

Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. V.Sîrbu)  
Dosarul nr. 3r-531/19 (2-19088261-02-3a-24072019)

**Republica Moldova**  
**Curtea de Apel Chișinău**  
**DECIZIE**

17 octombrie 2019

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al  
Curții de Apel Chișinău

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Președintele completului, judecătorul  
Judecătorii  
Anatol

Angela Bostan  
Negru Veronica și Pahopol

*A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului Administrativ al RM, fără ședință de judecată și fără citarea participanților la proces, recursul declarat de S.R.L. „Decebal-Impex” împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019, adoptată în pricina civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de S.R.L. „Decebal-Impex” către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, cu participarea terțului Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor privind anularea actului administrativ.*

*Audiind raportul judecătorului Bostan A., în baza materialelor cauzei și argumentelor recursului, Colegiul*

**c o n s t a t ă :**

**Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.**

La 10 aprilie 2019, reclamantul - SRL „Decebal - Impex” a depus cerere de chemare în judecată către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, terț Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cu privire la anularea deciziei nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019.

La depunerea cererii de chemare în judecată S.R.L. „Decebal-Impex” a solicitat și suspendarea actului administrativ- decizia nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019, până la devenirea irevocabilă a hotărîrii.

**Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.**

***Prin încheierea Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019, cererea înaintată de S.R.L. „Decebal - Impex” cu privire la suspendarea deciziei nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019, s-a respins ca fiind neîntemeiată.***

**Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.**

Invocînd ilegalitatea încheierii instanței de fond, la 12 iulie 2019, S.R.L. „Decebal-Impex”, a înaintat recurs asupra acesteia, apreciind ca fiind ilegal actul judecătoresc contestat.

În susținerea recursului, S.R.L. „Decebal-Impex” a menționat că, instanța de fond formal a respins cererea reclamantului privind suspendarea actului administrative și că aceasta nu a examinat cererea prin prisma art. 174-175 din Codul de procedură civilă și art. 172, 212 din Codul administrativ, soluție care nu corespunde situației de fapt.

Suplimentar a menționat că temei de suspendare a actului administrativ contestat îl constituie existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ contestat, iar în cererea de chemare în judecată a menționat de ce consideră ilegală decizia nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019.

**Argumentele intimatilor vis-a-vis de pretinsele încălcări.**

Partea intimată- Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și terțul Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, au fost înștiințate legal despre data și ora judecării recursului, dar și referitor la obligativitatea prezentării în adresa instanței a referinței, nu au prezentat referință, astfel, instanța de recurs va judeca recursul declarat în baza materialelor anexate la dosar.

**Verificarea termenului de declarare a recursului.**

***Potrivit prevederilor 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.***

Completul judiciar a constatat cu certitudine faptul că încheierea Judecătorei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019 a fost comunicată S.R.L. „Decebal-Impex” la data de 28 iunie 2019, fapt confirmat prin recipisa anexată la materialele cauzei (f.d. 72) iar cererea de recurs a fost înregistrată la 12 iulie 2019.

Pornind de la analiza curgerii termenilor detaliați supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de S.R.L. „Decebal-Impex” a fost depus în interiorul termenului legal.

**În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 241- 243 Cod Administrativ, recursul în cauză răspunde exigențelor și condițiilor de admisibilitatea urmînd a fi judecat în fond.**

**Aprecierea instanței de recurs a argumentelor părților și cadrului legal aplicabil situației litigioase:**

*Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, din următoarele motive.*

*Conform art. 192 alin. (1) Cod administrativ, pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători.*

*Potrivit art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.*

*Conform art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, (1) Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. (3) Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

*Potrivit art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

*În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (2) Cod administrativ, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.*

*Conform art. 243 alin. (3) Cod administrativ, decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris.*

Materialele cazei denotă cu certitudine faptul că, la 10 aprilie 2019, S.R.L. „Decebal - Impex” a depus cerere de chemare în judecată către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și terțul Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor prin care a solicitat anularea deciziei nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019.

La depunerea cererii de chemare în judecată S.R.L. „Decebal-Impex” a solicitat și suspendarea actului administrativ- decizia nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019, până la devenirea irevocabilă a hotărîrii.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019, cererea înaintată de S.R.L. „Decebal - Impex” cu privire la suspendarea deciziei nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019, s-a respins ca fiind neîntemeiată.

În argumentarea poziției sale, instanța de fond, invocînd prevederile art.214 și 172 Cod administrativ, a concluzionat că, S.R.L. „Decebal-Impex” nu a îndeplinit condițiile impuse de normele legale și nu a invocat argumente clare și

bine determinate ce ar putea fi reținute suficient de convingător ca fiind argumente plauzibile care justifică întrunirea condițiilor de suspendare a actului administrativ.

**Potrivit art.214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ,** (1) *Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. (2) Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin.(2). (3) Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. (4) Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art.177 alin.(2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.*

Respectiv, prin reglementările art. 214 Cod administrativ legiuitorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității - **suspendarea executării actului administrativ individual contestat.**

Astfel, suspendarea reprezintă operația de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezintă o garanție a asigurării legalității, ce intervine însă în cazuri de excepție, în situații limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

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 aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, că în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului.

Din conținutul Recomandării abordate se desprinde că 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, iar măsurile de protecție

provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

În accepțiunea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, existența unei hotărâri judecătorești inexecutorii constituie o încălcare a dreptului la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenție (Hornsby vs Grecia), acest drept devine iluzoriu dacă sistemul legal intern al statului respectiv ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână inoperantă, în detrimentul uneia dintre părți. Este de neconceput ca articolul 6 să descrie în detaliu garanțiile procedurale oferite părților - proceduri care sunt echitabile, publice și se desfășoară într-un termen cât mai scurt cu putință - fără a proteja executarea hotărârilor judecătorești; a interpreta articolul 6 ca referindu-se exclusiv la accesul în justiție și la desfășurarea procedurilor ar duce la situații incompatibile cu principiile statului de drept pe care statele contractante s-au obligat să le respecte atunci când au ratificat Convenția (Golder vs Marea Britanie). În interpretarea articolului 6, executarea unei hotărâri judecătorești trebuie privită ca parte integrantă a unui „proces”, mai mult, Curtea a acceptat deja acest principiu în unele cazuri referitoare la durata procedurilor (Zappia vs Italia).

