Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. E. Bolocan)
Dosarul nr. 3r-783/24 (2-24056116-02-3r-12072024)

D E C I Z I E

09 septembrie 2024 mun. Chişinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Chişinău

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, Mîra Ghenadie
judecătorul Braga Angela și Sîrbu Victoria
Judecătorii

examinând în ordine de recurs, recursul declarat de ÎCS „Pro Digital" SRL împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ înaintată de ÎCS „Pro Digital" SRL către Consiliul Audiovizualului al Republicii Moldova, cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

C O N S T A T Ă:

Poziția instanței de fond:

La data de 24 mai 2024 ÎCS „Pro Digital" SRL, prin intermediul avocatului său, s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată către Consiliul Audiovizualului al Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea parțială a deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, prin care ÎCS „Pro Digital" SRL a fost sancționată pentru încălcarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) și alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale.

Menționează că, ÎCS „Pro Digital" SRL este deținătorul licenței de emisie pentru difuzarea serviciului media audiovizual de televiziune „Pro Tv Chișinău". Postul de televiziune PRO TV Chișinău este de peste 20 de ani prezent pe piața de servicii audiovizuale din Republica Moldova și se caracterizează ca fiind un post de televiziune independent, imparțial, echidistant, având ca scop primar informarea cetățenilor despre cele mai importante știri și evenimente din Republica Moldova și din străinătate. Prin decizia Consiliului Audiovizualului nr. 94 din 29 martie 2024 a fost dispus controlul privind respectarea de către 13 furnizori de servicii media, printre care și „Pro Digital" SRL, a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) si alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale al RM. Decizia de control vine în contextul sancționării anterioare a „Pro Digital" SRL prin decizia CA nr.

12 din 26 ianuarie 2024 pentru pretinsa încălcare a acelorași norme.

Precizează reclamantul că, potrivit art. 4 alin. (3), (4) și (9) al Codul serviciilor media audiovizuale, furnizorii de servicii media privați au obligația de a transmite, în cadrul serviciilor de televiziune, programe audiovizuale locale cu următoarele durate medii zilnice: „c) cel puțin 8 ore pentru fiecare serviciu media audiovizual - pentru furnizorii privați naționali de servicii media; d) cel puțin 4 ore pentru fiecare serviciu media audiovizual - pentru furnizorii privați regionali de servicii media; e) cel puțin 2 ore pentru fiecare serviciu media audiovizual - pentru furnizorii privați locali de servicii media. (3) Furnizorii de servicii media au obligația de a transmite, în prima difuzare, cel puțin 50% din cotele de producție prevăzute la alin.(3). (9) Programele audiovizuale locale prevăzute la alin.(3), (6) și (7) se difuzează în intervalul orar 06.00-24.00. Cel puțin 75% din conținutul programelor respective se difuzează în orele de maximă audiență.”

Notează că, atât în decizia CA nr. 12 din 26 ianuarie 2024, cât și în decizia contestata, autoritatea publica a verificat îndeplinirea de către ÎCS „Pro Digital” SRL a cerințelor minime de difuzare a programelor audiovizuale locale de către un furnizor național.

Atrage atenția supra faptului că, ÎCS „Pro Digital” SRL nu mai este un furnizor național, ci regional.

Explică că, potrivit deciziei CA nr. 100 din 30 martie 2022 (în vigoare de la 01 septembrie 2022), ÎCS „Pro Digital” SRL a fost calificat ca furnizor de servicii media național, deoarece programele realizate de acest furnizor: 1) preponderent se adresează populației la nivel național, inclusiv programele achiziționate (filmele, programe de divertisment, etc.) și 2) sunt adresate întregii populații a Republicii Moldova, la care are acces prin rețelele distribuitorilor de servicii și Multiplexul A/>1. ÎCS „Pro Digital” SRL a încetat difuzarea prin intermediul multiplexului a serviciilor sale media, fiind rezoluționat contractul cu privire la furnizarea serviciilor de comunicații electronice în sistemul digital terestru de televiziune, nr. 18 din 11 decembrie 2023, încheiat cu Î.S. „Radiocomunicații” și înștiințat Consiliul Audiovizualului despre aceasta. Odată ce ÎCS „Pro Digital” SRL a încetat difuzarea prin intermediul Multiplexului A, acesta nu mai are acoperire naționala necondiționată. Serviciile media ÎCS „Pro Digital” SRL sunt accesibile doar abonaților distribuitorilor de servicii media cu care ÎCS „Pro Digital” SRL are încheiate contracte de retransmisie. Respectiv, serviciile reclamantei nu mai pot fi recepționate de întreaga populație a Republicii Moldova, ceea ce impune recalificarea în furnizor regional de servicii media.

Relevă că, potrivit art. 1 al Codului serviciilor media audiovizuale, furnizorul regional de servicii media este acel furnizor, ale cărui servicii media audiovizuale liniare se adresează populației la nivel regional și pot fi recepționate de cel puțin 1/3 din populația Republicii Moldova, prin contrast cu 2/3 la care are

acces furnizorul național.

Consemnează că, prin scrisoarea din 01.03.2024, deoarece serviciile ÎCS „Pro Digital” SRL pot fi recepționate de mai puțin de 2/3 din populația Republicii Moldova, reclamanta a solicitat Consiliului Audiovizualului să recalifice ÎCS „Pro Digital” SRL ca furnizor de servicii media regional. Însă, prin decizia nr. 70 din 15 martie 2024, CA a respins cererea ÎCS „Pro Digital” SRL de recalificare din furnizor național în furnizor regional de servicii media. Decizia nr. 70 din 15.03.2024 a fost subsecvent contestată și este pe rol în cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, sub nr. 3-1965/2024.

Remarcă că, în pofida existenței unui litigiu pendinte privind calitatea de furnizor național al ÎCS „Pro Digital” SRL, CA a dispus efectuarea controlului prin decizia nr. 94 din 29 martie 2024 anume în privința respectării cerințelor de difuzare de către furnizorii regionali.

Invocă că, în ședința din 16 mai 2024, reprezentantul ÎCS „Pro Digital” SRL a solicitat suspendarea procedurii administrative inițiate prin decizia de control, în temeiul art. 81 Cod administrativ. În argumentarea respingerii cererii de suspendare, reprezentantul CA a invocat faptul că obiectul procedurii de control și cel al procedurii judiciare sunt distincte. Astfel, la 16 mai 2024 a fost pronunțată partea rezolutivă a deciziei CA, ÎCS „Pro Digital” SRL a fost sancționată pentru nerespectarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3), (4) si (9) din Codul serviciilor media audiovizuale, cu amenzi în suma de 71.000 de lei și suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale în ziua de 25 mai 2024.

Consideră că, decizia CA nr. 129 din 16 mai 2024 este ilegală și pasibilă de anulare. Totodată solicită suspendarea executării actului administrativ menționat.

Reclamanta invocă nerespectarea procedurii de control de către Consiliul Audiovizualului.

În acest sens reclamanta precizează că, prin decizia CA nr. 94 din 29 martie 2024 a fost dispus efectuarea controlului respectării prevederilor art. 4 alin. (3), (4) si (9) din Codul serviciilor media audiovizuale de către ÎCS „Pro Digital” SRL. Potrivit art. 83 Codul serviciilor media audiovizuale, supravegherea respectării prevederilor prezentului cod și sancționarea încălcărilor, precum și controlul îndeplinirii obligațiilor și a deciziilor adoptate în temeiul și pentru aplicarea prezentului cod revin Consiliului Audiovizualului.

Susține că, totuși, activitatea de control a Consiliului Audiovizualului este supusa unui cadru normativ mai larg – în speță, prevederile Codului administrativ și Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Subliniază că, potrivit art. 1 alin. (3) al Legii nr. 131/2012, dispozițiile prezentei legi se aplică în măsura în care nu contravin prevederilor legislației în vigoare privind activitatea de control și supraveghere a autorităților publice centrale de reglementare - a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică,

Agenției Naționale pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, Consiliului Concurenței, Consiliului Coordonator al Audiovizualului - în limita domeniilor de activitate ale acestora.

Conform art. 2 al Legii nr. 131/2012, controlul este definit ca fiind totalitatea acțiunilor de verificare a respectării de către persoanele supuse controlului a prevederilor legislației, realizate de un organ abilitat cu funcții de control sau de un grup de instituții similare. Iar potrivit art. 4 al Legii nr. 131/2012, se consideră control orice forma de verificare, revizie, audit, evaluare și/sau analiza exercitata de către un organ de control, cu scopul de a constata respectarea legislației și de a verifica unele fapte relevante pentru domeniul de control al organului în cauză, la fața locului și/sau prin solicitare directa de la persoana controlată a documentației și a altei informații prin poștă, inclusiv prin poșta electronică, sau prin telefon, informație pe care aceasta, în virtutea legii, nu este obligată să o ofere.

Respectiv, reclamanta consideră că măsurile la care a fost supusă prin decizia nr. 94 din 29 martie 2024, reprezintă un control în sensul Legii nr. 131/2012 și urma a fi exercitat în conformitate cu aceasta. Persoana supusă controlului poate fi o persoană juridică care practică activitate de întreprinzător, iar reclamanta desfășoară activități de producere și difuzare a programelor de televiziune și activități de comunicații electronice prin rețele cu cablu, descrise în Clasificatorul Activităților din Economia Moldovei (CAEM-2). Astfel, este cert că reclamanta desfășoară activitate de întreprinzător și nu îi pot fi reduse sau refuzate garanțiile acordate prin Legea nr. 131/2012.

În opinia reclamantei, la emiterea deciziei nr. 94 din 29 martie 2024, autoritatea pârâtă a încălcat prevederile art.19 al Legii nr.131/2012, totodată fiind neglijate și prevederile art. 20 din Legea 131/2012. Or, pârâtul nu a întocmit nota de motivare și nici delegația pentru controlul inopinat dispus prin decizia nr. 94 din 29 martie 2024. Decizia de efectuare a controlului vine la 2 luni de la finalizarea ultimului control și la 2 săptămâni de la emiterea deciziei nr. 70 din 15 martie 2024, contestată deja. Operativitatea nefirească cu care Consiliul Audiovizualului decide efectuarea controlului repetat, omisiunea de a justifica riscurile în baza căruia se dispune controlul, ridicarea priorității acestui control repetat deasupra controalelor planificate și finalmente încălcarea procedurii de efectuare a controlului - sunt indicii serioase a unor măsuri de retorsiune întreprinse de autoritatea publica împotriva ÎCS „Pro Digital” SRL.

Conchide reclamanta că, încălcarea procedurii de control prevăzute de Legea nr. 131/2012 duce la nulitatea rezultatelor controlului și nu pot servi drept temei pentru aplicarea sancțiunilor.

Relevă că, potrivit art. 31 alin. (1) al Legii nr. 131/2012, rezultatele controlului se considera nule și nu pot servi drept temei pentru executarea prescripției privind înlăturarea încălcărilor și/sau pentru aplicarea sancțiunilor

respective în cazul în care controlul a fost efectuat de organul de control și/sau de colaboratorii acestuia cu încălcarea prevederilor prezentei legi.

Conform prevederilor art. 139 alin. (5) Cod administrativ, un act administrativ individual nul nu produce efecte juridice. Iar potrivit art. 141 Cod administrativ, (1) Un act administrativ individual este nul daca conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare. (2) Un act administrativ individual este, de asemenea, nul: a) daca executarea lui cere săvârșirea unei fapte ilegale, care constituie o componență de contravenție sau de faptă penală; b) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa; c) daca contravine bunelor moravuri; d) daca la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedura administrativă conform art. 49 alin. (1); e) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publica emitentă; f) în alte cazuri prevăzute de lege. (3) În cazul nulității parțiale a unui act administrativ individual, acesta este nul în totalitate dacă autoritatea publică nu ar fi emis actul administrativ respectiv fără partea lovită de nulitate.

Reiterează că, în orice caz, pârâtul a încălcat procedura la emiterea deciziei de sancționare. În ședința din 16 mai 2024, reprezentantul ÎCS „Pro Digital" SRL a solicitat suspendarea procedurii administrative inițiate prin decizia de control, în temeiul art. 81 Cod administrativ, care statuează că, în cazul în care actul administrativ individual al autorității publice depinde de un act, o operațiune preliminară sau de un raport juridic care trebuie constatat de o altă autoritate publica ori formează obiectul unei alte proceduri administrative sau judiciare pendinte, autoritatea publică suspendă procedura administrativă până la emiterea actului administrativ respectiv, efectuarea operațiunii administrative respective sau până la emiterea unei hotărâri judecătorești definitive. Respectiv, suspendarea procedurii administrative era obligatorie pentru autoritatea publică, iar omisiunea de a o face reprezintă o încălcare care viciază procedura.

Deasemenea, reclamanta susține că în motivarea respingerii cererii ICS „Pro Digital" SRL de suspendare, pârâtul, contrar prevederilor art. 118 Cod administrativ, a prezentat o argumentare carentă, fără cercetarea multiaspectuală a informației, invocând doar că obiectul procedurii de control și cel al procedurii judiciare sunt distincte. Totodată, contrar prevederilor art. 92 alin. (2) Cod administrativ, pârâtul a apreciat elementele de fapt într-un mod superficial și lipsit de obiectivitate.

Subliniază că, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară cu cât instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanța având rolul de a controla această forță discreționară. Efectul în plan practic al necesității motivării este acela că motivarea actului administrativ, până la urmă, îmbracă forma de expresie a puterii discreționare pe care o are autoritatea publică de a

aprecia momentul și rațiunile acțiunii/inacțiunii concrete materializate într-un act administrativ, de a aprecia oportunitatea acțiunii/inacțiunii autorității publice, devine un element de legalitate, care poate fi controlat de instanța de contencios administrativ.

Suplimentar indică, că la adoptarea deciziei de sancționare a fost neglijat principiul directoriu al procedurii administrative - acel al proporționalității. Or, potrivit art. 29 Cod administrativ, (1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Menționează că, potrivit pct. 26 din decizia nr. 129 din 16 mai 2024, ÎCS „Pro Digital" SRL, fondatoarea serviciului media audiovizual „PRO TV Chișinău", a fost sancționată cu suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale, pe o perioada de o zi, în data de 25 mai 2024, în intervalul orar 06:00-24:00, pentru încălcarea în mod repetat a prevederilor art. 4 alin. (3) și (9) din Codul serviciilor media audiovizuale, în conformitate cu prevederile art. 84 alin. (10^4) din Cod.

Remarcă, că potrivit art. 84 alin. (10^4) din Codul serviciilor media audiovizuale, suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale pe o perioada de cel mult 7 zile poate fi aplicată ca sancțiune complementară pentru încălcarea prevederilor art. 4 alin. (3)-(9) și ale art. 13 alin. (1) lit. b) și alin. (4) si (6). Așadar, sancțiunea complementară se adoptă la discreția autorității de control, fără a fi neglijate cerințele de legalitate și proporționalitate în cadrul procedurii administrative.

Notează că, în motivarea impunerii sancțiunii complementare, membrii CA au invocat că „Media Production Tv" SRL, „Canal Regional" SRL, „A.Video-Content" SRL și ÎCS „Pro Digital" SRL nu respectă în mod sfidător art. 4 și, de fapt, întreg spațiul audiovizual al Republicii Moldova.

Reclamanta consideră că, această afirmație este tendențioasă, dovedește lipsa de imparțialitate și nu poate servi ea însăși pentru aplicarea unei sancțiuni atât de aspre. Autoritatea publica a încălcat prezumția de bună-credință și a găsit în acțiunile ÎCS „Pro Digital" SRL o încălcare intenționată a prevederilor art. 4 din Codul serviciilor media audiovizuale. Mai mult, membrii CA au penalizat diferențiat ÎCS „Pro Digital" SRL doar pentru faptul că aceasta își apără în mod legitim drepturile și interesele în cadrul ședințelor și în instanța de judecată. Astfel, încălcarea principiului imparțialității în cadrul procedurii administrative, consfințit

de art. 25 Cod administrativ, manifestată prin tratarea într-un mod separat defavorabil a ÎCS „Pro Digital” SRL, nu poate fi numită individualizare a sancțiunii. Deținătoarea postului de televiziune „PRO TV Chișinău” nu poate fi acuzată de nerespectarea „în mod sfidător” a „întreg spațiul(ui) audiovizual al Republicii Moldova”, în condițiile în care ÎCS „Pro Digital” SRL este unul dintre puținii furnizori de servicii media audiovizuale privați cu o istorie de peste 20 de ani în spațiul autohton.

În același timp, la depunerea acțiunii în contencios administrativ, reclamanta a înaintat cerere privind suspendarea executării deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, prin care ÎCS „Pro Digital” SRL a fost sancționată pentru încălcarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) și alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale al RM.

În motivarea cerinței de suspendare a executării actului administrativ contestat, reclamanta invocă prevederile art. 214 Cod administrativ, precum și art.172 alin. (2) Cod administrativ.

Cu referire la primul temei de suspendare – existenta unor suspiciuni serioase si rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, reclamanta menționează că în textul cererii de chemare în judecată au fost indicate numeroasele încălcări comise de autoritatea pârâtă la aplicarea legislației privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, cât și Codului administrativ.

Menționează că, prin suspiciuni serioase și rezonabile se înțeleg acele rațiuni care nu confirmă propriu-zis ilegalitatea actului, dar oferă instanței de judecată posibilitatea intrinsecă să-și formeze, în urma unei examinări sumare, convingerea că acesta ar fi unul ilegal. Or, ilegalitatea actului administrativ individual, în esență este un aspect de fond care se constată în urma examinării cauzei de contencios administrativ în cadrul dezbaterilor judiciare, iar suspendarea executării actului administrativ individual este o măsură de protecție provizorie și efectivă a drepturilor subiective, la caz, a dreptului de proprietate. Instanța de judecata poate aprecia conform propriei discreții circumstanțele deduse judecării, în limitele prevăzute de art. 225 Cod administrate și va găsi că încălcările reliefate dau naștere unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea deciziei de sancționare. O analiză sumară a alegațiilor reclamantului și o incursiune superficiala exercitată asupra actului administrativ contestat, aduce în vizorul oricărui observator obiectiv și rezonabil, prima facie, vicii care pun la îndoială rezonabilă și serioasă legalitatea actului contestat.

Reclamanta susține că, și al doilea temei pentru suspendare – existenta pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, este îndeplinit în cazul de față, deoarece prin decizia de sancționare din 16 mai 2024, au fost prescrise măsuri

restrictive intruzive pasibile să stagneze sau să împovăreze nejustificat activitatea economica a reclamantei. Or, prin actul contestat sunt impuse restricții cu efecte pecuniare substanțiale care afectează gestiunea curentă a societății și care ar putea genera insolvența întreprinderii reclamante, precum și afectarea drepturilor celor care interacționează cu aceasta, inclusiv diminuarea veniturilor, disponibilizarea personalului angajat la întreprinderea reclamantă și afectarea capitalului propriu. Tot, în sensul art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ, se afectează, prin ricoșeu, iremediabil și dreptul la inițiativa economică.

Afirmă că, dincolo de orice dubiu rezonabil, este evident că executarea decizia CA de sancționare din 16 mai 2024 prin încetarea difuzării comunicărilor comerciale audiovizuale inevitabil afectează întreaga activitate economica a reclamantei, relațiile acesteia cu persoanele terțe contractante, existând riscul ca speranța legitimă a întreprinderii de a obține venit nestingherit să fie știrbită per se.

Atrage atenția asupra faptului că veniturile din vânzări de comunicări comerciale, prevăzute în art. 62 din Codul serviciilor media audiovizuale, constituie 65% din toate sursele de venit ale reclamantei. Dacă se exclud sursele sporadice de venit, cum ar fi granturile și aporturile suplimentare ale asociaților societății, atunci cota de venituri din comunicări comerciale audiovizuale este predominantă.

Accentuează că, suspendarea deciziei de sancționare este cu atât mai necesară, cu cât autoritatea publică poate din nou iniția în mod abuziv o procedură de control și aplica o sancțiune mai aspra. Or, furnizorul de servicii media care a încălcat decizia CA privind suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale, se sancționează cu suspendarea licenței de emisie, pe o perioadă de până la 60 de zile.

Notează că, ultima și cea mai aspră măsură este suspendarea licenței de emisie. Ea se aplică în cazul în care s-a comis în mod repetat încălcarea, în decurs de 12 luni de la decizia privind aplicarea sancțiunii sub forma suspendării dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale. Respectiv, din cauza că ÎCS „Pro Digital” SRL este menținută în mod nejustificat în calitate de furnizor de servicii media național și supusă unor noi sancțiuni nejustificate, există riscul real ca în urma controlului repetat, acesteia să-i fie suspendată licența de emisie pentru serviciul de televiziune „PRO TV Chișinău”. Aceasta ar fi în măsură să atenteze atât la dreptul de proprietate al ÎCS „Pro Digital” SRL, cât și la dreptul la libertatea de exprimare.

Relevă reclamanta că, în hotărârea sa nr. 28470/12 din 05.04.2022, pe cauza „NIT” SRL împotriva Republicii Moldova, Curtea Europeana a Drepturilor Omului a stabilit ca „revocarea unei licențe de exploatare a unei activități comerciale a constituit o ingerință în dreptul la respectarea bunurilor, garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1 (Tre Traktorer AB împotriva Suediei, 7 iulie 1989, pct

53, seria A nr. 159, Bimer S.A. împotriva Moldovei, nr. 15084/03, pct. 49, 10 iulie 2007, și Centro Europa 7 S.R.L. și Di Stefano, citata anterior, pct. 177). A stabilit, deasemenea, că interesele legate de exploatarea unei licențe de emisie constituiau interese patrimoniale care impuneau protecția acestei dispoziții și că încrederea legitimă a unei societăți reclamante, care privea interese patrimoniale precum exploatarea unei rețele de televiziune analogica în temeiul licenței, era suficient de întemeiată pentru a constitui un interes substanțial și, prin urmare, un „bun" (Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano, citata anterior, pct. 178). Curtea nu vede niciun motiv să se îndoiască de faptul că, la 5 aprilie 2012, atunci când CCA a emis decizia în litigiu, societatea reclamantă exploata o rețea de televiziune analogica în temeiul unei licențe de emisie valabile și, prin urmare, dispunea de un „bun" în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1. Deși societatea reclamantă și-a păstrat bunurile și a putut continua să difuzeze buletine de știri și emisiuni de divertisment pe Internet, retragerea licenței sale de emisie a avut efectul imediat și intenționat de încetare a activităților pe rețeaua de televiziune analogică. Prin urmare, Curtea consideră că a existat o atingere adusă „bunurilor" societății reclamante care intra în domeniul de aplicare al acestei dispoziții."

Prin urmare, reclamanta conchide că, emiterea încheierii privind suspendarea executării deciziei CA din 16 mai 2024 de sancționare a ÎCS „Pro Digital" SRL până la emiterea unei hotărâri definitive, va asigura reclamanta împotriva unor prejudicii majore, rezultate din refuzul ilegal și nejustificat al CA de a-și exercita atribuțiile legale.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024, s-a respins cererea înaintată de ÎCS „Pro Digital" SRL privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de ÎCS „Pro Digital" SRL împotriva Consiliului Audiovizualului al Republicii Moldova privind anularea parțială a deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, prin care ÎCS „Pro Digital" SRL a fost sancționată pentru încălcarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) și alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale

Solicitarea recurentului:

La data de 02 iulie 2024 ÎCS „Pro Digital" SRL a declarat cerere de recurs împotriva acesteia, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024, cu admiterea cererii.

La data de 12 iulie 2024 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Mîra Ghenadie și Braga Angela.

Argumentele părților:

În motivarea cererii de recurs a invocat că prima instanță a stabilit că în prezentul proces nu se constată aparenţa existenţei unor suspiciuni serioase şi

rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, în pofida argumentelor invocate privind numeroasele încălcări comise de pârât. În concret, au fost ignorate prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător privind temeiurile şi condiţiile efectuării controlului, iar intimatul/pârâtul nu a prezentat nota de motivare ori delegaţia de control – ceea ce este expres temei de anulare.

Susține că, nu puteau să nu trezească suspiciuni serioase şi rezonabile încălcarea de către autoritatea publică a principiului proporţionalităţii, imparţialităţii precum şi a cerinţei de motivare a actului administrativ.

Afirmă că, instanţa de fond a pus la baza verificării *prima facie* a legalităţii actului administrativ contestat faptul existenţei competenţei autorităţii publice de a aplica amendă şi de a suspenda dreptul reclamantului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale. Însă, existenţa competenţei de sancţionare potrivit art. 83 CSMA nu exclude cerinţa de respectare a procedurii administrative în adoptarea actului respectiv. Încălcările autorităţii publice la adoptarea actului contestat sunt evidente, fără a fi nevoie de examinat fondul cauzei.

Consideră că, omisiunea instanţei de fond de a analiza temeiurile de ilegalitate ce ar servi pentru suspendarea actului administrativ nu poate fi acoperit cu practica CtEDO privind obligaţia instanţei de judecată de motivare a propriilor decizii. Respingerea argumentelor reclamantului privind ilegalitatea actului ca „fiind vădit neîntemeiate şi inadmisibile”, fără să fie cel puţin indicate aceste argumente - trădează o examinare sumară insuficientă şi o motivare carenţă a actului judecătoresc, ce impune anularea încheierii.

Cu referire la cel de-al doilea argument respins nejustificat de instanţa de fond, consideră că pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil se atestă la caz. Or, executarea deciziei CA de sancţionare din 16 mai 2024 prin încetarea difuzării comunicărilor comerciale audiovizuale inevitabil afectează întreaga activitate economică a reclamantului, relaţiile acesteia cu persoanele terţe contractante, existând riscul ca speranţa legitimă a întreprinderii de a obţine venit nestingherit să fie ştirbită per se.

Menționează că, instanţa de fond nu a ţinut cont de faptul că suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale (i.e. sponsorizare, publicitate, teleshopping) chiar şi pentru o zi reprezintă o daună ireparabilă, în eventualitatea anulării actului de sancţionare. Nu poate fi întoarsă executarea unei asemenea sancţiuni fapt ce accentuează din nou caracterul ireparabil al unui atare prejudiciu.

Precizează că, pericolul producerii unor prejudicii ireparabile a fost reliefat prin riscul real de suspendare a licenţei de emisie a postului de televiziune „Pro TV Chişinău”, în eventualitatea unui nou control, asemeni celui desfăşurat în speţă.

Instanţa de fond a tratat fără atenţia necesară acest argument, susţinând că reclamantul nu a prezentat probe în acest sens. însă, proba cea mai elocventă este însuşi faptul că un control repetat privind respectarea prevederilor art. 4 alin. (3), (4) şi (9) din CSMA a fost dispus de Consiliul Audiovizualului în mod nejustificat şi cu încălcarea procedurii, având scop de retorsiune împotriva reclamantului.

La data de 12 august 2024 intimatul Consiliul Audiovizualului al Republicii Moldova a depus referință asupra cererii de recurs declarate de ÎCS „Pro Digital" SRL, solicitând respingerea cererii de recurs.

Verificarea termenului de declarare a recursului:

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

La caz, Colegiul atestă că la materialele cauzei nu se regăsește dovada recepționării încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024, aceasta fiind atacată cu recurs la 02 iulie 2024, din care considerent, Colegiul consideră că recursul declarat de ÎCS „Pro Digital" SRL este depus în interiorul termenului legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, reieşind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța respinge recursul.

Iar alin. (2)-(4) al aceluiași articol stabilesc că, (2) Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces. (3) Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris. (4) După finalizarea procedurii de soluţionare a recursului împotriva încheierii judecătoreşti, dosarul judiciar se transmite instanţei competente în termen de 3 zile.

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

Astfel, actele cauzei atestă că, potrivit deciziei nr. 94 din 29 martie 2024, Consiliul Audiovizualului a dispus efectuarea controlului respectării prevederilor

art. 4 alin. (3), (4) si (9) din Codul serviciilor media audiovizuale de către ÎCS „Pro Digital” SRL, deținătoarea licenței de emisie pentru difuzarea serviciului media audiovizual de televiziune „PRO TV Chișinău” și de către alte servicii media audiovizuale de televiziune. (f.d.32)

În temeiul deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, ÎCS „Pro Digital” SRL, deținătoarea licenței de emisie pentru difuzarea serviciului media audiovizual de televiziune „PRO TV Chișinău”, a fost sancționată pentru încălcarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) și alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale al RM. (f.d.34-52)

Nefiind de acord cu decizia de sancționare, la data 24 mai 2024 ÎCS „Pro Digital” SRL s-a adresat cu o cerere de chemare în judecată către Consiliul Audiovizualului al Republicii Moldova, prin care a solicitat anularea parțială a deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, prin care ÎCS „Pro Digital” SRL a fost sancționată pentru încălcarea repetată a prevederilor art. 4 alin. (3) lit. c), alin. (4) și alin. (9) din Codul serviciilor media audiovizuale.

Odată cu depunerea acțiunii, reclamantul ÎCS „Pro Digital” SRL a solicitat suspendarea deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024.

Prima instanță prin încheierea din 12 iunie 2024, a respins ca neîntemeiată cererea de suspendare a executării actului administrativ înaintată de ÎCS „Pro Digital” SRL.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 02 iulie 2024, ÎCS „Pro Digital” SRL a contestat-o cu recurs, invocând argumentele expuse mai sus.

Potrivit art.214 alin. (1) Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanţei de judecată care examinează acţiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanţei de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la înaintarea acţiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publica învestită cu soluţionarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluţionat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3).

Conform art.172 Cod administrativ, (1) Daca un act administrativ individual defavorabil este contestat cu cerere prealabilă, autoritatea publică, din oficiu sau la cererea persoanei afectate, poate suspenda executarea lui pînă la finalizarea procedurii prealabile. (2) Motivele suspendării sînt: a) *existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.*

În acest sens, Completul judiciar conchide că, la dispunerea suspendării actelor administrative urmează a fi constatate obligatoriu existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

Atât cazul bine justificat, cât şi paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actelor administrative, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, așadar cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Cu referire la primul temei prevăzut de legislator – existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului defavorabil, Completul de judecată reţine că, prin noţiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înţeleg acele circumstanțe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond şi se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare.

În privinţa acestei condiţii de suspendare a executării actelor administrative individual defavorabil, instanţa nu poate aprecia discreţionar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză, care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actelor administrative.

La caz, ÎCS „Pro Digital” SRL a invocat potrivit cererii de suspendare raportat la prevederile art. 172 alin. (2) lit. a) Codul administrativ, faptul că la efectuarea controlului de către autoritatea publică pârâtă au fost ignorate prevederile Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător, în special temeiurile şi condiţiile efectuării controlului, nefiind prezentată nota de motivare ori delegaţia de control, precum și încălcarea de către autoritatea publică al principiului proporţionalităţii, imparţialităţii precum şi a cerinţei de motivare a actului administrativ, cu toate acestea, alegațiile respective nu pot fi reținute drept fondate de instanța de recurs, întrucât acestea urmează a fi analizate la etapa cercetării fondului cauzei, fiind prematură o expunere în această privință la etapa examinării chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ, dat fiind faptul că la etapa examinării chestiunii cu privire la suspendarea executării actului administrativ, instanța nu poate atinge chestiuni ce vizează legalitatea formală al actului administrativ – în special procedura de adoptare al actului, motivarea acestuia, precum și elemente ce vizează legalitatea materială al actului administrativ – proporționalitatea.

Totodată, Colegiul judiciar efectuând o analiza sumară al actului administrativ contestat denotă că, acesta conține atât descrierea circumstanțelor de fapt, cât și se indică normele legale, care în opinia autorității publice au fost încălcate de reclamant.

Deci, la etapa dată a procesului, fără a prejudicia fondul prezentei cauze, din studierea sumară a înscrisurilor în limita împuternicirilor acordate de legiuitor

instanței de judecată la soluționarea chestiunii de suspendare a executării actului administrativ contestat, Colegiul judiciar nu a stabilit existența suspiciunilor serioase şi rezonabile privind legalitatea deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, în partea în care se referă la ÎCS „Pro Digital" SRL.

Or, actul administrativ se bucură de prezumţia de legalitate, de prezumţia de veridicitate şi prezumţia de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) şi imediat, el fiind însuşi titlul 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.

Având în vedere că examinarea cererii de suspendare, nu presupune prejudecarea fondului litigiului, instanţa având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenţei dreptului, în prezenta speţă în limitele necesare examinării cererii de suspendare, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase şi rezonabile privind ilegalitatea deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, în partea în care este vizată ÎCS „Pro Digital" SRL.

Prin urmare, Completul judiciar conchide că, cererea de suspendare a actului administrativ contestat în cauză din acest motiv, nu își găsește suportul de fapt și de drept, aceasta în mod just fiind respinsă de către instanța de fond.

Avînd în vedere că legiuitorul condiționează suspendarea actului administrativ contestat de existenţa unui caz bine justificat, cît şi a iminenţei producerii pagubei, întrucît eventual producerea unei pagube trebuie să fie o consecinţă directă a cazului bine justificat, instanța de recurs reține că, la caz, nu s-a confirmat necesitatea suspendării actului administrativ contestat, așa cum prin probele administrate, nu se justifică cazul de suspendare și nu denotă iminența producerii pagubei ca consecință directă a nesuspendării.

Cu referire la al doilea temei prevăzut de legislator, Completul specializat reţine că scopul aplicării acestui temei, este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătoreşti. Astfel, pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana vătămată trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum şi faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

Instanța de recurs evidențiază că, prin cererea privind suspendarea executării deciziei Consiliului Audiovizualului nr. 129 din 16 mai 2024, în partea în care este vizată ÎCS „Pro Digital" SRL, recurentul a invocat că suspendarea dreptului de a difuza comunicări comerciale audiovizuale chiar și pentru o zi reprezintă o daună ireparabilă pentru acesta, iar pericolul producerii unor prejudicii ireparabile a fost reliefat inclusiv prin riscul real de suspendare a licenţei de emisie a postului de televiziune „Pro TV Chişinău".

Completul specializat în acest sens urmează să accentueze că, motivele

invocate de ÎCS „Pro Digital” SRL nu sunt plauzibile în vederea dispunerii suspendării actului administrativ, iar motivele indicate în art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, care ar justifica suspendarea executării actului contestat nu sunt îndeplinite, întrucât paguba iminentă, precum şi ilegalitatea actului administrativ nu se prezumă, ci trebuie și dovedite de persoana lezată, prin probe concludente şi pertinente.

Sub acest aspect, instanţa de recurs reţine că, în speță nu sunt întrunite nici prevederile art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ, or, contrar prevederilor art. 93 Cod administrativ, reclamantul nu a prezentat careva probe confirmative, care ar demonstra existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil va afecta patrimoniul acestei și activitatea desfășurată de către acesta, astfel că instanța de judecată este în imposibilitate să dispună suspendarea actului administrativ numai în baza simplei invocări de către reclamant a prevederilor art. 172 alin. (2) Cod administrativ.

În opinia instanței de recurs, solicitarea de suspendare a fost formulată fără a fi detaliată şi argumentată existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, iar trimiterea reclamantului la iminența unui risc de producere al unui prejudiciu ireparabil prin posibila suspendare a licenţei de emisie a postului de televiziune „Pro TV Chişinău”, Completul judiciar o califică drept una abstractă și ipotetică or în acest sens, reclamantul revendică încălcarea unor drepturi care nu pot fi valorificate la momentul intentării acțiunii.

Astfel, elementul cu privire la iminența survenirii unui prejudiciu ireparabil nu a fost argumentat şi nici probat în regim suficient de obiectiv şi convingător, deşi sarcina probațiunii în acest sens revine nemijlocit reclamantului.

Prin urmare, instanța de recurs conchide că, cererea de suspendare a actului administrativ contestat la caz din motivele invocate, nu își găsește suportul de fapt și de drept, aceasta în mod just fiind respinsă de către instanța de fond.

Or, din cererea înaintată nu sunt identificate, la această fază a procesului, niciunul din temeiurile de suspendare indicate în art. 172 alin. (2) Cod administrativ.

Cu atât mai mult, reclamantul nu ține cont de faptul 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.

Prin urmare, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile, reclamantul va fi restabilit în drepturile încălcate, inclusiv având posibilitate să solicite compensarea prejudiciului cauzat prin actul nominalizat, în cazul în care va

fi demonstrată existența prejudiciului, iar argumentele contrare nu pot fi reținute, întrucât sunt lipsite de justificare, având caracter declarativ.

În acelaşi context, reiterînd, pe motivele de fapt şi de drept analizate mai sus -Completul judiciar reţine şi faptul că chiar dacă riscul este abstract, cererea cu privire la suspendarea acţiunii actului sesizat trebuie motivată convingător, nu prin simpla enumerare a unor valori fundamentale.

Şi aceasta deoarece, se poate recurge la asigurarea protecției provizorii în materie administrativă prin suspendarea efectului execuţional al actului administrativ, doar în condiţiile în care, reclamantul justifică pertinent şi concludent survenirea pagubelor iminente, ca urmare a punerii în executare a acestuia, prin analize concrete, probe exhaustive din conţinutul cărora să rezulte o atare concluzie, dar şi legătura de cauzalitate directă a efectului execuţional al actului administrativ contestat raportat la pretinsele prejudicii survenite, caracterizate prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

Completul de judecată reţine că, simpla invocare a unui fapt evident, atât timp cât autorul cererii nu argumentează caracterul ireparabil al riscului, nu reprezintă o motivare suficientă şi convingătoare pentru a suspenda actul administrativ.

Din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a ilegalităţii încheierii contestate şi care ar duce la anularea acesteia, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024, ca întemeiată şi legală.

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 declarat de ÎCS „Pro Digital” SRL.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 12 iunie 2024.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii: Braga Angela

Sîrbu

Victoria