Dosarul nr. 3r-485/23; (2-23048564-02-3r-16102023)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Guzun Corneliu)

D E C I Z I E

02 noiembrie 2023 mun. Chișinău

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

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

examinând recursul depus de Vrancean Vitalie, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, prin care a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului privind suspendarea executării actului administrativ contestat,

în cauza de contencios administrativ la acțiunea înaintată de Vrancean Vitalie către IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" privind anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La data de 03 aprilie 2023 Vrancean Vitalie a depus o cerere de chemare în judecată împotriva Instituției Publice „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" (în continuare IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului"), solicitând anularea deciziei nr. 08 din 28.02.2023. Concomitent reclamantul a solicitat suspendarea executării deciziei IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului Vrancean Vitalie privind suspendarea executării deciziei IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023 (f.d. 51-52).

Solicitarea recurentului:

La data 28 iulie 2023 Vrancean Vitalie a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, solicitând anularea încheierii primei instanțe și adoptarea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată, în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 14 iulie 2023, iar cererea de recurs a fost depusă la data de 28 iulie 2023, astfel încît Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat, recurentul a reiterat argumentele invocate în prima instanță în susținerea cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Nu este de acord cu actul judecătoresc contestat, consideră că încheierea este una neîntemeiată, nemotivată și urmează a fi anulată.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul despre depunerea recursului, oferindu-i un termen pentru prezentarea referințe, astfel că la data de 23 octombrie 2023 reprezentantul intimatului IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului", avocatul Coban Igor a depus referința, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii primei instanțe.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind materialele dosarului, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău ajunge la concluzia de a admite recursul depus de Vrancean Vitalie, de a anula încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 14 iulie 2023, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea reclamantului de suspendare a executării deciziei IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023, să fie admisă, din considerentele ce succed.

În conformitate cu art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din materialele cauzei rezultă cu certitudine că obiect al controlului judecătoresc în prezenta speță, constituie decizia IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023, prin care s-a decis aplicarea măsurii disciplinare sub formă de suspendare a activității auditorului Vrancean Vitalie (certificat de calificare pentru auditul general seria AG nr. 000295 din 06.07.2012) pentru efectuarea auditului pe o perioadă de 1 an, ca urmare a constatării unor neconformități în urma efectuării controlului extern al calității auditului. (f.d. 42)

La data de 03 aprilie 2023 Vrancean Vitalie a depus cerere de chemare în judecată împotriva Instituției Publice „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" (în continuare IP „Consiliul pentru supraveghere publică a auditului"), solicitând anularea deciziei IP "Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023. Concomitent reclamantul a solicitat suspendarea executării deciziei nr. 08 din 28.02.2023.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, a fost respinsă ca neîntemeiată cererea reclamantului Vrancean Vitalie privind suspendarea executării deciziei IP "Consiliul pentru supraveghere publică a auditului" nr. 08 din 28.02.2023 (f.d. 51-52).

La data 28 iulie 2023 Vrancean Vitalie a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, solicitând anularea încheierii primei instanțe și adoptarea unei noi încheieri, prin care să fie admisă cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, analizând situația de fapt din prezenta speță, în raport cu circumstanțele care au importanță pentru elucidarea corectă a chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil contestat, în sensul soluționării corecte a prezentei cereri, menționează că soluția dată de către prima instanță este una neîntemeiată și nu poate fi reținută de instanța ierarhic superioară.

În corespundere cu art. 214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172

alin. (2). Pentru probarea faptelor, participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. Instanța de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța de judecată citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art. 177 alin. (2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.

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

Colegiul reține că din dispozițiile art. 214 Codul administrativ, decelează temeiurile de admisibilitate a cererii de suspendare a executării actului administrativ individual, și anume: - prezența unui act administrativ individual defavorabil comunicat destinatarului; - depunerea unei cereri de suspendare în forma scrisă; - competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea și soluționarea acțiunii în contenciosul administrativ; - iar în cazul contestării actului administrativ cu cererea prealabilă, autoritatea publică competentă cu soluționarea acesteia să fi refuzat cererea de suspendare sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul prevăzut de lege.

În conformitate cu art. 171 alin. (4) Cod administrativ, actele administrative individuale sunt executorii din momentul survenirii obligativității lor, cu excepția cazului când executarea lor este suspendată prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție. Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.

În privința cererii reclamantului de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil contestat, Colegiul judiciar constată următoarele fapte pe care le va raporta la prevederile art. 172 alin. (2) Codul administrativ.

Conform art. 172 alin. (2) Cod administrativ, motivele suspendării sînt:

a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil;
b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Reieșind din prevederile normelor legale precitate, raportate la motivele suspendării, Colegiul atestă că la examinarea cererii privind suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmează, în fiecare caz concret, să verifice existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, precum și existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

La acest capitol, Colegiul va reține printre altele că suspendarea executării actului administrativ, reglementată de dispozițiile art. 214 Codul administrativ, este o măsură provizorie și urgentă până la adoptarea de către instanța de judecată a unei decizii definitive și executorii, care are ca scop de a asigura o protecție efectivă a drepturilor persoanei care revendică încălcarea lor prin activitatea administrativă ilegală a autorității publice.

Instanța de judecată reține că asigurarea protecției efective decelează din dispozițiile art. art. 3, 36, 39, 40 și art. 219 Cod administrativ. Or, pentru asigurarea protecției efective a drepturilor persoanei, art. 214 alin. (1) Codul administrativ prevede expres posibilitatea solicitării suspendării executării actului administrativ individual defavorabil chiar și până la inițierea acțiunii în contenciosul administrativ.

Totodată instanța de judecată menționează că, ține de concepția Codului administrativ de a institui mecanisme și instituții juridice care ar proteja orice persoană de activitatea administrativă ilegală și abuzivă a autorităților publice.

Astfel, art. 3 Cod administrativ prevede expres că, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În aceiași ordine de idei, pentru a preveni vătămarea drepturilor persoanei, recunoscute de lege de activitatea administrativă realizată ilegal, dar și de a mobiliza autoritățile publice să activeze conform art. 21 alin. (1) Codul administrativ, doar în baza și conform art. 21 alin (2) Codul administrativ, având ca obiectiv prioritatea legii, art. 171 alin. (4) din Codul administrativ instituie o garanție suplimentară, astfel pentru suspendarea executării actului administrativ este suficient doar faptul depunerii unei cereri de suspendare.

Astfel, dispoziția art. 171 alin. (4) Codul administrativ prevede expres că, dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.

Aceste reglementări obligă autoritățile publice de a desfășura activitatea administrativă numai conform principiului legalității și luarea drepturilor și libertății a persoanei ca valoare și prioritate supremă în construcția statului de drept.

În opinia instanței de judecată, nu este de loc întâmplătoare prevederea art. 36 Codul administrativ, care stabilește că principiul supremației dreptului constă în aceea că instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ, este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care, demnitatea omului, drepturile și libertățile lui (la caz a persoanei juridice), sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. Instanțele de judecată competente, aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Analizând materialele dosarului, Colegiul a stabilit că judecătorul primei instanțe greșit a invocat în actul judecătoresc contestat că reclamantul nu a dovedit existența motivelor de suspendare prevăzute de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ.

Colegiul menționează că legiuitorul a stabilit expres că pentru a dispune suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil, nu este obligatoriu ca să fie întrunite cumulativ motivele de suspendare prevăzute de art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, ci este suficientă existență măcar a unui.

În contextul circumstanțelor descrise, analizând sumar actul administrativ contestat și materialele dosarului, în limita permisă la etapa soluționării cererii de suspendare a executării actului administrativ, Completul judiciar a stabilit că Decizia Instituției Publice „Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului” nr. 08 din 28 februarie 2023, conține următoarea motivare:

„Comitetul de supraveghere a auditului, în temeiul prevederilor art. 37 alin. (4) lit. e), art. 42 alin. (2) lit. d) și alin. (3) lit. e) ale Legii nr. 271/2017 privind auditul situațiilor financiare (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 7-17, art. 48), precum și pct. 39 și pct. 40 al Regulamentului privind controlul extern al calității auditului, aprobat prin Decizia nr. 17/2019 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 274-278, art. 1484), decide: 1. A aplica măsura disciplinară sub formă de suspendare a activității auditorului Vrancean Vitalie (certificat de calificare pentru auditul general seria AG nr. 000295 din 06.07.20120 pentru efectuarea auditului pe o perioada e 1 an, ca urmare a constatării unor neconformități în urma efectuării controlului extern al calității auditului.” (f.d. 42)

În context, Completul judiciar consideră oportun de a reține prevederile art. 118 alin. (2) Cod administrativ, în conformitate cu care: (2) Motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;

b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;

c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului, etc.

Colegiul menționează că alin. (3) al art. 118 Cod administrativ prevede că: (3) Motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

În lumina celor relatate, Colegiul consideră că în speță se întrunește motivul de suspendare reglementat de art. 172 alin. (2) lit. a) Cod administrativ - existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil.

Or, actul administrativ contestat anexat la dosar nu conține elementele motivării complete reglementate de art. 118 alin. (2) Cod administrativ, și anume - motivarea în fapt și descrierea succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului, etc, astfel că aceste circumstanțe generează apariția suspiciunilor serioase și rezonabile în privința legalității actului administrativ contestat.

Colegiul consideră că circumstanțele descrise denotă indubitabil prezența în speță a motivelor de suspendare a executării actului administrativ contestat prevăzut de art. 172 alin. (1) lit. a) Cod administrativ.

În același timp, Colegiul consideră necesar de a explica participanților la proces că în conformitate cu prevederile art. 214 alin. (7) Cod administrativ, instanța de judecată care examinează acțiunea în contenciosul administrativ, poate modifica sau anula în orice moment încheierile privind cererile prevăzute la alin. (4), adică cererile ce țin de suspendarea executării actului administrativ individual contestat. Participantul la proces poate solicita modificarea sau anularea unei astfel de încheieri ca urmare a schimbării circumstanțelor sau a neinvocării acestora în procedura inițială din motive neimputabile lui.

Prin urmare, prevederile normei legale enunțate, permit pârâtului de a solicita instanței de fond modificarea încheierii care constituie la caz obiectul controlului judiciar, însă în același timp urmează a ține cont despre necesitatea prezentării probelor suplimentare în acest sens, or, la moment instanța a stabilit că pârâtul nu a prezentat careva probe în vederea demonstrării netemeiniciei cererii de suspendare a actului administrativ contestat.

Din considerentele menționate și având în vedere faptul că cererea de recurs este întemeiată, Colegiul ajunge la concluzia de a admite recursul, a anula încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 14 iulie 2023, cu pronunțarea unei noi încheieri, prin care cererea de suspendare a executării actului administrativ contestat, să fie admisă.

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

D E C I D E :

Se admite recursul depus de Vrancean Vitalie.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani din 14 iulie 2023, cu adoptarea unei noi încheieri, prin care:

Se admite cererea reclamantului Vrancean Vitalie privind suspendarea executării actului administrativ contestat.

Se suspendă executarea Deciziei Instituției Publice „Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului" nr. 08 din 28 februarie 2023 „Privind aplicarea măsurii disciplinare auditorului Vrancean Vitalie", până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore