Dosarul nr. 3r-939/24; (2-24055877-02-3r-13082024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Neguriță Veaceslav)

D E C I Z I E

24 octombrie 2024 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Chișinău

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de IMSP „Institutul Oncologic", împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024, prin care a fost respinsă cererea reclamantei de suspendare a executării actului administrativ contestat,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de IMSP „Institutul Oncologic" către Curtea de Conturi a Republicii Moldova cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 23 mai 2024 IMSP „Institutul Oncologic" a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Curții de Conturi a Republicii Moldova, solicitând anularea Hotărârii nr. 04 din 07 februarie 2024 „cu privire la Raportul de audit al conformității privind gestionarea patrimoniului public și a resurselor financiare de către IMSP „Institutul Oncologic" în anii 2022-2023 (9 luni)".

Concomitent, reclamantul a solicitat suspendarea executării Hotărârii nr. 04 din 07 februarie 2024. În motivarea cererii de suspendare reclamantul a invocat că există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ contestat, în același timp fiind invocat caracterul iminent al pericolului de cauzare a unor prejudicii IMSP „Institutul Oncologic" (manifestat inclusiv și prin sarcina nejustificată de a executa obligațiile stabilite în pct. 4 al hotărârii contestate cu prezenta cerere prealabilă).

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024, a fost respinsă cererea reclamantei privind suspendarea executării Hotărârii Curții de Conturi nr. 04 din 07 februarie 2024 (f.d. 64-66).

Solicitarea recurentului:

La 12 iulie 2024 IMSP „Institutul Oncologic" a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea unei noi încheieri prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul 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.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 19 iunie 2024, fiind comunicată recurentului la 02 iulie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 12 iulie 2024, astfel Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat recurentul a invocat că nu este de acord cu încheierea contestată, considerând-o nefondată, deoarece în speță există temeiurile de suspendare prevăzute de art. 172 alin. (2) din Cod administrativ.

Referitor la art. 172 alin. (2) lit. a) Cod administrativ, recurentul susține că simpla neindicare a bazei legale ale concluziilor expuse în actul administrativ contestat, constituia deja temei suficient pentru suspendarea executării actului administrativ, trezind suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ defavorabil.

Ce ține de cel al doilea temei de suspendare, reglementat de art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ, recurentul a invocat că acesta se manifestă prin compromiterea reputației instituției, prin transmiterea hotărârii Curții de Conturi către diferite entități statale, astfel știrbind în mod continuu reputația profesională a reclamantei.

La fel, a invocat că efectele negative ale hotărârii menționate, prin ricoșeu, au un impact și asupra beneficiarilor serviciilor reclamantei, or, în locul focusării reclamantei în direcția îmbunătățirii serviciilor prestate prin concentrarea efortului bordului administrativ al IMSP „Institutul Oncologic” spre obținerea de proiecte inovaționale și atractive, acesta este ținut să concentreze resursele administrative spre implementarea unor recomandări neîntemeiate din punct de vedere economic, juridic și medical, să raporteze despre măsurile întreprinse în legătură cu executarea hotărârii, să dea explicații organelor de ocrotire a normelor de drept și altor entități publice cărora le-a fost expediată hotărârea contestată.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul despre depunerea recursului, oferindu-i un termen pentru prezentarea referinței. Astfel, la 23 august 2024, reprezentantul intimatului Curtea de Conturi a depus referința, solicitând respingerea recursului și menținerea încheierii contestate, menționând că argumentele invocate de recurent sunt neîntemeiate.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

Conform art. 241 Cod 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. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. 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.

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.

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

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, la 07 februarie 2024 Curtea de Conturi a Republicii Moldova a emis Hotărârea nr. 04 „cu privire la Raportul de audit al conformității privind gestionarea patrimoniului public și a resurselor financiare de către IMSP „Institutul Oncologic” în anii 2022-2023 (9 luni)”, prin care a venit cu mai multe recomandării față de Ministerul Sănătății, Ministerul Finanțelor și IMSP „Institutul Oncologic”. (f.d. 2-70, dosar administrativ).

La 23 mai 2024 IMSP „Institutul Oncologic” a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Curții de Conturi a Republicii Moldova, solicitând anularea Hotărârii nr. 04 din 07 februarie 2024 „cu privire la Raportul de audit al conformității privind gestionarea patrimoniului public și a resurselor financiare de către IMSP „Institutul Oncologic” în anii 2022-2023 (9 luni)”, totodată a solicitat suspendarea executării Hotărârii nr. 04 din 07 februarie 2024.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024, a fost respinsă cererea reclamantei privind suspendarea executării Hotărârii Curții de Conturi nr. 04 din 07 februarie 2024 (f.d. 64-66).

La 12 iulie 2024 IMSP „Institutul Oncologic” a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu adoptarea unei noi încheieri prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Instanța de recurs analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe despre respingerea cererii reclamantului de suspendare a executării actului administrativ contestat, este justă și legală, având la bază cumulul dovezilor administrate, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită.

În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1)-(4) 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 pînă la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, dacă autoritatea publica învestită 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).

Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere.

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.

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de recurs reține că prin reglementările art. 214 din Codul administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității - suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Conform art. 10 alin. (1) 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.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, actele administrative individuale defavorabile sînt actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat.

Colegiul reține că suspendarea executării actului administrativ individual, reglementată de art. 214 Codul administrativ, este o măsură urgentă și provizorie care are finalitatea de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care invocă încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice. Asigurarea protecției efective se fundamentează pe art. 3, 36, 39, 40 și 219 Cod administrativ. Legiuitorul pornind de la principiul asigurării protecției efective a drepturilor persoanei, a reglementat expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ. Or, art. 3 Cod administrativ prevede expres că legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținând-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Completul judiciar reiterează că art. 172 alin. (2) Cod administrativ reglementează alternativ, dar nu cumulativ, două motive de suspendare a executării actului administrativ individual:

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.

Raportând prevederile normelor legale enunțate la circumstanțele speței, Colegiul consideră că judecătorul primei instanțe a ajuns la o concluzie corectă despre netemeinicia cererii de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil.

Or, scopul instituit de lege a operațiunii de suspendare a executării actului administrativ, constă în oferirea unei protecții provizorii drepturilor și intereselor persoanei prin aplicarea unor măsuri de urgență menite să preîntâmpine survenirea iminentă a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, în privința căruia există suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea acestuia.

În conformitate cu prevederile art. 93 alin. (1) Cod administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

Cu referire la motivul de suspendare prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ, Colegiul judiciar reține ca fiind corecte concluziile instanței de fond că, prin prisma prevederilor art. 93 din Codul administrativ, reclamantul a eșuat să convingă instanța de judecată de existența unor circumstanțe de natură să evidențieze serioase vicii de legalitate.

Criticile invocate de recurent precum că autoritatea publică pârâtă a emis actul administrativ contestat cu încălcarea legislației în vigoare, fără a fi luate în considerare toate circumstanțele cauzei, nu sunt suficiente pentru a fi apreciate ca suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Or, 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 învestirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare, prima instanță just a concluzionat că nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea hotărârii Curții de Conturi nr. 04 din 07.02.2024.

La fel, Colegiul consideră că este corectă argumentarea instanței de fond și despre lipsa unui substrat probatoriu cu referire la pretinsa existență a unor riscuri de producere a prejudiciilor ireparabile prin executarea actului administrativ contestat.

Recurentul a invocat că prin executarea în continuare a hotărârii Curții de Conturi nr. 04 din 07.02.2024, există riscul prejudicierii și compromiterea reputației profesionale a instituției.

Însă, analizând circumstanțele cauzei relevante argumentului invocat de recurent, Completul judiciar nu a identificat existența probelor confirmative în acest sens, iar instanța de judecată este în imposibilitate de a întemeia actul judecătoresc pe argumente neprobate.

În același timp, instanța de recurs menționează că în cazul unei eventuale hotărâri favorabile, devin aplicabile prevederile art. 228 alin. (1) din Codul administrativ, în conformitate cu care actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată, nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.

Conform art. 2006 alin. (1) din Codul civil, (1) Prejudiciul cauzat printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri de către o autoritate publică sau de către o persoană cu funcție de răspundere din cadrul ei se repară integral de autoritatea publică.

Astfel, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile, reclamantul ar avea posibilitate să-și valorifice dreptul său reglementat de Codul administrativ în coroborare cu Codul civil, solicitând compensarea prejudiciului cauzat prin actul administrativ contestat.

Prin urmare, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile în cadrul acțiunii în contestare, reclamantul va fi restabilit în drepturile încălcate, iar argumentele contrare nu pot fi reținute, întrucât sunt lipsite de justificare, având caracter declarativ.

Alte argumente invocate de recurent în susținerea poziției sale, nu pot fi reținute de instanța de recurs, deoarece se combat cu cele invocate mai sus și se referă la circumstanțele care au fost constatate și elucidate pe deplin de prima instanță, având la bază cumulul de probe, care au fost administrate și apreciate cu respectarea normelor de drept procedural și susținute de normele de drept material.

În consecință, instanța de recurs reține prin prisma jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume cauza Rebait și alții c. Franței, că art. 6 par. 1) al Convenției pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, nu impune motivarea în detaliu a unei decizii prin care o instanță de recurs, întemeindu-se pe dispoziții legale specifice, respinge recursul declarat împotriva sentinței pronunțate de o instanță inferioară, ca fiind lipsit de șanse de succes. Astfel, dat fiind că argumentele recursului sunt nefondate și combătute integral prin concluziile relatate supra, în speță lipsind temeiuri legale pentru anularea încheierii contestate, Colegiul conchide că recursul declarat este integral nefondat și pasibil de a fi respins.

Reieșind din cele expuse, dat fiind că instanța de recurs a constatat netemeinicia motivelor invocate de recurent, combătute integral prin argumentele expuse și concomitent a constatat legalitatea încheierii contestate prin prisma constatărilor expuse supra, Colegiul judiciar ajunge la concluzia de a respinge cererea de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de IMSP „Institutul Oncologic”.
Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 19 iunie 2024.
Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore