Dosarul nr. 3-53/24 (2-23154903-02-3-30042024)

H O T Ă R Â R E
În numele legii

30 martie 2026 mun. Chișinău

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

Instanța compusă din:
Președintele completului, Sîrbu Victoria
judecătorul Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Judecătorii
Grefieri Negrei Corina și Papuc Daniela

examinând, în ședință de judecată publică, în ordinea contenciosului administrativ, acțiunea înaintată de SRL „Telestar Media", în procedura falimentului, către Comisia pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t:

Pretențiile reclamantului:

La 31 octombrie 2023 reclamanta SRL „Telestar Media", în procedura falimentului, s-a adresat cu cerere de chemare în judecată către Comisia pentru Situații Excepționale, prin care a solicitat:

- anularea punctului 1, subpunctul 11 și 12 din Tabelul actului administrativ înserat în Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, care se referă la reclamanta SRL „Telestar Media";

- suspendarea executării pct. 1, subpct. 11 și 12 din Tabelul actului administrativ înserat în Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, în partea care se referă la reclamanta SRL „Telestar Media";

- încasarea din contul pârâtei în favoarea reclamantei, a cheltuielilor de judecată suportate.

În motivarea acțiunii, reclamanta „Telestar Media" SRL a indicat că, își desfășoară activitatea în domeniul serviciilor de telecomunicații și deține licențele de activitate nr.

*****din 25 septembrie 2021 și nr. ***** din 7 mai 2022, aferente canalelor 2 și 3. Aceasta a menționat că, prin Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, la pct. 1 subpct. 11 și 12 din tabelul prevăzut în Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022 au fost incluse cele două licențe ale reclamantei, iar ca consecință i-a fost suspendată desfășurarea activității licențiate. În context, reclamanta a apreciat măsura respectivă drept arbitrară, ilegală și nemotivată și a solicitat anularea acesteia, precum și suspendarea executării actului administrativ contestat.

Cu referire la admisibilitatea acțiunii, reclamanta a susținut că dispoziția contestată constituie un act administrativ individual defavorabil, prin care au fost afectate drepturile și interesele sale legitime, astfel încât sunt incidente prevederile art. 10, 11, 17, 39, 189 și 206 din Codul administrativ. Totodată, a arătat că acțiunea în contestare a fost înaintată în termenul prevăzut de art. 209 din Codul administrativ și că nu era necesară parcurgerea procedurii prealabile, întrucât actul contestat a fost emis de Comisia pentru Situații Excepționale, organ instituit în contextul stării de urgență, iar potrivit art. 163 lit. a) din Codul administrativ procedura prealabilă nu se efectuează în cazul actelor emise de Guvern. În acest sens, reclamanta a invocat și Încheierea Curții Supreme de Justiție din 29 martie 2023, dosarul nr. 2ac-12/23, prin care ar fi fost stabilită competența Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, de a examina asemenea litigii.

În ceea ce privește fondul acțiunii, reclamanta a invocat, în primul rând, încălcarea principiului legalității și depășirea competenței legale de către Comisia pentru Situații Excepționale. În acest sens, a făcut trimitere la art. 21 și art. 57 din Codul administrativ, potrivit cărora autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea și numai în limitele competențelor conferite de aceasta, precum și la art. 54 alin. (2) din Constituție, care permite restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților numai în condițiile expres prevăzute de lege și dacă aceasta este necesară într-un scop legitim.

Totodată, a susținut că suspendarea licențelor sale reprezintă o ingerință în dreptul la informare și în dreptul la proprietate, garantate de art. 34 și art. 46 din Constituție, precum și de art. 10 din Convenția europeană a drepturilor omului și art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, iar o asemenea ingerință nu putea fi dispusă decât în temeiul unei competențe legale exprese.

Consecvent, a specificat că starea de urgență a fost instituită și prelungită prin Hotărârile Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 și nr. 274 din 21 septembrie 2023 în legătură cu situația militară din Ucraina și eventualele consecințe ale acesteia asupra Republicii Moldova. În opinia sa, competențele Comisiei pentru Situații Excepționale trebuie interpretate strict în raport cu motivele și obiectivele care au determinat instituirea stării de urgență și nu pot depăși cadrul stabilit de Parlament. Reclamanta a invocat, în acest sens, Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, potrivit căreia competențele suplimentare ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență

sunt strict limitate de motivele și obiectivele care au stat la baza declarării acesteia și nu pot depăși competențele stabilite prin Constituție.

Raportând aceste considerente la Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 și la măsurile prevăzute la art. 2 din aceasta, reclamanta a afirmat că printre atribuțiile acordate Comisiei pentru Situații Excepționale nu se regăsește competența de a suspenda licențele furnizorilor de servicii media audiovizuale. Deși Hotărârea Parlamentului prevede anumite atribuții privind coordonarea activității mijloacelor de informare în masă, combaterea dezinformării, a știrilor false și a discursului de ură, reclamanta a considerat că aceste competențe nu pot fi interpretate ca o autorizare generală de suspendare a licențelor de emisie.

Prin urmare, aceasta a opinat că, prin emiterea actului administrativ contestat, contrar Legii nr. 212/2012, Hotărârii Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022 privind declararea stării de urgență și prelungită prin Hotărârea Parlamentului nr. 274 din 21 septembrie 2023 privind prelungirea stării de urgență, cât și Hotărârii Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, care statuează că, competențele suplimentare ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență sunt strict limitate de motivele și obiectivele care au stat la baza declarării stării de urgență și nu pot depăși competențele autorităților publice stabilite prin Constituție, Comisia pentru Situații Excepționale și-a extins competența și ar fi intervenit în drepturile reclamantei fără existența unui temei legal suficient.

În acest context, reclamanta a invocat și principiile formulate de Comisia de la Veneția cu privire la regimul stării de urgență, potrivit cărora declararea stării de urgență nu suspendă principiul preeminenței dreptului și nu autorizează autoritățile să acționeze în afara legii. În opinia reclamantei, chiar și în perioada stării de urgență autoritățile publice rămân obligate să respecte Constituția, legislația națională și garanțiile drepturilor fundamentale.

Consecvent, reclamanta a evidențiat și lipsa motivării actului administrativ contestat. Aceasta a susținut că din Dispoziția nr. 91/2023 nu rezultă motivele concrete pentru care anume licențele sale au fost suspendate, nici probele sau raționamentele juridice care au justificat adoptarea unei asemenea măsuri. În opinia sa, această omisiune contravine art. 31 și art. 118 din Codul administrativ și împiedică atât destinatarul actului, cât și instanța de judecată să verifice legalitatea și temeinicia măsurii. Reclamanta a mai susținut că autoritatea nu și-ar fi exercitat dreptul discreționar cu bună-credință și în limitele scopului pentru care acesta i-a fost atribuit, contrar art. 16 și art. 137 din Codul administrativ.

Reclamanta a invocat, deasemenea, încălcarea principiului proporționalității. Referindu-se la art. 29 și art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, aceasta a susținut că, în cadrul controlului judecătoresc asupra măsurilor adoptate în perioada stării de urgență, instanța trebuie să verifice inclusiv existența situației excepționale, competența autorității, existența interesului public, imposibilitatea autorității de a acționa în condiții obișnuite și proporționalitatea măsurii. În opinia reclamantei, suspendarea licențelor sale nu este nici potrivită, nici necesară și nici rezonabilă, întrucât ingerința în drepturile sale nu este

fundamentată printr-o motivare concretă și nu există o justificare suficientă a necesității suspendării activității sale.

În susținerea ingerinței în drepturile sale, reclamanta a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la art. 10 din Convenție, arătând că refuzul acordării, retragerea sau suspendarea unei licențe de radiodifuziune constituie o ingerință în libertatea de exprimare, precum și jurisprudența referitoare la art. 1 din Protocolul nr. 1, potrivit căreia autorizația de desfășurare a unei activități comerciale poate constitui un „bun", iar revocarea sau restrângerea acesteia poate reprezenta o ingerință în dreptul la respectarea proprietății. În acest sens, au fost invocate, între altele, cauzele Curții Europene a Drepturilor Omului și anume: *Megadat.com SRL împotriva Moldovei, pct. 62-63; Bimer S.A. împotriva Moldovei, pct. 49; Rosenzweig și Bonded Warehouses Ltd. împotriva Poloniei, pct. 49; Capital Bank AD împotriva Bulgariei, pct. 130; Tre Traktörer Aktiebolag împotriva Suediei, pct. 53; Vékony împotriva Ungariei, pct. 29; Fredin împotriva Suediei (nr. 1), pct. 40; Malik împotriva Regatului Unit, pct. 90*.

În ceea ce privește cererea de suspendare a executării actului administrativ, reclamanta a invocat art. 171 și art. 214 din Codul administrativ, coroborate cu art. 172 alin. (2), susținând existența ambelor temeiuri legale pentru suspendare: suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului și pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile. Cu privire la primul temei, reclamanta a reiterat argumentele privind lipsa competenței Comisiei pentru Situații Excepționale, încălcarea Hotărârilor Parlamentului nr. 41/2022 și nr. 274/2023, lipsa motivării actului și încălcarea principiului proporționalității.

Cu privire la pericolul iminent de producere a prejudiciului ireparabil, reclamanta a susținut că suspendarea licențelor o împiedică să își desfășoare activitatea și să își onoreze obligațiile față de beneficiarii serviciilor de publicitate, determinând pierderi financiare zilnice. Aceasta a indicat că, pentru lunile noiembrie și decembrie 2023, urma să suporte pierderi de venituri din publicitate estimate la aproximativ 86.666 lei, provenite din contractele încheiate cu clienții săi. Totodată, reclamanta a invocat pierderea urmăritorilor și diminuarea cotei de piață a canalelor 2 și 3, indicând o cotă de piață de aproximativ 7%, precum și cote de vizualizare de 2,09% pentru Canal 2 și 1,21% pentru Canal 3. În opinia sa, continuarea executării actului contestat ar conduce nu doar la pierderi financiare, ci și la diminuarea poziției pe piață și la afectarea posibilității de a-și realiza în mod efectiv activitatea economică.

Prin urmare, reclamanta a concluzionat că Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, în partea referitoare la suspendarea licențelor sale, a fost emisă cu depășirea competenței legale, fără o motivare suficientă și cu încălcarea principiilor legalității, proporționalității și bunei-credințe, afectând în mod nejustificat dreptul la informare, libertatea de exprimare și dreptul la proprietate.

La 20 decembrie 2023, *Prim-Ministrul, Președinte al Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a depus referință asupra acțiunii depuse de SRL „Telestar Media", prin care a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată, ca neîntemeiată*.

În susținerea poziției, a notat că, prin Dispoziția nr. 91 din 30 octombrie 2023, a fost completat tabelul prevăzut la pct. 9 din Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 54 din 16 decembrie 2022 cu mai multe servicii media audiovizuale, inclusiv Canal 2 și Canal 3, deținute de SRL „Telestar Media", fiind suspendate licențele de emisie ale acestora pe perioada stării de urgență.

Astfel, a menționat că, dispoziția contestată a fost emisă în temeiul art. 22 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, al art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență, al Hotărârii Parlamentului nr. 274/2023 privind prelungirea acesteia, precum și al pct. 6-9 din Regulamentul Comisiei pentru Situații Excepționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1340/2001.

Consecvent, a precizat că starea de urgență a fost instituită în contextul situației de securitate regională și al pericolului la adresa securității naționale, fiind prelungită până la momentul emiterii actului contestat, iar, potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 274/2023, abilitarea Comisiei de a emite dispoziții pentru punerea în executare a măsurilor prevăzute de Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 a rămas aplicabilă pe întreaga perioadă a prelungirii stării de urgență.

În acest context, a afirmat că a acționat în mod transparent și prudent, iar derogările de la cadrul legal ordinar au fost necesare și proporționale pentru gestionarea și depășirea situației de urgență, fără a depăși limitele mandatului acordat de Parlament. Totodată, a invocat caracterul obligatoriu și executoriu al dispozițiilor sale pentru autoritățile publice, agenții economici, instituțiile publice și celelalte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

În ceea ce privește competența de a adopta măsura contestată, a făcut trimitere la art. 22 din Legea nr. 212/2004, care îi conferă atribuții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, apărarea statului de drept și menținerea sau restabilirea stării de legalitate, precum și coordonarea activității mijloacelor de informare în masă. În mod special, aceasta a invocat lit. i) al art. 22, potrivit căruia Comisia exercită și „alte atribuții necesare". În opinia sa, această normă a fost introdusă tocmai pentru a conferi Comisiei un cadru flexibil de acțiune, astfel încât aceasta să poată adopta măsuri care nu puteau fi prevăzute exhaustiv de legiuitor în raport cu multitudinea și caracterul imprevizibil al situațiilor de urgență. A argumentat că această formulare nu reprezintă o lipsă de reglementare, ci o opțiune legislativă justificată de necesitatea unei reacții rapide și eficiente la situații excepționale.

În susținerea acestei interpretări, a invocat Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, prin care s-a reținut că utilizarea unor formulări flexibile precum „alte măsuri necesare” sau „alte atribuții necesare” este indispensabilă în materia stării de urgență, întrucât Parlamentul nu poate anticipa toate măsurile care ar putea deveni necesare pentru gestionarea unor situații excepționale. Totodată, Comisia a subliniat că aceeași jurisprudență constituțională nu conferă executivului o marjă de discreție absolută, măsurile adoptate trebuind să fie limitate de criteriul necesității și, implicit, să fie proporționale cu situația care a determinat starea de urgență. În opinia Comisiei, măsura contestată se încadrează în aceste limite.

De asemenea, a reiterat că instituirea unor restrângeri ale exercițiului anumitor drepturi în perioada stării de urgență este permisă de cadrul constituțional și legal. În acest sens, a invocat art. 54 din Constituție, art. 15 din Convenția europeană a drepturilor omului și prevederile Legii nr. 212/2004, arătând că, în situații de război sau de pericol public care amenință viața națiunii, statul poate adopta măsuri derogatorii de la exercitarea anumitor drepturi, în măsura strict impusă de situație. La fel, a făcut referire și la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, în special la cauza „*Irlanda împotriva Regatului Unit*”, pentru a sublinia că autoritățile naționale beneficiază de o marjă largă de apreciere în stabilirea existenței unui pericol public și a măsurilor necesare pentru prevenirea acestuia, deși această marjă nu este nelimitată și rămâne supusă controlului judiciar.

În acest sens, a opinat că situația de securitate regională și pericolul pentru securitatea națională care au determinat declararea și prelungirea stării de urgență justificau adoptarea unor măsuri speciale inclusiv în domeniul informațional. A arătat că, în perioada stării de urgență, interesul public legat de securitatea națională, ordinea constituțională și siguranța populației dobândește o pondere sporită în raport cu interesele individuale și că reclamanta, pentru a contesta măsura, trebuia să prezinte argumente și probe suplimentare care să demonstreze caracterul nejustificat și disproporționat al ingerinței în drepturile sale, apreciind că aceasta nu a realizat o asemenea demonstrație.

Cu privire la scopul concret al măsurii, a subliniat că Dispoziția nr. 91 din 30 octombrie 2023 a fost adoptată în scopul protejării spațiului informațional național și prevenirii riscului de dezinformare prin răspândirea informațiilor false și a tentativelor de manipulare a opiniei publice. Măsura s-ar fi întemeiat pe lista persoanelor fizice și juridice supuse sancțiunilor internaționale, prevăzută în anexa nr. 1 la Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 45/2022, pe informațiile disponibile cu privire la controlul exercitat de acestea asupra unor furnizori de servicii media, precum și pe multiplele constatări din rapoartele de monitorizare ale Consiliului Audiovizualului privind încălcarea Codului serviciilor media audiovizuale, inclusiv în ceea ce privește lipsa unei informări corecte a publicului cu privire la evenimentele naționale și războiul din Ucraina.

Totodată, a argumentat că mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale nu erau suficiente pentru a răspunde prompt riscului identificat.

Aceasta a explicat că, potrivit art. 84 din Codul serviciilor media audiovizuale, sancțiunile se aplică, de regulă, gradual, în funcție de gravitate și proporționalitate, începând cu avertismentul public și amenda, iar suspendarea licenței intervine după aplicarea celorlalte sancțiuni. În condițiile stării de urgență însă, asemenea mecanisme ar fi fost vădit insuficiente pentru prevenirea unui risc iminent de dezinformare și manipulare a opiniei publice, motiv pentru care s-a justificat derogarea de la procedura sancționatorie ordinară. În acest sens, a făcut referire și la scrisoarea Serviciului de Informații și Securitate nr. ***** din 13 noiembrie 2023.

În ceea ce privește proporționalitatea, a susținut că măsurile adoptate în perioada stării de urgență au fost întreprinse cu prudență și cu respectarea echilibrului dintre interesul public și drepturile individuale. Aceasta a subliniat că starea de urgență presupune, prin însăși natura sa, posibilitatea adoptării unor măsuri neordinare și concentrarea temporară a unor competențe în mâinile autorităților responsabile de gestionarea acesteia, tocmai pentru a permite o reacție eficientă la amenințările existente. În același timp, a invocat jurisprudența Curții Constituționale și principiile Comisiei de la Veneția pentru a arăta că măsurile de urgență trebuie să fie temporare, necesare și proporționale, susținând că, în speță, aceste condiții au fost respectate.

La fel, a invocat prevederile art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, potrivit cărora, în cazul actelor emise în contextul securității naționale și al stării de urgență, controlul judecătoresc se limitează la verificarea existenței situației excepționale, competenței autorității, existenței interesului public, imposibilității efective de a acționa în condiții obișnuite și proporționalității măsurilor. În opinia acesteia, toate aceste condiții sunt întrunite în speță: situația excepțională exista la data emiterii actului, Comisia dispunea de competența necesară, măsura urmărea un interes public major legat de securitatea informațională și națională, intervenția în condiții ordinare nu permitea un răspuns suficient de rapid, iar suspendarea licențelor reprezenta, în contextul concret, o măsură necesară pentru prevenirea riscurilor identificate.

În final, Comisia pentru Situații Excepționale a concluzionat că măsura dispusă prin pct. 1 subpct. 11 și 12 din Dispoziția nr. 91 din 30 octombrie 2023 este prevăzută de cadrul legal, justificată de existența unei situații excepționale, necesară pentru protejarea spațiului informațional național și prevenirea dezinformării și proporțională cu scopul urmărit.

Aspecte de procedură:

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 30 octombrie 2023, cauza a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, Barbacaru Igor. (f.d.1).

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 14 martie 2024, s-a transmis Curții de Apel Chișinău, pentru examinare după competență cererea de chemare în judecată înaintată de către SRL „Telestar Media”, în procedura falimentului împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ.

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 30 aprilie 2024, cauza a fost repartizată în mod aleatoriu prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, judecătorului Sîrbu Victoria. (f.d.143).

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 7 mai 2024, s-a transmis dosarul pentru soluționarea conflictului negativ de competență apărut la Curtea Supremă de Justiție.

S-a suspendat procesul la examinarea acțiunii intentată la cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „Telestar Media", în procedura falimentului către Comisia pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ. (f.d.145-147).

Prin încheierea Curții Supreme de Justiție din 19 iunie 2024, s-a constatat competența Curții de Apel Chișinău, la judecare cauzei de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Telestar Media", în procedura falimentului împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ.

Cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Telestar Media", în procedura falimentului împotriva Comisiei pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ, s-a remis Curții de Apel Chișinău, pentru examinare în fond. (f.d.150-157).

Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din 27 septembrie 2024, procesul în cauza intentată în ordine de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de SRL „Telestar Media", în procedura falimentului către Comisia pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ, s-a reluat. (f.d.164-165).

Argumentele părților în ședința de judecată.

Reprezentantul reclamantei SRL „Telestar Media", în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 218 lit. d) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată, cu atât mai mult că odată cu înaintarea acțiunii, a indicat că, în cazul neprezentării în ședința de judecată, să fie examinată cauza în lipsa acestuia.

Reprezentantul pârâtei Comisia pentru Situații Excepționale, în ședința de judecată nu s-a prezentat, iar în temeiul art. 218 lit. d) din Codul administrativ, instanța a dispus examinarea cauzei în lipsa acestuia, având în vedere faptul că procedura de citare legală a fost respectată.

Acțiunea este admisibilă.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ Completul de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține următoarele.

Potrivit art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

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.

În corespundere art. 5 din Codul administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și 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 și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit 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 temeiul 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 acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

În conformitate cu art. 39 alin. (1)-(2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității 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) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Din interpretarea logico-juridică a normelor precitate, rezultă că unul din elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative, or, acțiunea în contencios administrativ trebuie să urmărească revendicarea unui drept subiectiv vătămat.

În conținutul acțiunii depuse, SRL „Telestar Media” a invocat că, prin activitatea administrativă a Comisiei pentru Situații Excepționale, a admis o ingerință în drepturile fundamentale ale justițiabilului „dreptul la informare” și „dreptul la proprietate”.

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

La caz, reieșind din obiectul acțiunii se atestă că reclamanta SRL „Telestar Media” solicită anularea punctului 1, subpunctul 11 și 12 din Tabelul actului administrativ înserat în Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, care se referă la reclamanta SRL „Telestar Media”.

În acord cu art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepțiile prevăzute de lege.

Potrivit art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia;

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art.165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător.

La caz, instanța atestă că actul administrativ contestat este emis de către Guvern și semnat de către Prim-Ministrul Dorin Recean.

Conform art. 163 lit. a) din Codul administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă: a) actul administrativ individual este emis de către Guvern, un consiliu local sau Adunarea Populară a Găgăuziei.

În context, Completul judiciar reține că, art. 162 alin. (3) lit. a), coroborat cu art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, devine aplicabil în cazul procedurii prealabile ori de câte ori legea specială reglementează procedura prealabilă. Astfel, regula generală, în cazul acțiunii în contestare, este că reclamantul nu urmează să efectueze procedura prealabilă. Pe cale de excepție, procedura prealabilă va fi necesară pentru intentarea unei acțiuni în contestare, atunci când normele legislative speciale derogatorii prevăd expres calea prealabilă de soluționare a litigiului.

Prin urmare, Completul judiciar reține la caz că, actul administrativ contestat nu este supus procedurii prealabile și se contestă direct în instanța de judecată, mai mult, actul respectiv nici nu prevede modalitatea de atac, respectiv reclamantul urmează să se adreseze direct instanței de judecată competente.

În aceste condiții, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că acțiunea înaintată de SRL „Telestar Media”, întrunește condițiile de admisibilitate, or, actele cauzei atestă că Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a emis Dispoziția nr. 91 la 30 octombrie 2023, iar date privind modalitatea de atac nu conține, motiv pentru care depunerea acțiunii în instanța de judecată, la 31 octombrie 2023, Completul apreciază că reclamanta a respectat termenul de valorificare a acțiunii, iar temeiuri de inadmisibilitate nu se identifică.

Aprecierea instanței ce ține de temeinicia acțiunii:

Completul judiciar notează că, în conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sânt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

Conform 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 art. 219 alin. (1) 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.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția.

În fapt, Completul judiciar reține că, reclamanta SRL „Telestar Media", în procedura falimentului, își desfășoară activitatea în domeniul serviciilor de telecomunicații și deține licențele de activitate nr. *****din 25 septembrie 2021 și nr. ***** din 7 mai 2022, aferente canalelor 2 și 3.

Consecvent, prin Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, la pct. 1 subpct. 11 și 12 din tabelul prevăzut în Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale nr. 54 din 16 decembrie 2022 au fost incluse cele două licențe ale reclamantei, iar ca consecință i-a fost suspendată desfășurarea activității licențiate.

Nefiind de acord cu dispoziția menționată supra, în partea ce o vizează, la 31 octombrie 2023, reclamanta SRL „Telestar Media" în procedura falimentului, s-a adresat cu prezenta acțiune în instanța de judecată, cu pretențiile deduse judecății.

În conformitate cu prevederile art. 3 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (*în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat*), cadrul juridic al stării de urgență, de asediu și de război îl constituie Constituția Republicii Moldova, prezenta lege, alte acte normative, precum și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Potrivit 5 alin. (1) din din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (*în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat*), pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție.

Conform art. 12 alin. (1) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (*în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat*), starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărâre a Parlamentului.

În acord cu art. 22 alin. (1) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (*în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat*), pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova are următoarele atribuții: a) emite dispoziții privind aplicarea măsurilor de protecție a populației și bunurilor, de localizare și lichidare a consecințelor situațiilor excepționale, de apărare a statului de drept și de menținere sau restabilire a stării de legalitate; b) controlează activitatea comisiilor pentru situații excepționale ale autorităților administrației

publice locale și analizează modul de desfășurare a operațiunilor de salvare și de intervenție, adoptă măsuri pentru asigurarea oportună a acestor comisii cu forțele și mijloacele necesare; c) exercită dreptul exclusiv de a interzice desfășurarea adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă; d) coordonează activitatea mijloacelor de informare în masă privind informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse de Guvern pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației, precum și privind familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale; e) dispune, în caz de necesitate, sistarea temporară a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile; f) limitează sau interzice comercializarea băuturilor alcoolice; g) stabilește procedura de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice, cazurile când este permisă demisia lucrătorilor; h) stabilește regimul special de folosire a spațiului aerian; i) exercită alte atribuții necesare.

În conformitate cu art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova declară starea de urgență, de asediu și de război, iar potrivit art. 12 din Legea nr.212/2004 starea de urgență, de asediu sau de război se declară prin hotărâre a Parlamentului.

Astfel, prin Hotărârea nr. 274/2023 (în vigoare din 21 septembrie 2023), în temeiul art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, art. 15 și art. 18 alin. (2) din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, având în vedere propunerea Guvernului Republicii Moldova, care are la bază Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind necesitatea prelungirii stării de urgență, precum și ținând cont de situația legată de securitatea regională și pericolul la adresa securității naționale, Parlamentul a dispus:

„Art. l. - Starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, declarată prin Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 și prelungită prin Hotărârea Parlamentului nr. 105/2022, Hotărârea Parlamentului nr. 163/2022, Hotărârea Parlamentului nr. 245/2022, Hotărârea Parlamentului nr. 278/2022, Hotărârea Parlamentului nr. 330/2022, Hotărârea Parlamentului nr. 12/2023, Hotărârea Parlamentului nr. 67/2023, Hotărârea Parlamentului nr. 133/2023 și Hotărârea Parlamentului nr. 244/2023, se prelungește cu 60 de zile începând cu data de 2 octombrie 2023.

Art. 2. - Abilitarea Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova de a emite dispoziții pe perioada stării de urgență în vederea punerii în executare a măsurilor prevăzute la art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 privind declararea stării de urgență rămâne aplicabilă pe durata prelungirii stării de urgență.

Art. 3. - Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Art. 4. - Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova intră în vigoare în momentul emiterii.

Art. 5. - Parlamentul Republicii Moldova va informa, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei despre prezenta hotărâre și cauzele adoptării acesteia.

Art. 6. - Prezenta stare de urgență nu afectează organizarea și desfășurarea alegerilor pe teritoriul Republicii Moldova.

Art. 7. - Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării, se aduce de îndată la cunoștința populației prin mijloacele de informare în masă și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova".

În context, Completul judiciar remarcă că, specificul regimului stării de urgență presupune existența unor mecanisme juridice speciale, instituite tocmai pentru a permite autorităților competente să reacționeze prompt la amenințări care, prin natura lor, nu pot fi întotdeauna anticipate și reglementate exhaustiv prin norme juridice cu un conținut rigid. În acest sens, cadrul juridic aplicabil la data emiterii Dispoziției Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, a avut la bază prevederile Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, Constituției Republicii Moldova, actele Parlamentului privind declararea și prelungirea stării de urgență, precum și actele normative privind organizarea și funcționarea Comisiei pentru Situații Excepționale.

Din materialele cauzei rezultă că, prin Hotărârea Parlamentului nr. 41 din 24 februarie 2022, a fost declarată starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, iar ulterior aceasta a fost prelungită succesiv, inclusiv prin Hotărârea Parlamentului nr. 274 din 21 septembrie 2023, aplicabilă la data emiterii Dispoziției nr. 91. Prin art. 2 al Hotărârii Parlamentului nr. 274/2023, abilitarea Comisiei pentru Situații Excepționale de a emite dispoziții pe perioada stării de urgență în vederea punerii în executare a măsurilor prevăzute la art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 a fost menținută pe durata prelungirii stării de urgență, iar prin art. 3 s-a stabilit caracterul obligatoriu și executoriu al dispozițiilor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

În aceste condiții, nu poate fi reținut argumentul reclamantei potrivit căruia Comisia pentru Situații Excepționale ar fi acționat în afara competenței sale, întrucât Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 nu ar fi enumerat în mod expres suspendarea licențelor de emisie. O asemenea interpretare ar reduce în mod nejustificat competențele Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova la o enumerare rigidă și exhaustivă a măsurilor ce puteau fi adoptate, deși însăși norma de competență prevăzută la art. 22 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 212/2004 stabilea expres că, pe durata stării de urgență, Comisia „exercită alte atribuții necesare". Or, această normă nu poate fi lipsită de efect juridic și trebuie interpretată în coroborare cu natura excepțională a regimului instituit și cu celelalte atribuții conferite Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, inclusiv aceea de a coordona activitatea mijloacelor de informare în masă.

În acest sens, relevantă este și Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020, în care Curtea a explicat că utilizarea unor formulări flexibile precum „alte măsuri necesare”, „alte atribuții necesare” sau „alte acțiuni necesare” este indispensabilă în materia stării de urgență, întrucât autoritățile responsabile trebuie să dispună de capacitatea de a reacționa prompt la diversitatea situațiilor excepționale, imposibil de anticipat în mod exhaustiv de către Parlament. În același timp, Curtea Constituțională a stabilit că asemenea prevederi nu conferă executivului o discreție nelimitată, măsurile adoptate trebuind să fie necesare și proporționale cu situația care a determinat starea de urgență.

Prin urmare, Hotărârea Curții Constituționale nr. 17/2020, invocată de reclamantă în sprijinul tezei privind lipsa competenței Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, nu conduce la concluzia susținută de aceasta. Dimpotrivă, interpretată în ansamblul său, confirmă legitimitatea unui cadru normativ flexibil în perioada stării de urgență, cu condiția ca măsurile adoptate să fie necesare și proporționale. Așadar, faptul că suspendarea licenței de emisie nu este menționată textual, cu această formulare, în lista măsurilor prevăzute de art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 nu este suficient pentru a concluziona asupra lipsei competenței Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, cât timp măsura se încadrează în atribuțiile generale și speciale conferite acesteia prin Legea nr. 212/2004 și este indisolubil legată de obiectivul gestionării situației excepționale.

Deasemenea, nu poate fi reținută nici susținerea reclamantei potrivit căreia starea de urgență ar fi fost instituită exclusiv din cauza acțiunilor militare desfășurate pe teritoriul Ucrainei, astfel încât orice măsură referitoare la spațiul informațional ar fi străină de scopul declarării acesteia. Or, chiar din actele Parlamentului rezultă că starea de urgență a fost determinată nu doar de existența unui conflict militar în regiune, ci și de situația legată de securitatea regională și de pericolul la adresa securității naționale. În acest sens, Hotărârea Parlamentului nr. 274/2023, aflată în vigoare la data emiterii Dispoziției nr. 91, a fost adoptată ținându-se cont de situația legată de securitatea regională și pericolul la adresa securității naționale.

Mai mult, chiar art. 2 din Hotărârea Parlamentului nr. 41/2022 a prevăzut în mod expres, măsurile ce puteau fi întreprinse de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, printre care, coordonarea activității mijloacelor de informare în masă, inclusiv sub aspectul informării populației, combaterii dezinformării, a știrilor false și a discursului de ură. Astfel, contrar celor afirmate de reclamantă, domeniul informațional nu constituie un domeniu exterior cadrului juridic al stării de urgență, ci unul care a fost avut în vedere în mod expres de legiuitor.

În această ordine de idei, Completul judiciar constată că există o legătură directă între măsura contestată și scopul pentru care autoritatea competentă a intervenit. Suspendarea licențelor de emisie nu a fost dispusă ca o măsură autonomă, desprinsă de contextul stării de urgență, ci în cadrul măsurilor instituite pentru protejarea spațiului informațional național și prevenirea riscului de dezinformare și manipulare a opiniei publice.

În consecință, nu poate fi reținută nici critica potrivit căreia autoritatea publică ar fi intervenit într-un domeniu complet străin de competența sa. Dimpotrivă, protecția spațiului informațional, în condițiile unei stări de urgență generate și menținute pe fondul unor riscuri pentru securitatea regională și securitatea națională, reprezintă un obiectiv care se circumscrie nemijlocit finalității pentru care au fost instituite competențele speciale ale Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

Totodată, Completul judiciar nu poate reține nici argumentul reclamantei potrivit căruia orice restrângere a drepturilor sale ar fi inadmisibilă în lipsa unei norme care să prevadă în mod expres și individualizat suspendarea licenței. Este incontestabil că și în perioada stării de urgență autoritățile publice sunt ținute să respecte principiul legalității și drepturile fundamentale, însă aceasta nu înseamnă că regimul juridic al stării de urgență este identic cu cel aplicabil în condiții ordinare. În acord cu art. 5 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (*în vigoare la momentul emiterii actului administrativ contestat*), permite ca pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, dacă este cazul, să fie restrâns exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor în conformitate cu art. 54 din Constituție.

În același sens, art. 54 din Constituție și art. 15 din Convenția europeană a drepturilor omului recunosc posibilitatea adoptării unor măsuri derogatorii în situații excepționale, în măsura strict impusă de circumstanțele respective. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului recunoaște autorităților naționale o marjă de apreciere în determinarea existenței unui pericol public și în alegerea măsurilor necesare pentru prevenirea acestuia, marjă care însă rămâne supusă controlului judecătoresc.

Prin urmare, problema juridică nu este dacă drepturile reclamantei pot fi afectate în perioada stării de urgență, ci dacă ingerința concretă a fost adoptată în condițiile și limitele stabilite de lege, dacă a urmărit un scop legitim și dacă a fost proporțională cu situația care a determinat-o, fapt ce în speță a și fost demonstrat, întrucât măsura contestată a fost adoptată în temeiul cadrului legal aplicabil, a urmărit un scop legitim și nu a depășit limitele necesare și proporționale impuse de situația excepțională existentă.

În ceea ce privește invocarea art. 34 și art. 46 din Constituție, precum și a art. 10 din Convenție și art. 1 din Protocolul nr. 1, Completul judiciar reține că existența unei ingerințe nu determină, prin ea însăși, ilegalitatea actului contestat. Deopotrivă, chiar jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului la care face trimitere reclamanta pornește de la premisa că suspendarea ori retragerea unei licențe de emisie poate constitui o ingerință în exercitarea drepturilor protejate, însă legalitatea unei asemenea ingerințe urmează a fi apreciată prin prisma temeiului juridic, a scopului urmărit și a proporționalității măsurii.

În speță, ingerința a avut caracter temporar, fiind dispusă pe perioada stării de urgență, și a urmărit un scop de interes public major, respectiv protejarea securității informaționale și prevenirea dezinformării și manipulării opiniei publice. Astfel, invocarea în abstract a jurisprudenței CtEDO privind protecția libertății de exprimare sau a dreptului

la respectarea bunurilor nu este suficientă pentru a demonstra caracterul ilegal sau disproporționat al măsurii. Or, reclamanta urma să demonstreze raportat la circumstanțele concrete existente la momentul adoptării actului, că ingerința nu avea suport legal, nu urmărea un scop legitim ori depășea ceea ce era necesar pentru realizarea acestui scop, ceea ce nu a fost demonstrat.

În aceeași ordine de idei, nu poate fi reținută critica referitoare la lipsa motivării actului administrativ. Caracterul și întinderea motivării trebuie apreciate și prin raportare la natura actului, la contextul în care acesta a fost emis și la regimul juridic special aplicabil în perioada stării de urgență. În speță, Dispoziția nr. 91 trebuie analizată în coroborare cu Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 54 din 16 decembrie 2022, al cărei pct. 9 a fost completat, precum și cu temeiurile juridice și circumstanțele care au stat la baza instituirii măsurilor în domeniul audiovizual. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a indicat expres scopul măsurii și anume protejarea spațiului informațional național și prevenirea riscului de dezinformare, a răspândirii informațiilor false și a manipulării opiniei publice, precum și informațiile privind sancțiunile internaționale, controlul exercitat asupra furnizorilor media și constatările Consiliului Audiovizualului.

Prin urmare, împrejurarea că în tabelul propriu-zis al Dispoziției nr. 91 nu sunt reproduse în detaliu toate circumstanțele care au determinat adoptarea măsurii nu echivalează cu inexistența motivării în sens juridic, cu atât mai mult cu cât actul contestat completează o reglementare adoptată anterior, iar rațiunea intervenției rezultă din ansamblul cadrului normativ și al actelor Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova adoptate în materia protejării spațiului informațional pe durata stării de urgență.

La fel, nici susținerea privind exercitarea arbitrară și cu rea-credință a dreptului discreționar nu poate fi reținută. Potrivit art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc urmărește inclusiv dacă autoritatea și-a exercitat dreptul discreționar, dacă a luat în considerare faptele relevante, dacă a respectat limitele legale ale discreției și dacă a acționat conform scopului pentru care această competență i-a fost acordată. În speță, aceste condiții sunt întrunite, or măsura a fost adoptată în perioada valabilității stării de urgență, de autoritatea abilitată prin lege, în domeniul securității informaționale, în vederea protejării interesului public și în raport cu circumstanțele de securitate existente la acel moment.

În ceea ce privește proporționalitatea, Completul judiciar reține că art. 225 alin. (3) din Codul administrativ impune verificarea expresă a acesteia. Or, analiza măsurii contestate prin prisma criteriilor prevăzute de această normă conduce la concluzia că nu există temei pentru anularea actului.

În primul rând, la 30 octombrie 2023 exista o situație excepțională, starea de urgență fiind în vigoare și fiind prelungită prin Hotărârea Parlamentului nr. 274/2023 în legătură cu situația de securitate regională și pericolul la adresa securității naționale.

Subsecvent, autoritatea emitentă dispunea de competență legală, în sensul art. 22 din Legea nr. 212/2004, inclusiv prin prisma atribuției prevăzute la lit. i), coroborată cu atribuția de coordonare a activității mijloacelor de informare în masă și cu abilitarea menținută prin Hotărârea Parlamentului nr. 274/2023.

Totodată, măsura a urmărit un interes public evident și legitim, constând în protejarea securității informaționale și a securității naționale. În condițiile în care spațiul informațional poate constitui, într-un context de conflict armat în regiune, un domeniu susceptibil de a fi utilizat pentru dezinformare, propagarea informațiilor false și manipularea opiniei publice, nu poate fi considerat lipsit de relevanță pentru gestionarea unei situații de urgență.

Deasemenea, este îndeplinită și condiția privind imposibilitatea efectivă a autorității de a acționa în condiții obișnuite. Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a indicat în mod concret că mecanismele ordinare prevăzute de Codul serviciilor media audiovizuale presupuneau aplicarea graduală a sancțiunilor, începând cu avertismentul public și amenda, suspendarea licenței intervenind ulterior, după parcurgerea etapelor sancționatorii. În condițiile unui risc perceput ca iminent pentru spațiul informațional, această succesiune procedurală nu oferea autorităților posibilitatea unei reacții suficient de rapide.

Prin urmare, susținerea reclamantei că autoritatea ar fi trebuit să utilizeze exclusiv mecanismele ordinare prevăzute de legislația audiovizuală nu poate fi acceptată în mod abstract, deoarece tocmai existența unei situații excepționale justifică, în condițiile legii, recurgerea la măsuri derogatorii atunci când mecanismele ordinare nu sunt apte să răspundă în timp util riscului identificat.

Corespunzător, măsura este proporțională și sub aspectul raportului dintre mijloacele utilizate și scopul urmărit. Aceasta nu a avut caracter definitiv, ci a fost limitată temporal la perioada stării de urgență, iar efectul său a constat în suspendarea temporară a licențelor de emisie, în contextul unui risc identificat în domeniul securității informaționale. În acest context, prejudiciile economice invocate de reclamantă, deși pot reprezenta o consecință reală a suspendării activității, nu sunt suficiente pentru a demonstra disproporționalitatea măsurii, întrucât trebuie puse în balanță cu interesul public major protejat prin aceasta.

În această privință, Completul judiciar reține că reclamanta a prezentat în principal consecințele economice ale suspendării licențelor și anume pierderea veniturilor din publicitate, diminuarea cotei de piață și pierderea urmăritorilor, însă asemenea consecințe nu demonstrează, prin ele însele, că autoritatea a acționat în afara scopului legii sau că măsura era vădit excesivă. În cadrul controlului instituit de art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, instanța nu poate substitui propria apreciere celei a autorității competente asupra nivelului de risc informațional existent, în lipsa unor probe care să demonstreze că evaluarea autorității a fost lipsită de orice fundament factual sau juridic.

Dealtfel, potrivit art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, fiecare participant trebuie să probeze faptele pe care își întemeiază pretențiile, iar potrivit art. 219 alin. (1), instanța cercetează starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile.

În speță, însă, reclamanta nu a prezentat acte sau alte probe concludente prin care să demonstreze că circumstanțele reținute de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova erau inexistente, că riscul informațional era pur ipotetic ori că măsura adoptată era vădit lipsită de legătură cu scopul urmărit.

Totodată, invocarea de către reclamantă a principiilor Comisiei de la Veneția privind preeminența dreptului nu conduce la o altă concluzie. Aceste principii nu exclud posibilitatea adoptării unor măsuri restrictive în timpul stării de urgență, ci impun ca asemenea măsuri să fie limitate în timp, necesare, proporționale și supuse controlului judecătoresc. Or, tocmai aceste exigențe au fost avute în vedere în cadrul controlului efectuat de instanță.

În același timp, Completul judiciar consideră necesar să precizeze că existența unei marje de apreciere a autorității în perioada stării de urgență nu echivalează cu recunoașterea unei competențe nelimitate. Dimpotrivă, măsura contestată a fost verificată prin prisma criteriilor stricte prevăzute de art. 225 alin. (3) din Codul administrativ. Însă, în urma acestei verificări, nu au fost identificate elemente care să demonstreze că Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova a acționat în afara competenței, că a urmărit un alt scop decât cel pentru care i-au fost conferite atribuțiile sau că ingerința în drepturile reclamantei a depășit ceea ce putea fi considerat necesar în contextul concret al stării de urgență.

Așadar, Completul judiciar reține că simpla afectare a unor interese economice sau a posibilității de exercitare a activității licențiate nu poate determina anularea actului administrativ, în condițiile în care ingerința este temporară, urmărește un scop legitim de interes public și este fundamentată pe cadrul juridic special aplicabil stării de urgență.

Cât privește invocarea dreptului de proprietate, faptul că licența pentru desfășurarea activității poate prezenta o valoare economică și poate intra, în anumite circumstanțe, în sfera de protecție a art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție nu exclude posibilitatea restrângerii temporare a exercițiului dreptului respectiv, atunci când aceasta este prevăzută de lege, urmărește un interes public și menține un just echilibru între interesul general și interesele individuale. În speță, reclamanta nu a demonstrat că suspendarea temporară a licențelor a anulat definitiv valoarea acestora ori că autoritatea a urmărit confiscarea proprietății sau lipsirea permanentă a acestui drept.

Aceeași concluzie se impune și în raport cu art. 10 din Convenție. Activitatea de radiodifuziune și televiziune beneficiază de protecția libertății de exprimare, însă exercitarea acesteia nu este absolută și poate fi supusă unor restricții prevăzute de lege și necesare, între altele, pentru protecția securității naționale și a ordinii publice. În lipsa unor probe privind un scop străin de cel declarat de autoritate, nu poate fi dedus caracterul arbitrar al măsurii doar din faptul că aceasta a afectat exercițiul activității reclamantei.

În ceea ce privește cererea de suspendare a executării actului administrativ, Completul judiciar reține că aceasta este accesorie acțiunii în contestare și trebuie analizată prin prisma temeiurilor prevăzute de art. 172 alin. (2) și art. 214 din Codul administrativ. Or, reclamanta și-a fundamentat existența suspiciunilor serioase și rezonabile privind ilegalitatea actului în principal pe aceleași argumente referitoare la lipsa competenței, nemotivarea actului și disproporționalitatea măsurii. În condițiile în care, în urma examinării fondului, aceste critici nu s-au confirmat, nu poate fi reținută existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului.

La fel, nici temeiul invocat privind pericolul iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, nu poate conduce la admiterea cererii. Pierderile financiare invocate de reclamantă, inclusiv veniturile publicitare estimate pentru lunile noiembrie și decembrie 2023, precum și diminuarea cotei de piață, constituie consecințe patrimoniale ale suspendării activității, însă nu s-a demonstrat caracterul lor ireparabil în sensul art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ. Or, simpla existență a unor pierderi economice nu echivalează cu un prejudiciu ireparabil, în special în condițiile în care acestea sunt susceptibile, în principiu, de evaluare și compensare pecuniară, dacă ulterior s-ar constata caracterul nelegal al actului.

Mai mult, suspendarea executării actului administrativ, în condițiile unei măsuri adoptate pentru protejarea securității informaționale în timpul stării de urgență, ar presupune o ingerință contrară interesului public urmărit prin actul contestat. Din acest motiv, măsura provizorie nu poate fi dispusă doar în baza unor pierderi economice individuale, fără ca reclamanta să demonstreze în mod concret că executarea actului îi va produce un prejudiciu ireparabil și că acest risc prevalează asupra interesului public protejat.

Prin urmare, raportând circumstanțele cauzei la limitele controlului judecătoresc stabilite de art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, Completul judiciar constată că la data emiterii Dispoziției nr. 91 din 30 octombrie 2023 exista situația excepțională care a determinat exercitarea competențelor speciale ale Comisiei pentru Situații Excepționale, autoritatea dispunea de competența legală de a adopta măsuri necesare gestionării acesteia, măsura urmărea un interes public legitim și major, intervenția prin mecanismele ordinare ale legislației audiovizuale nu oferea, în contextul dat, un răspuns suficient de prompt, iar suspendarea temporară a licențelor a fost proporțională cu scopul urmărit.

În aceste condiții, susținerile reclamantei privind depășirea competenței, lipsa temeiului legal, caracterul arbitrar și nemotivat al actului, exercitarea cu rea-credință a dreptului discreționar, încălcarea dreptului la informare, a libertății de exprimare și a dreptului la proprietate, precum și disproporționalitatea măsurii nu au fost confirmate prin probele administrate în cauză. Or, simpla invocare a acestor încălcări, fără demonstrarea concretă a nelegalității actului în raport cu criteriile speciale instituite de art. 225 alin. (3) din Codul administrativ, nu este suficientă pentru anularea acestuia.

În consecință, Completul judiciar constată că Dispoziția Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova nr. 91 din 30 octombrie 2023, în partea contestată de reclamanta SRL „Telestar Media”, a fost emisă în limitele cadrului juridic aplicabil stării de urgență, cu respectarea competenței autorității emitente, în vederea realizării unui scop legitim de interes public și cu respectarea cerințelor de necesitate și proporționalitate, fapt ce denotă că, nu sunt întrunite temeiurile legale pentru anularea pct. 1 subpct. 11 și 12 din tabelul înserate în Dispoziția nr. 91 din 30 octombrie 2023.

Reieșind din considerentele expuse, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată, va respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, întrucât la caz nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În conformitate cu prevederile art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e :

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Telestar Media”, în procedura falimentului către Comisia pentru Situații Excepționale, cu privire la anularea actului administrativ, se respinge ca neîntemeiată.

Hotărârea poate fi atacată cu recurs, la Curtea Supremă de Justiție, în termen de două luni.

Președintele completului, Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/