Totodată, pentru a evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, **în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.**

**Potrivit art.172 alin. (2) Cod Administrativ, motivele suspendării 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.***

Astfel, prin art.172 alin. (2) Cod Administrativ, legislatorul a stabilit că actul administrativ poate fi **suspendat doar** 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.

În acest sens, Completul judiciar conchide că, la dispunerea suspendării actului administrativ urmează a fi constatate existența acelor temeieri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

Atât cazul bine justificat, cât 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 rezultând, așadar 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.

Prin urmare, legiuitorul a conferit instituției procesuale de suspendare a actului administrative - un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui legalitate este pusă în discuție, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. De altfel, iminența pagubei cu toate că se prezumă, trebuie și dovedită de către persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmând să aprecieze rational cu privire la aceasta.

Raportînd cadrul legal la circumstanțele faptice ale pricinii, instanța de recurs reține că, prin decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 03D-75-19 din 22 februarie 2019, a fost admisă contestația depusă de S.R.L. „Autoritate Grup” fiind anulată licitația deschisă nr. 18/04395 din 19.10.2018 privind achiziționarea „vaccinului antirabic oral pentru fauna sălbatică” inițiată de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor inclusive toate actele subsecvente acesteia.

Analizînd materialele cauzei în coraport cu argumentele recurentului invocat în vederea susținerii solicitării sale privind dispunerea suspendării actului administrativ, Completul de contencios administrativ concluzionează asupra faptului că instanța de fond corect a respins cererea S.R.L. „Decebal-Impex” cu privire la suspendarea actului administrativ, or, în speță, existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil nu a fost argumentată și nici probată în regim suficient de obiectiv și convingător, or sarcina probațiunii în acest sens revine nemijlocit reclamantului, reclamantul invocînd doar fapte generale.

În același context, Completul judiciar reține și faptul că quantumul obligațiilor impuse prin efectul actului contestat de reclamant nu poate constitui temei de garanție a asigurării legalității prin suspendarea efectului execuțional al acestuia, decât în condițiile în care, reclamantul justifică pertinent și concludent survenirea pagubelor iminente, ca urmare a punerii în executare a acestuia, prin analize concrete, probe exhaustive din conținutul cărora să rezulte o atare concluzie, dar și legătura de cauzalitate directă a efectului execuțional al actului contestat raportat la pretinsele prejudicii survenite, caracterizat prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

Completul de Contencios Administrativ reține că S.R.L. „Decebal-Impex” la depunerea cererii privind suspendarea actului administrativ nu a justificat suficient de efectiv acele circumstanțe care ar impune necesitatea instituirii garanției de asigurare a legalității, acestea avînd invocări generale și declarative, fiind lipsite de

aspect probatoriu pertinent. De asemenea acesta nu a argumentat prin ce acțiuni anume nedispunerea suspendării actului contestat ar duce la cauzarea unor daune sau prejudiciu ireparabil reclamantului.

Completul de contencios administrativ de asemenea reține că, este de necontestat faptul că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de investirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

De asemenea, din acreditarea ideilor mai sus expuse se desprinde și o altă concluzie, respectiv aceea că prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ este o prezumție simplă (*iuris tantum*), în timp ce prezumția de adevăr legal (*res iudicata pro veritate habetur*), ce caracterizează actul jurisdicțional, este o prezumție absolută irefragabilă (*iuris et de iure*), de unde se deduce faptul că, uneori, actul administrativ are valoare juridică sau forță normativă inferioară hotărârii judecătorești.

Pentru conturarea cazului temeinic justificat care să impună suspendarea unui act administrativ, instanța nu trebuie să procedeze la analizarea criticilor de nelegalitate pe care se întemeiază însăși cererea de anulare a actului administrativ, ci trebuie să-și limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ.

Astfel, nu pot fi subsumate condiției cazului bine justificat aprecierile referitoare la nelegalitatea unui act administrativ a cărui suspendare se cere, întrucât acceptarea unui asemenea raționament ar echivala cu o prejudecare a fondului litigiului, care privește examinarea legalității, examinare ce excedează cadrului procesual, respectiv acțiunii în suspendarea executării actului administrativ. Judecarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului. Astfel, motivele de nelegalitate a actului invocate în susținerea cererii de suspendare, care presupun cercetarea în profunzime a fondului cauzei, nu se circumscriu condiției referitoare la existența unui caz bine justificat. Paguba iminentă, presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului.

Astfel, raportând circumstanțele de fapt ale pricinii la prevederile legale enunțate mai sus și ținând cont de faptul că încheierea instanței de fond este una legală și întemeiată, iar argumentele invocate de către recurent au fost statuate de Completul judiciar ca fiind lipsite de suport probatoriu, instanța de recurs

concluzionează despre faptul că recursul declarat de S.R.L. „Decebal-Impex” este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menținând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Chișinău,-

### **d e c i d e:**

Recursul declarat de S.R.L. „Decebal-Impex” - **se respinge.**

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 16 mai 2019, adoptată în pricina civilă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de S.R.L. „Decebal-Impex” către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, cu participarea terțului Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor privind anularea actului administrativ.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,  
Judecătorul

Angela Bostan

Judecătorii

Veronica Negru

Anatol Pahopol