendare este necesar ca, pe lângă caracterul individual, actul să fie defavorabil, adică să impună destinatarilor obligații, sancțiuni, sarcini sau să afecteze drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori să respingă, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

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 vătămăte prin acte administrative individuale emise de către autoritățile publice.

Totodată, 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.

Prin urmare, din sensul art. 12 din Codul administrativ, rezultă că legiuitorul a stabilit că instituția ordonanței provizorii aferentă suspendării 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.

Un raționament aparte al instanței în susținerea poziției sale constă în faptul 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.

Analizând circumstanțele menționate în raport cu normele de drept citate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține ca întemeiată concluzia fondului precum că suspendarea executării actelor administrative normative este exceptată prin lege, deoarece din sensul prevederilor normelor care reglementează suspendarea executării actelor administrative contestate rezultă cert că instituția suspendării executării actului administrativ se aplică doar în privința actelor administrative individuale, dar nu a celor normative.

La acest aspect, completul specializat ține să accentueze și faptul că prevederile art. 215 din Codul administrativ nu permite eludarea prevederilor art.214 din Codul administrativ care reglementează situația privind suspendarea doar a actelor administrativ individuale.

Prin urmare, prima instanță just a ajuns la concluzia netemeinicii cererii reclamantei cu privire la emiterea ordonanței provizorie cu privire la suspendarea pct. 4.5 lit. a), c), e), f), g), h), i) și k) din Regulamentul de comerț local al mun. Bălți, aprobat prin decizia Consiliului municipal Bălți nr. 17/3 din 10 decembrie 2021.

În contextul celor expuse, urmează a fi respins ca fiind neîntemeiat argumentul recurentului precum că instanța de fond fără temei legal a considerat că instituția suspendării nu este aplicabilă actelor normative.

Nu pot fi reținute nici argumentele recurente precum că instanța de recurs urmează să ia în considerare încheierea irevocabilă din 8 mai 2022 a Curții de Apel Comrat expusă într-un caz analogic, în care a fost pronunțată încheiere de admitere a cererii cu privire la emiterea ordonanței provizorii privind suspendarea actului administrativ cu caracter normativ, deoarece practica judiciară nu include în sine oricare încheieri ale instanțelor judecătorești, pronunțate în cadrul judecării cauzelor, ci doar acelea care conțin deducții și concretizări ale legii aplicate în procesul înfăptuirii justiției. Plus la aceasta, un singur act judecătoresc, într-un caz analogic, legalitatea căruia nu a fost verificată de instanța ierarhic superioară nu poate constitui practică judiciară.

Referitor la criticile recurente precum că actul judecătoresc emis de prima instanță încalcă dreptul SRL „Ganex-Com” de a avea acces la un tribunal, instanța de recurs menționează următoarele.

Dreptul la un proces echitabil, cu toată ponderea pe care i-o conferă articolele 6, 20 alin. (1) și 114 din Constituție, trebuie interpretat în lumina principiului preeminenței dreptului, potrivit căruia toți justițiabilii trebuie să aibă parte de un remediu judiciar efectiv care să le permită să-și apere drepturile. Fiecare persoană are dreptul de a-și prezenta cererea privind drepturile și obligațiile sale în fața unui tribunal (a se vedea *Al-Dulimi și Montana Management Inc. v. Elveția* [MC], 21 iunie 2016, § 126).

Privită în mod separat, imposibilitatea suspendării actului normativ nu afectează, la modul abstract, dreptul recurentei la un proces echitabil.

Din perspectiva articolului 20 din Constituție și a articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, dreptul fundamental pe care îl au persoanele este un drept la (i) „judecarea cauzei în mod echitabil și public”, (ii) „în termen rezonabil” și (iii) de către o instanță care este „independentă”, „imparțială” și „instituită de lege”. Aceste condiții nu impun instituirea unei proceduri de suspendare a actului normativ. Posibilitatea suspendării unor acte ale autorităților publice poate fi dedusă sau presupusă a fi necesară din perspectiva dreptului la un proces echitabil dacă acest drept nu ar putea opera sau funcționa fără ea.

Dreptul la un proces echitabil poate exista, opera sau funcționa fără instituția suspendării. În același timp, dacă este reglementată, instituția suspendării nu poate exista fără garanțiile dreptului la un proces echitabil, decât în situații bine-determinate. Cu titlu de digresiune, Curtea va face trimitere la următorul exemplu din jurisprudența Curții Europene: în cauza *Micallef v. Malta* [MC], 15 octombrie 2009, § 75, Curtea Europeană a reținut că procedurile preliminare, cum sunt cele care vizează instituirea unei măsuri provizorii ca suspendarea, nu sunt considerate, în mod obișnuit, ca stabilind drepturi și obligații cu caracter civil și, prin urmare, nu intră în câmpul de protecție al articolului 6 din Convenție. Totuși, în anumite cazuri, Curtea Europeană a aplicat articolul 6 în privința procedurilor provizorii, în special pentru că acestea erau decisive pentru drepturile cu caracter civil ale reclamantului. Aplicabilitatea dreptului la un proces echitabil în cazul procedurilor provizorii depinde de următoarele condiții: în primul rând, dreptul în discuție trebuie să aibă un caracter civil, atât în cadrul procedurilor principale, cât și în cadrul procedurilor de suspendare. În al doilea rând, trebuie analizate natura măsurii provizorii, obiectul și scopul ei, precum și efectele în privința dreptului în discuție. Oricând o măsură provizorie va fi considerată efectivă pentru a determina dreptul sau obligația cu caracter civil, în ciuda duratei perioadei în care este în vigoare, articolul 6 va fi aplicabil (*Kübler v. Germania*, 13 ianuarie 2011, §47).

Așadar, pentru a se putea susține încălcarea articolului 20 din Constituție trebuie să se constate afectarea caracterului echitabil general al procedurilor, prin existența unor norme legale, un criteriu fundamental pe care recurentul trebuia să-l demonstreze.

Din aceste considerente, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a respinge recursul și de a menține încheierea instanței de fond.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. b) 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 Societatea cu Răspundere Limitată „Ganex-Com”.

Se menține încheierea din 16 septembrie 2022 a Curții de Apel Bălți, în cauza de contencios administrativ, la acțiunea de control normativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Ganex-Com” împotriva Consiliului municipal Bălți, terț Oficiul teritorial Bălți al Cancelariei de Stat cu privire la anularea în parte a actului administrativ cu caracter normativ.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron