Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) judecător Cazacu Grigorii

Dosarul nr. 3a-559/24
2-23001991-02-3a-23052024

**D E C I Z I E**

12 mai 2026 municipiul Chişinău

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ
al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Goncear Violeta

examinând, în ședință publică, cererile de apel depuse de SRL „Media Resurse” și SRL „Telesistem TV” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse”, PP „Exclusiv Media” împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind anularea punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022,

precum și acțiunea intentată de SRL „Media Resurse” împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind obligarea retragerii punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022 în partea ce se referă la suspendarea licenței furnizorului de servicii media audiovizuale în privința SRL „Media Resurse”,

**A C O N S T A T A T :**

**Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:**

La 17 decembrie 2022, SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse”, PP „Exclusiv Media” s-au adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind anularea punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022.

*Prin încheierea Curții de Apel Chişină din 30 decembrie 2022,* s-au conexat cauzele în contencios administrativ la acţiunea înaintată de către PP „Exclusiv Media”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” împotriva Comisiei pentru

Situaţii Excepţionale, privind pct. 9 din dispoziţia nr. 54 din 16.12.2022, prin care pe perioada stării de urgenţă s-a suspendat licenţa de emisie pentru anumite servicii media audiovizuale de televiziune, la cauza iniţială nr. 3-419/22 înaintată de către SRL „TV-Comunicaţii Grup" împotriva Comisiei pentru Situaţii Excepţionale, privind pct. 9 din dispoziţia nr. 54 din 16.12.2022, prin care pe perioada stării de urgenţă s-a suspendat licenţa de emisie pentru anumite 2 servicii media audiovizuale de televiziune, cu atribuirea numărului comun a cauzelor 3- 419/22.

*Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 30 decembrie 2022,* s-a transmis cauza de contencios administrativ la acțiunea intentată de către SRL "TV-Comunicații Grup", SRL "Telesistem TV", SRL "Media Resurse", PP "Exclusiv Media" împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, privind anularea pct. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022, prin care pe perioada stării de urgență s-a suspendat licența de emisie pentru anumite servici media audiovizuale de televiziune, spre examinare la Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) instanță de contencios administrativ.

La 19 aprilie 2023, SRL „Media Resurse" s-a adresat cu acțiune împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind obligarea retragerii punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022 în partea ce se referă la suspendarea licenței furnizorului de servicii media audiovizuale în privința SRL „Media Resurse".

*Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 13 septembrie 2023*, s-a dispus conexarea cauzei de contencios administrativ intentate la acțiunea depusă de SRL „Media Resurse" împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind obligarea emiterii actului administrativ referitor la retragerea în tot a pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 (dosarul nr. 3-1001/2023) la cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de SRL „TV-Comunicații Grup", SRL „Telesistem TV", SRL „Media Resurse" și PP „Exclusiv Media" împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind anularea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 (dosarul nr. 3-23/2023), cu atribuirea numărului unic 3-23/2023.

*În motivarea acțiunii, reclamanta SRL „TV-Comunicații Grup" a indicat că,* prin pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022, a fost suspendată, pe perioada stării de urgență, licența de emisie a serviciului media audiovizual de televiziune „RTR Moldova".

A susținut că măsura dispusă este neîntemeiată și ilegală, întrucât motivele invocate de CSE - necesitatea protejării spațiului informațional național, prevenirea riscului de dezinformare, lista persoanelor supuse sancțiunilor internaționale și constatările din rapoartele de monitorizare ale Consiliului Audiovizualului nu au fost raportate concret la situația reclamantei.

A relevat că persoanele fizice și juridice incluse în anexa nr. 1 la Dispoziția CSE nr. 45/2022 nu au calitatea de fondator, administrator sau beneficiar efectiv al SRL „TV-Comunicații Grup" și că nu există hotărâri judecătorești irevocabile ori

alte acte care să dovedească existența unei legături între reclamantă și persoanele supuse sancțiunilor internaționale.

Totodată, a menționat că deciziile de sancționare emise anterior de Consiliul Audiovizualului în privința postului „RTR Moldova” au fost contestate în instanța de judecată și nu erau confirmate prin hotărâri judecătorești irevocabile. Reclamanta a mai invocat că Legea nr. 212/2004 și Regulamentul CSE, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001, nu îi conferă Comisiei competența de a suspenda licențele de emisie, atribuțiile acesteia în domeniul mass-media limitându-se la coordonarea informării populației despre cauzele, proporțiile și consecințele situației excepționale.

În consecință, a susținut că CSE și-a depășit competența, a intervenit nejustificat în libertatea de exprimare și în activitatea economică a furnizorului media și a solicitat anularea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la SRL „TV-Comunicații Grup”.

*În motivarea acțiunii, reclamanta SRL „Telesistem TV” a indicat că,* prin pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022, au fost suspendate licențele de emisie ale serviciilor media audiovizuale „Primul în Moldova” și „Accent TV”, fapt prin care i-au fost afectate libertatea de exprimare, dreptul la informație, dreptul de proprietate, libertatea activității economice și drepturile angajaților săi.

A susținut că starea de urgență a fost declarată în contextul conflictului militar din Ucraina, al pericolului pentru securitatea regională, al crizei energetice și al eventualei crize a refugiaților, fără a fi prezentate date care să demonstreze că activitatea reclamantei ar fi generat un risc concret pentru securitatea națională.

A relevat că SRL „Telesistem TV” nu figurează în lista persoanelor supuse sancțiunilor prevăzută în anexa nr. 1 la Dispoziția CSE nr. 45/2022 și că furnizorii media gestionați de aceasta nu au fost sancționați pentru propagarea războiului, răspândirea informațiilor false sau manipularea opiniei publice.

Potrivit reclamantei, suspendarea licențelor reprezintă o sancțiune care putea fi aplicată numai de Consiliul Audiovizualului, cu respectarea procedurii și a gradualității prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale.

A mai susținut că CSE și-a atribuit competențe care aparțin Parlamentului și Consiliului Audiovizualului, a eludat procedura legală ordinară și nu a demonstrat că mecanismele aflate la dispoziția autorității audiovizuale erau insuficiente.

Totodată, reclamanta a invocat lipsa unei motivări individualizate și nerespectarea principiilor legalității, scopului și proporționalității, arătând că ingerința nu era necesară și rezonabilă în raport cu scopul declarat. În consecință, a solicitat anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale SRL „Telesistem TV”.

*În motivarea acțiunii, reclamanta SRL „Media Resurse” a indicat că,* prin suspendarea licențelor de emisie ale serviciilor media audiovizuale „TV6” și „Orhei TV”, i-au fost afectate în mod direct dreptul la libertatea de exprimare, dreptul la

informație, dreptul de proprietate, libertatea desfășurării activității economice, concurența loială, precum și drepturile la muncă ale angajaților săi.

A susținut că măsura dispusă contravine art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, prevederilor Constituției, Legii nr. 212/2004 și Codului serviciilor media audiovizuale.

Reclamanta a relevat că SRL „Media Resurse" nu este inclusă în lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale și că nu a fost sancționată de Consiliul Audiovizualului pentru dezinformare, manipularea opiniei publice sau propagarea războiului.

A menționat că sancțiunile aplicate anterior vizau alte aspecte ale activității audiovizuale, unele având caracter tehnic, iar majoritatea deciziilor respective fuseseră contestate în instanța de judecată.

Potrivit reclamantei, CSE a derogat în mod nejustificat de la procedura prevăzută de Codul serviciilor media audiovizuale, deși Consiliul Audiovizualului era funcțional și dispunea de competența legală de a constata încălcările și de a aplica gradual sancțiunile.

A mai invocat că CSE nu a explicat de ce mecanismele ordinare erau insuficiente, nu a individualizat faptele imputate reclamantei și nu a realizat testul proporționalității, măsura fiind, în opinia sa, arbitrară, excesivă și lipsită de o justificare pertinentă. În consecință, a solicitat anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la SRL „Media Resurse".

*În motivarea acțiunii, reclamanta PP „Exclusiv Media" SRL a indicat că,* prin emiterea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 și suspendarea licenței de emisie a serviciului media audiovizual „NTV Moldova", au fost încălcate libertatea de exprimare, prezumția nevinovăției, dreptul persoanei de a-și cunoaște drepturile și obligațiile, precum și dreptul de proprietate.

A susținut că licența de emisie constituie un bun în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, deoarece titularul acesteia avea speranța legitimă de a continua activitatea economică și de a obține venituri din exploatarea licenței. Reclamanta a invocat că dispoziția contestată conține numai o motivare generală în drept, fără indicarea circumstanțelor de fapt care ar justifica suspendarea licenței sale.

A menționat că societatea, administratorul și asociații acesteia nu sunt incluși în lista persoanelor supuse sancțiunilor internaționale și nici nu s-a demonstrat afilierea lor cu persoanele cuprinse în lista respectivă.

De asemenea, în dispoziție nu au fost individualizate încălcările concrete imputate PP „Exclusiv Media" SRL. Reclamanta a susținut că suspendarea licenței nu putea fi dispusă fără epuizarea sancțiunilor graduale prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale și că nu putea fi sancționată repetat, printr-o măsură mai gravă, pentru aceleași fapte.

A mai indicat că majoritatea deciziilor Consiliului Audiovizualului fuseseră contestate, iar suspendarea licenței făcea iluzoriu dreptul său la un remediu efectiv.

Totodată, a invocat că Legea nr. 212/2004 și Regulamentul CSE nu conferă Comisiei competența de a suspenda licențe audiovizuale, atribuțiile sale limitându-se la coordonarea activității mass-media în vederea informării populației despre situația excepțională. În consecință, a solicitat anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la PP „Exclusiv Media" SRL.

*În motivarea acțiunii depuse la 19 aprilie 2023, reclamanta SRL „Media Resurse" a indicat că,* prin pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022, adoptată prin derogare de la art. 84 alin. (10) din Codul serviciilor media audiovizuale și de la prevederile Codului de procedură civilă, au fost suspendate licențele de emisie ale posturilor „TV6" și „Orhei TV".

A susținut că actul respectiv contravine art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, dispozițiilor constituționale, Legii nr. 212/2004 și Codului serviciilor media audiovizuale, fiind emis cu depășirea competenței atribuite CSE.

Reclamanta a menționat că nu figurează în lista persoanelor sancționate, că nu a fost sancționată de Consiliul Audiovizualului pentru dezinformare, manipulare sau propagandă de război și că nu au fost demonstrate legăturile sale cu persoanele supuse sancțiunilor internaționale.

A afirmat că CSE și-a atribuit competența Parlamentului de a legifera și competența Consiliului Audiovizualului de a sancționa furnizorii media, fără a explica în ce măsură instrumentele ordinare ale regulatorului audiovizual erau insuficiente.

De asemenea, a invocat lipsa unei motivări privind necesitatea și proporționalitatea derogării, precum și afectarea libertății de exprimare, a dreptului de proprietate și a dreptului la muncă al angajaților.

Reclamanta a remarcat că, prin refuzul CSE de a retrage pct. 9 al Dispoziției nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea care o privește, încălcarea drepturilor sale a continuat.

În consecință, a solicitat obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale să retragă pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale serviciilor media audiovizuale deținute de SRL „Media Resurse".

În drept, reclamanții și-au întemeiat pretențiile pe prevederile art. 1, 10 și 14 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, art. 1 din Protocolul nr. 1 adițional la Convenție, art. 4, 7, 16, 20, 23, 26, 32, 34, 43, 46 și 54 din Constituția Republicii Moldova, art. 3-5 din Legea nr. 64 din 23 aprilie 2010 cu privire la libertatea de exprimare, art. 4-6 și 20-22 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, art. 2, 7, 8 și 84 din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova, art.

1, 10, 11, 12, 17, 20, 21, 23, 28, 29, 31, 36, 39, 118, 137, 141, 162, 163, 172, 189, 191, 206 și 224 din Codul administrativ, precum și pe prevederile Regulamentului Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001.

**Soluția instanței de fond:**

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „TV-Comunicații Grup", SRL „Telesistem TV", SRL „Media Resurse", PP „Exclusiv Media" împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, privind anularea punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022, precum și acțiunea intentată de SRL „Media Resurse" împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale privind obligarea retragerii punctului nr. 9 din dispoziția nr. 54 din 16.12.2022 în partea ce se referă la suspendarea licenței furnizorului de servicii media audiovizuale în privința SRL „Media Resurse".

**Calea de atac exercitată:**

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 16 ianuarie 2024, SRL „Media Resurse" și SRL „Telesistem TV" prin intermediul reprezentantului lor, avocatul Bayram Natalia au declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023, cu emiterea unei noi hotărâri prin care să fie admisă în întregime acțiunea formulată.

*La 4 martie 2024, apelantul SRL „Media Resurse" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Bayram Natalia* a prezentat motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a indicat că hotărârea primei instanțe este neîntemeiată, fiind adoptată cu aplicarea eronată a normelor de drept material și fără examinarea efectivă a argumentelor esențiale invocate în acțiune. A susținut că instanța de fond s-a limitat la enumerarea normelor din Codul administrativ, Codul serviciilor media audiovizuale și Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, concluzionând nejustificat că instituirea stării de urgență îi conferea Comisiei pentru Situații Excepționale competența de a suspenda licențele furnizorilor de servicii media audiovizuale.

A relevat că pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 a fost adoptat cu încălcarea principiilor legalității, supremației dreptului, imparțialității, bunei-credințe și proporționalității, consacrate de Codul administrativ. Potrivit apelantei, autoritățile publice pot interveni în exercitarea drepturilor și libertăților numai în cazurile și condițiile expres stabilite de lege, iar exercitarea atribuțiilor nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost conferite.

A menționat că art. 22 din Legea nr. 212/2004 și pct. 6-9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001, nu îi acordă CSE competența de a suspenda licențele de

emisie. În domeniul mass-media, atribuțiile Comisiei s-ar limita la coordonarea activității mijloacelor de informare în masă în scopul informării populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, măsurile întreprinse de Guvern și regulile de comportare în asemenea împrejurări. Prin urmare, CSE nu era îndreptățită să sisteze activitatea unui furnizor media și să exercite atribuții care aparțin Consiliului Audiovizualului.

Apelanta a susținut că, prin adoptarea pct. 9 din Dispoziția nr. 54/2022, CSE și-a atribuit competențe care aparțin Parlamentului și Consiliului Audiovizualului, derogând de la procedura legală de suspendare a licențelor prevăzută de Codul serviciilor media audiovizuale. Or, nici Legea nr. 212/2004 și nici Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență nu ar fi autorizat CSE să legifereze, să substituie Parlamentul ori să preia competența autorității publice autonome în domeniul audiovizualului.

A invocat că, în perioada stării de urgență, Parlamentul, Guvernul și Consiliul Audiovizualului erau funcționale, iar acesta din urmă constituia autoritatea competentă să acorde licențe și să aplice sancțiuni furnizorilor media. În opinia apelantei, CSE nu a explicat de ce mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale erau insuficiente și nici în ce mod preluarea competențelor regulatorului audiovizual ar fi fost necesară pentru gestionarea situației excepționale.

A mai indicat că starea de urgență a fost instituită în contextul conflictului militar din Ucraina și al pericolelor pentru securitatea regională, iar prelungirea acesteia a fost justificată prin ostilitățile militare, criza energetică și riscul unei noi crize a refugiaților. Totuși, autoritățile nu ar fi prezentat date concrete care să demonstreze existența unui pericol pentru securitatea națională generat de activitatea serviciilor media deținute de SRL „Media Resurse”.

Partea apelantă a accentuat că SRL „Media Resurse” nu este inclusă în lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale, prevăzută în anexa nr. 1 la Dispoziția CSE nr. 45 din 31 octombrie 2022. De asemenea, aceasta nu ar fi fost sancționată de Consiliul Audiovizualului pentru dezinformare, manipularea opiniei publice sau propagarea războiului. În aceste condiții, motivele generale expuse în pct. 9 al dispoziției nu ar demonstra existența unor fapte concrete imputabile apelantei și nu ar justifica suspendarea licențelor de emisie ale posturilor „TV6” și „Orhei TV”.

A susținut că actul administrativ contestat nu este motivat în conformitate cu art. 31 și 118 din Codul administrativ, deoarece nu conține circumstanțele de fapt individuale care au determinat aplicarea măsurii în privința SRL „Media Resurse”, nu identifică materialele audiovizuale pretins ilegale, încălcările concrete comise și nici sancțiunile care ar fi justificat suspendarea licențelor. Simpla trimitere la informații generale privind controlul exercitat de persoane sancționate asupra unor

furnizori media și la rapoartele Consiliului Audiovizualului nu ar constitui o motivare pertinentă și suficientă.

Totodată, apelanta a invocat că suspendarea licențelor nu corespunde principiului proporționalității. CSE nu ar fi verificat dacă măsura urmărea un scop legitim, dacă era potrivită și necesară pentru atingerea acestuia și dacă exista un raport rezonabil între interesul public urmărit și atingerea adusă drepturilor reclamantei. Nu ar fi fost analizată posibilitatea aplicării unor măsuri mai puțin restrictive și nici consecințele suspendării asupra libertății de exprimare, dreptului la informație, dreptului de proprietate, activității economice și dreptului la muncă al angajaților.

În susținerea acestei poziții, apelanta a făcut referire la jurisprudența Curții Constituționale referitoare la limitele competențelor autorităților executive în perioada stării de urgență, potrivit căreia autoritățile responsabile de gestionarea acesteia nu pot depăși sfera puterii executive, iar atribuțiile suplimentare trebuie să fie strict legate de motivele și scopurile care au determinat declararea stării de urgență. A invocat că starea de urgență nu permite modificarea echilibrului constituțional al puterilor și nici substituirea autorităților cărora legea le atribuie competențe speciale.

În același timp, partea apelantă a susținut că suspendarea licențelor de emisie a constituit o ingerință nejustificată în libertatea de exprimare garantată de art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 32 din Constituție, precum și în dreptul de proprietate protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Licențele de emisie ar reprezenta bunuri în sensul Convenției, iar suspendarea acestora a lipsit societatea de posibilitatea de a-și desfășura activitatea și de a obține venituri, afectând concomitent locurile de muncă ale angajaților săi.

În final, apelanta a reiterat că pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 este afectat de vicii grave de competență, procedură, motivare și proporționalitate, iar prima instanță nu a oferit un răspuns efectiv acestor argumente. În consecință, a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 28 decembrie 2023, emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii și anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale SRL „Media Resurse”.

*La 4 martie 2024, apelantul SRL „Telesistem TV” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Spînu Mariana* a prezentat motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, apelantul a indicat că, hotărârea primei instanțe este neîntemeiată, fiind adoptată cu aplicarea eronată a normelor de drept material și fără examinarea efectivă a argumentelor esențiale invocate în acțiune. A susținut că instanța de fond s-a limitat la enumerarea normelor din Codul administrativ, Codul serviciilor media audiovizuale și Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, concluzionând nejustificat că instituirea stării de

urgență conferea Comisiei pentru Situații Excepționale competența de a suspenda licențele furnizorilor de servicii media audiovizuale.

A relevat că pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 a fost adoptat cu încălcarea principiilor legalității, supremației dreptului, imparțialității, bunei-credințe și proporționalității, consacrate de Codul administrativ. Potrivit apelantei, autoritățile publice sunt obligate să acționeze în limitele competențelor conferite de lege, iar restrângerea drepturilor și libertăților poate fi dispusă numai în cazurile și în condițiile expres prevăzute de lege, fără ca exercitarea atribuțiilor să devină contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

A menționat că art. 22 din Legea nr. 212/2004 și pct. 6-9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001, nu îi acordă CSE competența de a suspenda licențele de emisie. În domeniul mass-media, atribuțiile Comisiei s-ar limita la coordonarea activității mijloacelor de informare în masă în scopul informării populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, măsurile întreprinse de Guvern și regulile de comportare în asemenea împrejurări. Prin urmare, CSE nu era îndreptățită să suspende activitatea unor posturi de televiziune și să exercite atribuții care aparțin Consiliului Audiovizualului.

Apelanta a susținut că, prin adoptarea pct. 9 din Dispoziția nr. 54/2022, CSE și-a atribuit competențe care aparțin Parlamentului și Consiliului Audiovizualului, derogând nejustificat de la procedura legală de suspendare a licențelor prevăzută de Codul serviciilor media audiovizuale. Or, nici Legea nr. 212/2004 și nici Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență nu ar fi autorizat CSE să legifereze, să substituie Parlamentul ori să preia competența autorității publice autonome în domeniul audiovizualului.

A invocat că, în perioada stării de urgență, Parlamentul, Guvernul și Consiliul Audiovizualului erau pe deplin funcționale, iar acesta din urmă constituia autoritatea competentă să acorde licențe și să aplice sancțiuni furnizorilor media. CSE nu ar fi explicat de ce mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale erau insuficiente și nici în ce mod derogarea de la procedura legală și preluarea atribuțiilor regulatorului audiovizual erau necesare pentru gestionarea situației excepționale.

A mai indicat că starea de urgență a fost declarată în contextul conflictului militar din Ucraina și al pericolului pentru securitatea regională, iar prelungirea acesteia a fost justificată prin continuarea ostilităților, criza energetică și riscul unei crize a refugiaților. Totuși, în raportul CSE și în explicațiile prezentate pentru prelungirea stării de urgență nu ar fi fost indicate date concrete care să demonstreze că activitatea serviciilor media „Primul în Moldova” și „Accent TV” reprezenta un pericol pentru securitatea națională.

Partea apelantă a accentuat că SRL „Telesistem TV” nu este inclusă în lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale, prevăzută în anexa

nr. 1 la Dispoziția CSE nr. 45 din 31 octombrie 2022. De asemenea, serviciile media deținute de aceasta nu ar fi fost sancționate pentru răspândirea informațiilor false, manipularea opiniei publice sau propagarea războiului. În aceste condiții, motivele generale expuse în pct. 9 al dispoziției nu ar demonstra existența unor fapte concrete imputabile apelantei și nu ar justifica suspendarea licențelor de emisie ale posturilor „Primul în Moldova” și „Accent TV”.

A susținut că sancțiunile aplicate anterior de Consiliul Audiovizualului priveau alte aspecte ale activității audiovizuale, unele având caracter tehnic, precum durata programelor difuzate în limba română, indicarea mențiunii „Arhivă” sau exactitatea anumitor relatări. Mai mult, o parte dintre deciziile de sancționare fuseseră contestate în instanța de contencios administrativ și nu erau confirmate prin hotărâri judecătorești definitive.

Apelanta a invocat că suspendarea licențelor reprezintă o sancțiune gravă, care, potrivit art. 84 din Codul serviciilor media audiovizuale, putea fi aplicată numai de Consiliul Audiovizualului și numai după parcurgerea graduală a sancțiunilor prevăzute de lege. Prin derogarea de la această procedură, CSE ar fi lipsit reclamanta de garanțiile procesuale recunoscute furnizorilor media și de posibilitatea de a contesta efectiv faptele și încălcările reținute în sarcina sa.

Totodată, partea apelantă a susținut că actul administrativ contestat nu este motivat în conformitate cu art. 31 și 118 din Codul administrativ. Dispoziția nu ar indica circumstanțele de fapt individuale care au determinat aplicarea măsurii în privința SRL „Telesistem TV”, materialele audiovizuale pretins ilegale, încălcările concrete comise și nici raportul dintre aceste împrejurări și necesitatea suspendării licențelor. Simpla trimitere la informații generale privind controlul exercitat de persoane sancționate asupra unor furnizori media și la rapoartele Consiliului Audiovizualului nu ar constitui o motivare pertinentă și suficientă.

A mai indicat că măsura contestată nu corespunde principiului proporționalității, deoarece CSE nu ar fi demonstrat că suspendarea licențelor era potrivită, necesară și rezonabilă pentru atingerea scopului declarat. Nu ar fi fost analizată posibilitatea aplicării unor măsuri mai puțin restrictive și nici consecințele suspendării asupra libertății de exprimare, dreptului la informație, dreptului de proprietate, libertății activității economice și dreptului la muncă al angajaților societății.

În susținerea poziției sale, apelanta a făcut referire la jurisprudența Curții Constituționale privind limitele competențelor autorităților executive pe durata stării de urgență, potrivit căreia autoritățile responsabile de gestionarea acesteia nu pot depăși sfera de competență a puterii executive, iar atribuțiile suplimentare trebuie să fie strict legate de motivele și obiectivele care au determinat declararea stării de urgență. A invocat că nici în împrejurări excepționale nu este permisă modificarea echilibrului constituțional al puterilor sau substituirea autorităților cărora legea le-a atribuit competențe speciale.

În același timp, partea apelantă a susținut că suspendarea licențelor de emisie constituie o ingerință nejustificată în libertatea de exprimare garantată de art. 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 32 din Constituție, precum și în dreptul de proprietate protejat de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Licențele de emisie ar reprezenta bunuri în sensul Convenției, iar suspendarea acestora a lipsit societatea de posibilitatea desfășurării activității economice și obținerii veniturilor, afectând concomitent locurile de muncă ale angajaților săi.

În final, apelanta a reiterat că pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 este afectat de vicii grave de competență, procedură, motivare și proporționalitate, că măsura dispusă este arbitrară și neprevizibilă, iar prima instanță nu a oferit un răspuns efectiv argumentelor formulate. În consecință, a solicitat casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 28 decembrie 2023, emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii și anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale SRL „Telesistem TV”.

**Poziția intimatului pe marginea apelurilor:**

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38, 216 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra apelurilor depuse în prezenta cauză.

La 23 octombrie 2024, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, a depus referință asupra cererii de apel, prin care a solicitat respingerea apelurilor ca fiind neîntemeiate, cu menținerea hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023.

**Admisibilitatea apelului:**

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, *instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, *apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) a fost pronunțat public la data de 28 decembrie 2023, iar cererile de apel au fost depuse la 16 ianuarie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelurile au fost depuse în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii*

*motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*.

În speță, hotărârea motivată a fost expediată repetat apelanților la data de 20 martie 2024 (f.d. 179 vol.II), iar motivările apelurilor au fost depuse anterior, la 4 martie 2024. Astfel, Completul judiciar constată că motivările apelurilor au fost depuse în termenul prevăzut la 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Totodată, se constată că apelanții au prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul prevederilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererilor de apel, motiv pentru care se purcede la examinarea apelurilor în fond.

**Argumentele părților în cadrul judecării apelului:**

În cadrul ședinței instanței de apel, reprezentantul apelantei SRL „Media Resurse" avocatul Bayram Natalia, reprezentantul apelantei SRL „Telesistem TV", avocatul Spînu Mariana, intimații Comisia pentru Situații Excepționale, SRL „TV-Comunicații Grup" și PP „Exclusiv Media", fiind legal citați, nu s-au prezentat. Astfel, Completul judiciar, conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților neprezenți la proces, care au fost citați legal cu privire la timpul și locul examinării cauzei.

**Aprecierea instanței de apel:**

***Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererilor de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelurile sunt admisibile pentru examinare, dar neîntemeiate, motiv pentru care se impune respingerea cererilor de apel, din următoarele considerente.***

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul*.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul administrativ, *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, *instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act*

*administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege*.

Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HirroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

***Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că***, prin Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022, având în vedere situația legată de securitatea regională și pericolul la adresa securității naționale, a fost declarată stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pentru o perioadă de 60 de zile. Ulterior, durata stării de urgență a fost prelungită succesiv prin Hotărârile Parlamentului nr. 105 din 21 aprilie 2022, nr. 163 din 23 iunie 2022, nr. 245 din 8 septembrie 2022, nr. 278 din 6 octombrie 2022 și nr. 330 din 1 decembrie 2022, fiind menținută abilitarea Comisiei pentru Situații Excepționale de a emite dispoziții în vederea punerii în executare a măsurilor necesare gestionării situației excepționale.

La 16 decembrie 2022, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 54, în temeiul art. 22 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, al Hotărârii

Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 și al hotărârilor ulterioare privind prelungirea stării de urgență.

**Prin pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022**, prin derogare de la art. 84 alin. (10) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova și de la Capitolul XXII[3] din Codul de procedură civilă, în scopul protejării spațiului informațional național și prevenirii riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false sau prin tentative de manipulare a opiniei publice, pe perioada stării de urgență s-a dispus suspendarea licențelor de emisie pentru următoarele servicii media audiovizuale de televiziune:

1. „Primul în Moldova", furnizat de SRL „Telesistem TV";
2. „RTR Moldova", furnizat de SRL „TV-Comunicații Grup";
3. „Accent TV", furnizat de SRL „Telesistem TV";
4. „NTV Moldova", furnizat de PP „Exclusiv Media" SRL;
5. „TV6", furnizat de SRL „Media Resurse";
6. „Orhei TV", furnizat de SRL „Media Resurse".

Nefiind de acord cu măsura dispusă, la 17 decembrie 2022, SRL „TV-Comunicații Grup", SRL „Telesistem TV", SRL „Media Resurse" și PP „Exclusiv Media" SRL s-au adresat Curții de Apel Chișinău cu acțiuni în contencios administrativ împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, solicitând anularea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie deținute de fiecare reclamantă.

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 30 decembrie 2022, acțiunile depuse de PP „Exclusiv Media" SRL, SRL „Telesistem TV" și SRL „Media Resurse" au fost conexate la cauza inițială intentată la acțiunea SRL „TV-Comunicații Grup", cu atribuirea numărului comun 3-419/2022. Prin aceeași încheiere, cauza conexată a fost transmisă spre examinare Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani).

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 9 ianuarie 2023, a fost declarat conflict negativ de competență, instanța apreciind că actul contestat are caracter normativ, iar dosarul a fost transmis Curții Supreme de Justiție pentru soluționarea conflictului.

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 29 martie 2023, s-a constatat competența Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), de a examina cauza, aceasta fiind remisă instanței respective pentru judecare în fond.

La 19 aprilie 2023, SRL „Media Resurse" a înaintat o acțiune separată împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, solicitând obligarea autorității publice să emită actul administrativ privind retragerea în tot a pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale serviciilor media audiovizuale deținute de reclamantă.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 13 septembrie 2023, cauza intentată la acțiunea SRL „Media Resurse" privind obligarea emiterii actului

administrativ de retragere a pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022, înregistrată cu nr. 3-1001/2023, a fost conexată la cauza intentată la acțiunile celor patru furnizori media privind anularea aceluiași punct al dispoziției, înregistrată cu nr. 3-23/2023, cauzelor fiindu-le atribuit numărul unic 3-23/2023.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeiniciei acţiunilor şi le-a respins integral.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

***Admisibilitatea acțiunii.***

În conformitate cu 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*.

Conform art. 3 din Codul administrativ, *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, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept*.

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că *activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi 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 şi se aplică nemijlocit legea*.

Potrivit 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*.

Conform art. 206 alin.(1) lit. a) din Codul administrativ, *o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare)*.

Din punctul de vedere al felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate și din scopul juridic urmărit, Completul de judecată apreciază că acțiunile înaintate de SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL

„Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL reprezintă acțiuni în contestare, în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual, iar, în speță, reclamanții urmăresc anularea pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea prin care au fost suspendate licențele de emisie ale serviciilor media audiovizuale deținute de aceștia.

În ceea ce privește cerința formulată separat de SRL „Media Resurse” privind obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale să retragă pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor sale de emisie, Completul judiciar constată că aceasta nu urmărește obținerea unui act administrativ individual favorabil distinct, ci înlăturarea efectelor juridice ale aceluiași act administrativ individual defavorabil. Astfel, indiferent de formularea literală a pretenției, finalitatea juridică urmărită de reclamantă constă în desființarea măsurii de suspendare a licențelor serviciilor media audiovizuale „TV6” și „Orhei TV”.

Prin urmare, litigiul dedus judecății urmează a fi examinat, în ansamblu, potrivit regulilor aplicabile acțiunii în contestare.

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, *cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*.

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, *acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*.

Astfel, ținând cont de natura juridică a pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022, care, în partea contestată, constituie un act administrativ individual defavorabil, precum și de faptul că sediul autorității publice emitente se află în municipiul Chișinău, Completul judiciar constată că examinarea în fond a prezentelor acțiuni ține de competența materială și teritorială a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

De altfel, chestiunea competenței a fost soluționată prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 29 martie 2023, prin care s-a constatat competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, de a judeca prezenta cauză și s-a dispus remiterea acesteia instanței respective pentru examinare în fond.

Prin urmare, acțiunile au fost depuse și examinate de instanța competentă, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, *actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public*.

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și (2) din Codul administrativ, prescrie că *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*.

În speță, instanța de apel constată că pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022, în partea contestată, întrunește elementele unui act administrativ individual defavorabil. Or, prin măsura respectivă, autoritatea publică a dispus suspendarea, pe perioada stării de urgență, a unor licențe de emisie determinate, aparținând unor furnizori de servicii media expres identificați, și anume SRL „Telesistem TV”, SRL „TV-Comunicații Grup”, PP „Exclusiv Media” SRL și SRL „Media Resurse”.

Deși Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 cuprinde mai multe reglementări adoptate în contextul stării de urgență, pct. 9 al acesteia nu instituie o normă generală și abstractă, aplicabilă unui număr nedeterminat de subiecți, ci reglementează cazuri individuale în domeniul dreptului public. Destinatarii măsurii sunt determinați expres prin denumirea furnizorului, serviciul media audiovizual și datele licenței de emisie supuse suspendării.

În consecință, pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022, în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale serviciilor media „Primul în Moldova”, „RTR Moldova”, „Accent TV”, „NTV Moldova”, „TV6” și „Orhei TV”, reprezintă un act administrativ individual defavorabil, susceptibil de control judecătoresc pe calea acțiunii în contestare.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*.

În conformitate cu 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 accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, *controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. 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*.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei*

*autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*.

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11 alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În speță, prin prisma art. 10 și 11 din Codul administrativ, reclamanții SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL sunt destinatarii actului administrativ contestat.

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamanții SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL au revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim, în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, *(1) până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă,* ***cu excepţiile prevăzute de lege.***

În speță, Completul judiciar reține că, potrivit pct. 5.2.4 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 5 din 2 martie 2022, dispozițiile normative și individuale ale organelor competente în domeniul planificării, organizării și coordonării activității de aplicare a măsurilor impuse de starea de urgență se contestă direct la instanța de judecată competentă, fără parcurgerea unei proceduri prealabile.

Prin urmare, în privința acțiunilor depuse la 17 decembrie 2022 de SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL, având ca obiect anularea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022, respectarea procedurii prealabile nu era obligatorie, reclamanții fiind îndreptățiți să sesizeze direct instanța de contencios administrativ.

În ceea ce privește acțiunea depusă ulterior de SRL „Media Resurse”, prin care s-a solicitat obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale să retragă pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea

licențelor sale de emisie, din materialele cauzei rezultă că reclamanta s-a adresat în prealabil autorității publice cu solicitarea de retragere a măsurii, iar aceasta nu a fost satisfăcută. Astfel, și sub acest aspect, condiția referitoare la procedura prealabilă nu împiedică examinarea acțiunii în fond.

Totodată, potrivit pct. 5.2.4 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 5 din 2 martie 2022, dispozițiile normative și individuale ale organelor competente în domeniul planificării, organizării și coordonării activității de aplicare a măsurilor impuse de starea de urgență se contestă direct la curtea de apel în circumscripția căreia se află organul al cărui act se contestă, în termen de 72 de ore de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau din momentul afișării pe pagina web oficială a Guvernului.

În speță, pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 a fost adoptat și publicat la 16 decembrie 2022, iar SRL „TV-Comunicații Grup", SRL „Telesistem TV", SRL „Media Resurse" și PP „Exclusiv Media" SRL au sesizat instanța de contencios administrativ la 17 decembrie 2022. Prin urmare, acțiunile în contestare au fost depuse în interiorul termenului special de 72 de ore stabilit de dispozițiile aplicabile în perioada stării de urgență.

În ceea ce privește acțiunea depusă separat de SRL „Media Resurse", Completul judiciar reține că, la 27 februarie 2023, societatea a adresat Comisiei pentru Situații Excepționale o petiție prin care a solicitat retragerea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor sale de emisie. La 15 martie 2023, reclamanta a recepționat răspunsul nr. 15-81-2713, prin care solicitarea i-a fost respinsă.

La 28 martie 2023, SRL „Media Resurse" a depus cerere prealabilă, solicitând emiterea unei decizii privind retragerea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea care o vizează. Prin răspunsul din 11 aprilie 2023, Comisia pentru Situații Excepționale a refuzat emiterea actului administrativ solicitat.

Conform art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile de la data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă ori de la data expirării termenului prevăzut de Codul administrativ pentru soluționarea acesteia.*

La 19 aprilie 2023, SRL „Media Resurse" a sesizat instanța de judecată cu acțiunea privind obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale să emită actul administrativ de retragere a pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la licențele sale de emisie. Astfel, acțiunea a fost depusă în interiorul termenului de 30 de zile calculat de la comunicarea răspunsului din 11 aprilie 2023.

În consecință, Completul judiciar constată că atât acțiunile în contestare depuse la 17 decembrie 2022, cât și acțiunea în obligare depusă de SRL „Media Resurse" la 19 aprilie 2023 au fost înaintate cu respectarea termenelor prevăzute de lege, nefiind incident vreun temei de inadmisibilitate sub acest aspect.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamanții SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL sunt subiecți de sesizare a instanței de contencios administrativ, au respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunile depuse nu sunt exceptate de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunilor în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunilor.

***Cu referire la fondul acțiunii.***

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) și f) din Codul administrativ, *‚examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e)***.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, *fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.*

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți*.

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că, reclamanții SRL „TV-Comunicații Grup”, SRL „Telesistem TV”, SRL „Media Resurse” și PP „Exclusiv Media” SRL înaintând prezenta acțiune în contencios administrativ, au solicitat anularea pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea prin care, pe perioada stării de urgență, au fost suspendate licențele de emisie ale serviciilor media audiovizuale „Primul în Moldova”, „RTR Moldova”, „Accent TV”, „NTV Moldova”, „TV6” și „Orhei TV”.

Totodată, prin acțiunea separată depusă la 19 aprilie 2023, SRL „Media Resurse” a solicitat obligarea Comisiei pentru Situații Excepționale să emită actul administrativ privind retragerea pct. 9 din Dispoziția nr. 54 din 16 decembrie 2022 în partea referitoare la suspendarea licențelor de emisie ale serviciilor media audiovizuale „TV6” și „Orhei TV”.

Cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că, potrivit art. 32 alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova (în vigoare la data emiterii actului

administrativ contestat), „*(1) Oricărui cetăţean îi este garantată libertatea gîndirii, a opiniei, precum şi libertatea exprimării în public prin cuvînt, imagine sau prin alt mijloc posibil. (2) Libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie*”.

Conform art. 34 alin. (1), (2) și (4) din Constituția Republicii Moldova (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Dreptul persoanei de a avea acces la orice informaţie de interes public nu poate fi îngrădit. (2) Autorităţile publice, potrivit competenţelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetăţenilor asupra treburilor publice şi asupra problemelor de interes personal. [...] (4) Mijloacele de informare publică, de stat sau private, sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice*”.

Potrivit art. 54 alin. (2) și (4) din Constituția Republicii Moldova (în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(2) Exerciţiul drepturilor şi libertăţilor nu poate fi supus altor restrîngeri decît celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internaţional şi sunt necesare în interesele securităţii naţionale, integrităţii teritoriale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă şi infracţiunilor, protejării drepturilor, libertăţilor şi demnităţii altor persoane, împiedicării divulgării informaţiilor confidenţiale sau garantării autorităţii şi imparţialităţii justiţiei. [...] (4) Restrîngerea trebuie să fie proporţională cu situaţia care a determinat-o şi nu poate atinge existenţa dreptului sau a libertăţii*”.

Conform art. 10 alin. (1) și (2) din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (aplicabil la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare. Acest drept cuprinde libertatea de opinie şi libertatea de a primi sau de a comunica informaţii ori idei fără amestecul autorităţilor publice şi fără a ţine seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică statele să supună societăţile de radiodifuziune, de cinematografie sau de televiziune unui regim de autorizare. (2) Exercitarea acestor libertăţi ce comportă îndatoriri şi responsabilităţi poate fi supusă unor formalităţi, condiţii, restrîngeri sau sancţiuni prevăzute de lege, care constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea naţională, integritatea teritorială sau siguranţa publică, apărarea ordinii şi prevenirea infracţiunilor, protecţia sănătăţii sau a moralei, protecţia reputaţiei sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informaţii confidenţiale sau pentru a garanta autoritatea şi imparţialitatea puterii judecătoreşti*”.

Potrivit art. 22 alin. (1) lit. a), d) și i) și alin. (2) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Pe durata stării de urgenţă, Comisia pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova are următoarele atribuţii: a) emite dispoziţii privind aplicarea măsurilor de protecţie a populaţiei şi bunurilor, de localizare şi lichidare a consecinţelor situaţiilor excepţionale, de*

*apărare a statului de drept şi de menţinere sau restabilire a stării de legalitate; [...] d) coordonează activitatea mijloacelor de informare în masă privind informarea populaţiei despre cauzele şi proporţiile situaţiei excepţionale, despre măsurile întreprinse de Guvern pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situaţii şi protecţia populaţiei, precum şi privind familiarizarea populaţiei cu regulile de comportare în timpul situaţiei excepţionale; [...] i) exercită alte atribuţii necesare. (2) Dispoziţiile Comisiei pentru Situaţii Excepţionale a Republicii Moldova se publică pe pagina web oficială a Guvernului şi sunt executorii pentru conducătorii autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, ai agenţilor economici, ai instituţiilor publice, precum şi pentru cetăţeni*".

Conform art. 2 pct. 13 lit. c) și pct. 19 din Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență (în redacția aplicabilă la data emiterii actului administrativ contestat), pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a fost abilitată să emită dispoziții în vederea „*introducerii unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicaţii, combaterii dezinformării, a ştirilor false şi a discursului de ură*", precum și pentru „*efectuarea altor acţiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării şi lichidării consecinţelor situaţiilor care au impus declararea stării de urgenţă*".

Potrivit pct. 9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001 (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*Comisia pentru Situaţii Excepţionale are dreptul să adopte, în limitele competenţei sale, decizii şi să le emită sub formă de dispoziţii. Dispoziţiile Comisiei sunt executorii pentru conducătorii autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, ai agenţilor economici, ai instituţiilor publice, precum şi pentru cetăţeni*".

Potrivit art. 7 alin. (1) și art. 8 alin. (1) din Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova nr. 174 din 8 noiembrie 2018 (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Statul garantează libertatea de exprimare furnizorilor de servicii media şi distribuitorilor de servicii media*", iar „*furnizorii de servicii media au dreptul să decidă independent şi liber asupra conţinutului serviciilor media audiovizuale, în conformitate cu legislaţia privind serviciile media audiovizuale şi cu condiţiile licenţei de emisie*".

Conform art. 13 alin. (1) din Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174/2018 (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*În virtutea dreptului fundamental la informare, furnizorii de servicii media trebuie să respecte următoarele exigenţe: a) să asigure distingerea clară între fapte şi opinii; b) să informeze cu privire la un fapt sau un eveniment corect, iar informaţia să fie verificată şi prezentată în mod imparţial şi cu bună-credinţă*".

Potrivit art. 84 alin. (1), (2) și (10) din Codul serviciilor media audiovizuale nr. 174/2018 (în redacția în vigoare la data emiterii actului administrativ contestat), „*(1) Furnizorii de servicii media, furnizorii de servicii de platformă de partajare a*

*materialelor video şi distribuitorii de servicii media poartă răspundere pentru încălcarea legislaţiei în domeniul audiovizualului în conformitate cu prezentul articol şi cu legislaţia în vigoare. (2) Pentru încălcarea prevederilor prezentului cod, Consiliul Audiovizualului aplică sancţiuni stabilite individual, în funcţie de gravitatea încălcării, de efectele acesteia, precum şi de frecvenţa încălcărilor comise în ultimele 12 luni. [...] (10) Se sancţionează cu suspendarea licenţei de emisie sau a autorizaţiei de retransmisiune furnizorul de servicii media sau, respectiv, distribuitorul de servicii media care a comis în mod repetat, în decurs de 12 luni, încălcările prevăzute la alin. (8). Suspendarea licenţei de emisie sau a autorizaţiei de retransmisiune se aplică după ce au fost aplicate gradual sancţiunile prevăzute la alin. (4)-(8[1])*".

În lumina celor expuse și întru verificarea legalității pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022, Completul judiciar constată că soluția primei instanțe privind respingerea acțiunilor este legală și întemeiată, iar argumentele invocate de apelantele SRL „Media Resurse" și SRL „Telesistem TV" nu sunt de natură să determine casarea hotărârii contestate.

În primul rând, Completul judiciar reține că legalitatea măsurii contestate nu poate fi examinată izolat, exclusiv prin raportare la mecanismul ordinar de sancționare prevăzut de Codul serviciilor media audiovizuale, fără a se ține seama de regimul juridic excepțional existent la momentul emiterii acesteia.

La 16 decembrie 2022, Republica Moldova se afla sub imperiul stării de urgență declarate prin Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 și prelungite succesiv, inclusiv prin Hotărârea Parlamentului nr. 330 din 1 decembrie 2022. Instituirea acestui regim excepțional a fost determinată de conflictul militar declanșat pe teritoriul Ucrainei, de riscurile pentru securitatea regională și națională, precum și de necesitatea adoptării unor măsuri prompte pentru prevenirea și diminuarea consecințelor situației create.

Prin art. 2 pct. 13 lit. c) din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022, Comisia pentru Situații Excepționale a fost abilitată expres să emită dispoziții în vederea introducerii unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații și a combaterii dezinformării, a știrilor false și a discursului de ură. Totodată, pct. 19 al aceluiași articol a permis efectuarea altor acțiuni necesare pentru prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență.

Aceste prevederi urmează a fi interpretate în coroborare cu art. 22 alin. (1) lit. a), d) și i) din Legea nr. 212/2004, care abilitează CSE să emită dispoziții pentru apărarea statului de drept și menținerea stării de legalitate, să coordoneze activitatea mijloacelor de informare în masă și să exercite alte atribuții necesare pe durata stării de urgență.

Prin urmare, contrar argumentelor apelantelor, competența CSE în domeniul informațional nu se limita la transmiterea către populație a unor comunicate privind

situația excepțională. Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 a prevăzut expres posibilitatea adoptării unor măsuri pentru combaterea dezinformării și a știrilor false, în considerarea riscurilor specifice generate de războiul din statul vecin și de amenințările aferente asupra securității naționale.

În acest context, Completul judiciar consideră relevantă Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, prin care s-a reținut că utilizarea de către legislator a unor formulări precum „aplicarea altor măsuri necesare", „exercitarea altor atribuții necesare" sau „efectuarea altor acțiuni necesare" este indispensabilă în domeniul gestionării stărilor de urgență. Or, autoritățile responsabile trebuie să dispună de flexibilitatea necesară pentru a reacționa prompt la situații imprevizibile, a căror natură și amploare nu pot fi anticipate în mod exhaustiv de legislator.

Totodată, Curtea Constituțională a stabilit că această flexibilitate nu conferă executivului o putere nelimitată, măsurile adoptate fiind constituționale în măsura în care sunt necesare realizării scopurilor care au stat la baza declarării stării de urgență, nu depășesc sfera de competență a puterii executive și rămân supuse unui control efectiv.

Raportând aceste exigențe la circumstanțele cauzei, Completul judiciar constată că măsura contestată se înscrie în limitele stabilite.

Astfel, suspendarea temporară a licențelor de emisie a urmărit protejarea spațiului informațional național și prevenirea riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false sau prin tentative de manipulare a opiniei publice, inclusiv în reflectarea războiului din Ucraina. Scopul măsurii avea, așadar, o legătură directă și obiectivă cu situația care a determinat declararea și prelungirea stării de urgență, nefiind vorba despre o intervenție într-un domeniu străin motivelor care au justificat instituirea regimului excepțional.

Totodată, CSE nu a modificat cu caracter permanent Codul serviciilor media audiovizuale, nu a desființat competențele Consiliului Audiovizualului și nici nu a retras definitiv licențele de emisie. Aceasta a instituit o măsură executivă temporară, aplicabilă numai pe durata stării de urgență și limitată la serviciile media expres indicate în act. În consecință, nu poate fi reținută alegația potrivit căreia CSE și-ar fi atribuit competența legislativă a Parlamentului.

De asemenea, măsura a rămas supusă controlului judecătoresc efectiv. Reclamanții au avut posibilitatea să conteste dispoziția imediat după emiterea acesteia, iar legalitatea măsurii a fost examinată de o instanță independentă, cu respectarea garanțiilor contradictorialității și a dreptului părților de a-și prezenta argumentele și probele. Prin urmare, nu poate fi reținut nici argumentul potrivit căruia apelantele ar fi fost lipsite de un remediu efectiv.

Cu referire la alegația că suspendarea licențelor putea fi dispusă exclusiv de Consiliul Audiovizualului, Completul judiciar constată că apelantele confundă două mecanisme juridice distincte.

Articolul 84 din Codul serviciilor media audiovizuale reglementează răspunderea furnizorilor pentru încălcări concrete ale legislației audiovizuale și procedura ordinară de aplicare a sancțiunilor de către Consiliul Audiovizualului. În schimb, pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54/2022 nu a fost adoptat în cadrul unei proceduri ordinare de tragere la răspundere pentru o încălcare determinată, ci în cadrul regimului special al stării de urgență, ca măsură preventivă și temporară destinată protejării unui interes public major.

Caracterul preventiv al măsurii rezultă atât din scopul expres indicat în dispoziție, cât și din limitarea efectelor sale la durata stării de urgență. CSE nu a stabilit răspunderea contravențională sau administrativă a apelantelor pentru o faptă individuală și nu a aplicat una dintre sancțiunile ordinare prevăzute de art. 84 din Codul serviciilor media audiovizuale, ci a dispus o măsură derogatorie în vederea înlăturării unui risc apreciat ca fiind actual în contextul situației excepționale.

Din acest motiv, gradualitatea sancțiunilor prevăzută de art. 84 alin. (10) din Codul serviciilor media audiovizuale nu putea fi transpusă automat asupra măsurii contestate. De altfel, pct. 9 din Dispoziția nr. 54/2022 menționează expres că măsura este adoptată prin derogare de la art. 84 alin. (10), tocmai deoarece procedura ordinară, care presupunea constatarea succesivă a încălcărilor și aplicarea graduală a sancțiunilor, nu permitea aceeași intervenție promptă impusă de natura riscurilor avute în vedere.

În acest sens, Completul judiciar reține ca fiind întemeiat argumentul CSE din referința depusă asupra apelurilor, potrivit căruia mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale nu ofereau posibilitatea unei reacții imediate. Procedura graduală urmărește sancționarea unor încălcări deja comise, în timp ce regimul stării de urgență permite adoptarea unor măsuri preventive pentru evitarea materializării sau amplificării unui pericol. Autoritatea publică nu era obligată să aștepte producerea unor consecințe grave pentru a interveni, dacă informațiile disponibile indicau existența unui risc real pentru securitatea spațiului informațional.

Prin urmare, faptul că Consiliul Audiovizualului era funcțional nu excludea, prin el însuși, competența specială și temporară a CSE. Cele două autorități acționau în temeiul unor regimuri juridice diferite și urmăreau finalități distincte: Consiliul Audiovizualului exercita controlul ordinar asupra respectării legislației audiovizuale, iar CSE adopta măsuri excepționale pentru gestionarea riscurilor generate de starea de urgență.

Cu referire la motivarea actului contestat, Completul judiciar constată că pct. 9 din Dispoziția nr. 54/2022 indică atât temeiurile juridice, cât și considerentele de fapt care au determinat adoptarea măsurii. CSE a făcut trimitere la necesitatea protejării spațiului informațional național și prevenirii dezinformării, la lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale, la informațiile disponibile privind controlul exercitat de acestea asupra unor furnizori media, precum și la constatările din rapoartele de monitorizare ale Consiliului

Audiovizualului și la sancțiunile aplicate pentru lipsa unei informări corecte în reflectarea evenimentelor naționale și a războiului din Ucraina.

Contrar susținerilor apelantelor, temeiurile măsurii nu s-au limitat la simplul fapt al includerii furnizorilor media în lista persoanelor sancționate. Dispoziția se referă, cumulativ, la lista persoanelor supuse sancțiunilor, la informațiile privind controlul exercitat de acestea asupra unor furnizori media și la constatările autorității de reglementare în domeniul audiovizualului.

În consecință, împrejurarea că SRL „Media Resurse" și SRL „Telesistem TV" nu figurează nominal în anexa nr. 1 la Dispoziția CSE nr. 45/2022 nu este suficientă pentru a infirma raționamentul autorității. Măsura nu a fost întemeiată exclusiv pe includerea formală a furnizorilor în lista respectivă, ci și pe informațiile disponibile privind controlul indirect exercitat asupra acestora și pe conduita serviciilor media reflectată în rapoartele Consiliului Audiovizualului.

Completul judiciar mai observă că pct. 9 individualizează în mod expres destinatarii măsurii, indicând denumirea fiecărui serviciu media, furnizorul acestuia, numărul licenței și data eliberării acesteia. Așadar, nu poate fi reținut că actul ar avea un caracter nedeterminat sau că apelantele nu ar fi putut identifica măsura care le vizează și motivele generale care au stat la baza acesteia.

În același timp, standardul motivării unui act emis într-un context excepțional nu presupune obligativitatea reproducerii integrale, în cuprinsul dispoziției, a fiecărui raport de monitorizare, a fiecărei sancțiuni sau a tuturor informațiilor operative avute în vedere. Este suficient ca din conținutul actului și din materialele care au stat la baza adoptării sale să poată fi identificat raționamentul autorității, scopul urmărit și elementele esențiale luate în considerare. În prezenta cauză, aceste elemente pot fi determinate, iar apelantele au avut posibilitatea efectivă de a le contesta.

Faptul că unele decizii ale Consiliului Audiovizualului fuseseră contestate în instanța de judecată nu le lipsea de efecte juridice la momentul adoptării măsurii. Potrivit principiului executorialității actului administrativ, contestarea acestuia nu determină, prin ea însăși, suspendarea efectelor sale, în lipsa unei dispoziții legale sau judecătorești contrare. Mai mult, în prezenta cauză, CSE nu a utilizat sancțiunile respective pentru aplicarea repetată a unei pedepse pentru aceleași fapte, ci le-a apreciat ca elemente ale contextului factual relevant pentru evaluarea riscului informațional.

Prin urmare, este neîntemeiat și argumentul apelantelor privind încălcarea principiului potrivit căruia o persoană nu poate fi sancționată de două ori pentru aceeași faptă. Măsura contestată nu are aceeași natură juridică și nu urmărește aceeași finalitate ca sancțiunile aplicate anterior de Consiliul Audiovizualului. Acestea din urmă vizau răspunderea pentru încălcări determinate, în timp ce suspendarea dispusă de CSE urmărea prevenirea unui risc în perioada stării de urgență.

Cu referire la proporționalitatea măsurii, Completul judiciar reține că aceasta urmărea un scop legitim, și anume protejarea securității naționale și a spațiului informațional, prevenirea dezinformării și a manipulării opiniei publice într-un context marcat de un conflict militar în imediata apropiere a frontierelor Republicii Moldova.

Măsura era potrivită pentru atingerea scopului, deoarece suspendarea temporară a difuzării serviciilor media vizate era aptă să împiedice continuarea răspândirii conținuturilor apreciate de autoritatea competentă ca prezentând riscuri pentru informarea corectă a publicului și pentru securitatea informațională.

Măsura era necesară, deoarece mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale presupuneau parcurgerea graduală a mai multor etape de sancționare și nu ofereau posibilitatea unei reacții cu caracter imediat. În contextul stării de urgență, autoritatea nu putea fi obligată să aștepte epuizarea succesivă a tuturor sancțiunilor ordinare atunci când aprecia că întârzierea intervenției putea permite continuarea sau amplificarea riscului.

Măsura era și rezonabilă, întrucât nu a determinat retragerea definitivă a licențelor, ci doar suspendarea temporară a exercitării drepturilor conferite prin acestea, pentru perioada stării de urgență. Caracterul limitat în timp al intervenției demonstrează că CSE nu a urmărit suprimarea permanentă a activității apelantelor, ci neutralizarea temporară a unui risc apreciat ca fiind specific circumstanțelor excepționale existente.

Completul judiciar nu minimizează gravitatea ingerinței produse în libertatea de exprimare și în activitatea economică a apelantelor. Totuși, aceste drepturi nu au caracter absolut. Articolul 10 alin. (2) din Convenția Europeană permite restrângeri ale libertății de exprimare atunci când acestea sunt prevăzute de lege și sunt necesare, între altele, pentru protejarea securității naționale, a integrității teritoriale și a siguranței publice. De asemenea, activitatea de televiziune poate fi supusă unui regim de autorizare, iar exercitarea libertății de exprimare în domeniul audiovizual presupune îndatoriri și responsabilități sporite, având în vedere influența deosebită a televiziunii asupra formării opiniei publice.

În acest context, libertatea editorială nu poate fi interpretată ca acordând furnizorilor media dreptul de a difuza informații fără respectarea obligației legale de a asigura o informare corectă, verificată, imparțială și de bună-credință. Dreptului furnizorilor de a comunica informații îi corespunde dreptul publicului de a primi informații corecte, în special în perioade de criză, când dezinformarea poate avea consecințe sporite asupra ordinii publice și securității statului.

Nici invocarea dreptului de proprietate nu conduce la o altă concluzie. Chiar presupunând că licențele de emisie intră în sfera noțiunii de „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, protecția conferită de această normă nu împiedică statul să reglementeze folosința bunurilor în conformitate cu interesul general. În

speță, licențele nu au fost retrase definitiv, iar limitarea temporară a exercitării lor a urmărit un interes public major și a fost circumscrisă duratei stării de urgență.

În ceea ce privește consecințele pretins produse asupra angajaților, Completul judiciar reține că apelantele nu au demonstrat, prin probe pertinente și concludente, că măsura contestată ar fi impus în mod direct încetarea raporturilor de muncă ori că toate consecințele economice invocate ar fi decurs inevitabil din actul CSE. În orice caz, existența unor efecte economice asupra furnizorilor media nu este suficientă, prin ea însăși, pentru a înlătura legalitatea unei măsuri necesare protejării unui interes public de o importanță superioară.

Instanța de apel mai subliniază că, potrivit art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, controlul judecătoresc nu poate avea ca obiect substituirea aprecierii de oportunitate a autorității publice cu propria apreciere a instanței. Rolul instanței constă în verificarea existenței competenței, a faptelor relevante, a limitelor dreptului discreționar, a scopului legal și a proporționalității măsurii.

În prezenta cauză, CSE și-a exercitat atribuția conferită prin Legea nr. 212/2004 și Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022, a luat în considerare contextul de securitate și informațiile relevante disponibile, a urmărit scopul legal al protejării spațiului informațional și a limitat măsura la durata stării de urgență. Prin urmare, nu se constată depășirea limitelor dreptului discreționar și nici exercitarea acestuia în alt scop decât cel pentru care a fost acordat.

Referitor la cerința formulată ulterior de SRL „Media Resurse” privind obligarea CSE să retragă pct. 9 din Dispoziția nr. 54/2022, Completul judiciar reține că aceasta are caracter subsecvent față de cerința de anulare și urmărește aceeași finalitate juridică - înlăturarea efectelor actului administrativ individual defavorabil. Or, din moment ce pct. 9 al dispoziției a fost emis de autoritatea competentă, în temeiul cadrului normativ aplicabil stării de urgență, a urmărit un scop legitim și a respectat exigențele proporționalității, nu exista un temei legal pentru retragerea acestuia. În consecință, refuzul opus solicitării SRL „Media Resurse” nu poate fi calificat drept ilegal.

În această ordine de idei, Completul judiciar apreciază drept corectă concluzia primei instanțe potrivit căreia argumentele reclamanților nu demonstrează ilegalitatea pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022. Prima instanță a stabilit în mod întemeiat că autoritatea publică pârâtă a acționat în limitele competențelor speciale conferite pentru perioada stării de urgență și că măsura adoptată corespundea scopului de protejare a spațiului informațional național și de prevenire a dezinformării.

Argumentele apelantelor reprezintă, în esență, reiterarea susținerilor formulate în fața primei instanțe și exprimarea dezacordului față de concluziile acesteia, fără a evidenția erori de fapt sau de drept care să impună casarea hotărârii. Faptul că apelantele propun o interpretare diferită a competențelor CSE și a necesității măsurii nu demonstrează caracterul ilegal al actului contestat.

În consecință, nefiind stabilite circumstanțe care să confirme că pct. 9 din Dispoziția CSE nr. 54 din 16 decembrie 2022 este ilegal și că prin acesta apelantele au fost vătămate într-un drept în sensul art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, Completul judiciar conchide că nu sunt întrunite condițiile pentru admiterea acțiunilor în contestare.

În final, Completul judiciar consideră relevante constatările Curții Europene a Drepturilor Omului expuse în cauza NIT S.R.L. împotriva Republicii Moldova (Marea Cameră, 5 aprilie 2022), potrivit cărora pluralismul audiovizual și dreptul publicului de a beneficia de o informare corectă constituie interese legitime pe care statul este îndreptățit să le protejeze. Curtea Europeană a subliniat că exercitarea libertății de exprimare de către furnizorii de servicii media comportă îndatoriri și responsabilități, iar autoritățile naționale dispun de o marjă de apreciere în alegerea măsurilor necesare protejării pluralismului și a interesului public.

Totodată, CtEDO a reținut că retragerea unei licențe audiovizuale constituie o ingerință în exercitarea drepturilor garantate de art. 10 din Convenție și, după caz, de art. 1 din Protocolul nr. 1. O asemenea ingerință nu este însă, prin ea însăși, incompatibilă cu Convenția, dacă este prevăzută de lege, urmărește un scop legitim și păstrează un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și interesul public protejat.

Raportând aceste principii la prezenta cauză, Completul judiciar reține că măsura contestată a avut un caracter temporar și preventiv, a fost limitată la durata stării de urgență și a urmărit protejarea securității informaționale și a dreptului publicului la o informare corectă într-un context excepțional generat de războiul din statul vecin. În aceste condiții, ingerința produsă nu poate fi calificată drept arbitrară sau disproporționată, autoritățile realizând un just echilibru între libertatea de exprimare a furnizorilor media, pe de o parte, și imperativele securității naționale și protecției spațiului informațional, pe de altă parte.

În consecință, sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părților apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanței de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelurilor declarate de SRL „Media Resurse” și SRL „Telesistem TV” și menținerii fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

**D E C I D E :**

Apelurile declarate de SRL „Media Resurse” și SRL „Telesistem TV” se resping.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 28 decembrie 2023.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii

Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae