Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) (jud. V. Jomiru-Niculiță)

Dosarul nr. 3r-580/25 (2-25094935-02-3r-26092025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Centru
D E C I Z I E

22 ianuarie 2026 mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ al Curții de Apel Centru

Având în componența sa:
Președintele ședinței, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae și Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului administrativ al RM, fără ședință de judecată recursul declarat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 1 septembrie 2025, prin care s-a respins cererea de suspendare a actului administrativ contestat – decizia nr. APR-13/20-14 din 22 mai 2025, înaintată în cadrul acțiunii în contencios administrativ formulată de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică împotriva Consiliului Concurenței, terț S.R.L. „Irarom" privind anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă :

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La data de 5 iulie 2025, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, terț S.R.L. „Irarom", privind anularea dispoziției nr. 13 din 4 iunie 2020 privind inițierea investigației privind semnele încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței și anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-13/20-14 din 22 mai 2025 privind constatarea încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței.

Prin acțiunea depusă, reclamanta a solicitat inclusiv și suspendarea executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-13/20-14 din 22 mai 2025 privind constatarea încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței.

În susținerea acestei cereri, reclamanta a indicat că decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-13/20-14 din 22 mai 2025 privind constatarea încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței, nu întrunește condițiile prevăzute de art. 12 din Legea concurenței în redacția în vigoare atât la data emiterii hotărârilor ANRE care formează obiectul deciziei contestate, cât și la data emiterii deciziei de inițiere a investigației.

A menționat că potrivit legislației în vigoare se observă o diferență clară între noțiunile de autoritate publică în sensul Codului administrativ și autoritate administrativă publică centrală/locală în sensul Legii concurenței, or, noțiunea din Codul administrativ este una mai amplă și cuprinde toate autoritățile publice, iar Legea concurenței operează doar cu noțiunile de autorități administrative publice centrale/locale, care sunt expres indicate în Legea privind administrația publică locală și Legea privind administrația publică centrală de specialitate.

A afirmat că controlul legalității hotărârilor Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică ține de competența instanțelor de judecată, fapt stabilit chiar de norma art. 16 alin. (10) din Legea cu privire la energetică, or, la caz, actul administrativ contestat substituie în mod direct competențele funcționale ale ANRE, contrar cadrului normativ național și al directivelor Uniunii Europene, transpuse de către Republica Moldova asumându-și angajamentul să le respecte.

Astfel, a apreciat că atât inițierea investigației, cât și adoptarea de către Consiliul Concurenței a dispoziției de inițiere a investigației și a deciziei în privința ANRE, au fost emise cu încălcarea legislației și depășirea vădită a competențelor legale ale Consiliului Concurenței.

A arătat că piața relevantă supusă investigării nu este una concurențială, dimpotrivă, reprezintă un cadru strict reglementat, fiind o schemă de sprijin care apriori exclude concurența între beneficiarii acesteia în virtutea garanțiilor oferite de lege, cu atât mai mult, nu există concurență între producători privind nici un element esențial al pieței – nici în preț, nici în volum, nici în accesul la clienți.

A invocat că prin decizia contestată, ANRE a fost obligată să revizuiască spre diminuare în baza actelor normative abrogate a tarifelor aprobate prin Hotărârea ANRE nr. 116/2017 și nr. 107/2018, și anume: legea energiei regenerabile, în vigoare până la 25 martie 2018 și Metodologia determinării, aprobării și aplicării tarifelor la energia electrică produsă din surse regenerabile de energie și biocombustibil, în vigoare până la 25 martie 2018. Astfel, Agenția nu are competența legală în sensul revizuirii tarifului odată cu abrogarea Legii energiei regenerabile, dat fiind faptul că Agenția își desfășoară activitatea în conformitate cu cadrul legal în vigoare, iar Consiliul de administrație este obligat să adopte hotărâri și să emită decizii în strictă conformitate cu legislația în vigoare, neavând dreptul de a aplica actele normative abrogate.

A susținut că revizuirea tarifelor în baza unor acte normative abrogate, aer constitui o gravă încălcare a stabilității juridice, creând un precedent periculos prin admisibilitatea anulării arbitrare a oricărui act administrativ chiar dacă acesta a obținut putere lucrului decis și prezumat a fi legal, încălcând securitatea raporturilor juridice, dar și prin însușirea de către o autoritate publică a competențelor exclusive ale instanței de judecată privind verificarea legalității actelor administrative individuale aprobate de către ANRE.

Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 1 septembrie 2025, s-a respins cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual, depusă în acțiunea de contencios administrativ intentată de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică către Consiliul Concurenței, terț S.R.L. „Irarom", privind anularea actului administrativ.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocând ilegalitatea încheierii instanței de fond, la 15 septembrie 2025, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a declarat recurs asupra încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 1 septembrie 2025, susținând că actul judecătoresc contestat este neîntemeiat.

În susținerea recursului declarat, recurenta indică că instanța de fond a ignorat suspiciunile serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil contestat, manifestate prin ignorarea în totalmente a art. 8 al Legii cu privire la energetică și a pct. 80 din Directiva (UE) 2019/944 a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iunie 2019.

Susține că instanța de fond a ignorat faptul că în general hotărârea ANRE de aprobare a tarifelor nu intră în sfera de aplicare a Legii concurenței, or, astfel de acte administrative sunt aprobate reieșind din prevederile art. 12 alin. (1) lit. k) din Legea cu privire la energetică, or, la caz este evident faptul că actul administrativ contestat substituie în mod direct competențele funcționale ale ANRE, contrar cadrului normativ național, dar și celui internațional.

În dezvoltarea acestui argument, recurenta indică că acest fapt se demonstrează prin pct. 167 și Tabelului 17 din decizia Plenului Consiliului Concurenței contestate, în care Consiliul Concurenței, prin depășirea limitelor competențelor sale stabilite prin lege, a calculat un tarif eronat pentru energia electrică produsă din surse regenerabile de către S.R.L. „Irarom Grup" și a dispus ANRE revizuirea în acest sens a tarifelor aprobate, fapt care contravine vădit limitelor competențelor Consiliului Concurenței, stabilit prin lege. Or, reieșind din prevederile art. 12 alin. (1) lit. k) din Legea cu privire la energetică, Legii energiei regenerabile și art. 14 din Legea privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile, atribuția de a calcula și aproba tarifele pentru energia electrică

produsă din surse regenerabile, aparține în exclusivitate Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, dar nu Consiliului Concurenței.

Consideră că fondul la adoptarea încheierii a ignorat faptul că piața energiei electrice pe baza contractelor bilaterale încheiate între producătorii de energie electrică din surse regenerabile și furnizorul central, este o piață reglementată, dar nu concurențială, fapt care apriori exclude orice formă de concurență pe piața dată. Această concluzie se fundamentează pe prevederile art. 75, 78 și 79 din Legea cu privire la energia electrică, care expres stabilesc că piața energiei electrice pe baza contractelor bilaterale încheiate între producătorii de energie electrică din surse regenerabile și furnizorul central, este piață reglementată.

Respectiv, în cazul producătorilor de energie electrice din surse regenerabile, beneficiari ai unei scheme de sprijin, funcționează un regim administrativ special care înlătură mecanismele esențiale ale pieței libere, concurențiale: prețurile sunt stabilite de ANRE, producătorii nu pot negocia prețul, toată cantitatea de energie electrică produsă este preluată garantat de către furnizori. Prin urmare, nu există concurență între producători privind nici un element esențial al pieței, nici în preț, nici în volum, nici în accesul la clienți.

Afirmă că dispunerea măsurii de asigurare, este necesară pentru a evita emiterea unui act administrativ apriori în afara câmpului legal.

<u>Argumentele părții intimate vis-a-vis de recursul declarat:</u>

Partea intimată Consiliul Concurenței a depus referință pe marginea recursului declarat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, prin care a solicitat respingerea recursului.

<u>Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului.</u>

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

Potrivit prevederilor art.242 Cod administrativ, *recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul*.

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că *instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.*

Apelul se declară inadmisibil în special când:

a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel;

b) apelul este depus în mod repetat;

c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită;

d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1);

e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2);

f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

La caz, Completul judiciar constată că încheierea contestată, emisă de Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a fost emisă la data de 1 septembrie 2025, iar cererea de recurs a fost depusă la 15 septembrie 2025.

Pornind de la termenii detaliați *supra*, Completul judiciar concluzionează despre faptul că, cererea de recurs, declarată de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a fost depusă în interiorul termenului legal, cererea de recurs conținând motivarea temeiurilor de fapt și de drept, pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:

Verificând legalitatea încheierii contestate prin prisma argumentelor invocate în cererile de recurs, în coraport cu materialele cauzei și normele de drept incidente raportului juridic litigios, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că recursul declarat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică sunt admisibile, însă neîntemeiate, motiv din care urmează a fi respinse, cu menținerea încheierii primei instanțe, din considerentele ce succed.

Conform art. 192 alin. (1) din Codul administrativ, *pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel şi la Curtea Supremă de Justiţie se instituie complete și/sau colegii specializate de judecători*.

Potrivit art. 194 alin. (1) din Codul administrativ, *în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor*

împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu problemele de fapt şi de drept.

În acord cu art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, *examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa de recurs este în drept să respingă recursul*.

Conform art. 243 alin. (2) din Codul administrativ, *instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată, iar dacă apreciază necesar, poate cita participanţii la proces*.

În conformitate cu art. 243 alin. (3) din Codul administrativ, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*.

Totodată, ***potrivit art. 219 alin. (1)-(4) din Codul administrativ***, *instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu, în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi. Instanţa depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, completarea datelor incomplete şi prezentarea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces. Instanţa nu este în drept să depăşească limitele pretenţiilor deduse judecăţii, însă, concomitent, nu este legată de formularea juridică atribuită acestora de către participanţi*.

Cu referire la circumstanțele cauzei, Completul judiciar reține că prin dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 13 din 4 iunie 2020, s-a dispus inițierea investigației privind semnele încălcării art. 12 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică.

Prin decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-12/20-14 din 22 mai 2025, s-a constatat încălcarea prevederilor art. 12 alin. (1) lit. b) din Legea concurenței de către Consiliul de Administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, manifestată prin aplicarea selectivă, arbitrară a factorului de capacitate la calcularea tarifului aprobat prin HANRE nr. 116/2017, precum și evitarea aprobării unui tarif separat pentru instalațiile eoliene noi prin HANRE nr. 107/2018. S-a prescris ANRE să revizuiască tarifele aprobate prin HANRE nr. 116/2017 și HANRE nr. 107/2-18, în vederea înlăturării încălcării constatate în pct. 1, în termen de 3 luni din data comunicării prezentei decizii.

Nefiind de acord cu această decizie, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a formulat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței solicitând anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 13 din 4 iunie 2020 și anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-12/20-14 din 22 mai 2025.

Concomitent cu depunerea acțiunii, reclamanta a solicitat și suspendarea executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APR-12/20-14 din 22 mai 2025.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 1 septembrie 2025, ambele cereri au fost respinse.

Completul judiciar apreciază ca fiind legală și întemeiată soluția instanței de fond.

Potrivit 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 în contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3) din Codul administrativ. Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2), iar pentru probarea faptelor participanții, în locul prezentării probelor obișnuite, pot depune o declarație pe propria răspundere. Instanța decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanților la proces. Dacă consideră necesar, instanța citează părțile pentru audiere în privința temeiniciei cererii de suspendare*.

Completul judiciar precizează că, prin prisma reglementărilor art. 214 din Codul administrativ, legiuitorul a instituit, în calitate de garanție a asigurării legalității, suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

Suspendarea reprezintă operațiunea de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic.

Suspendarea actelor administrative constituie o garanție a asigurării legalității, care intervine însă în cazuri de excepție și în situații limită. Aceasta presupune fie întreruperea vremelnică a producerii efectelor juridice ale unui act aflat deja în vigoare, fie amânarea temporară a producerii efectelor sale juridice.

Completul judiciar notează că, potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. R (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță în probleme administrative, atunci când un act administrativ este contestat în fața unei autorități jurisdicționale, iar executarea acestuia este susceptibilă să cauzeze persoanei un prejudiciu grav, dificil de reparat, autoritatea jurisdicțională competentă trebuie să dispună de posibilitatea acordării unei protecții provizorii corespunzătoare.

Totodată, măsurile de protecție provizorie nu trebuie să aducă atingere deciziei care urmează a fi adoptată asupra fondului și nu pot produce efectul unei soluționări anticipate a litigiului.

În interpretarea corectă a acestor principii, suspendarea executării actului administrativ nu are drept finalitate stabilirea definitivă a legalității ori ilegalității acestuia, ci conservarea temporară a unei situații de fapt și de drept, în circumstanțe în care există, în mod plauzibil, riscul producerii unei pagube greu sau imposibil de reparat ori în care aparența nelegalității actului este suficient de evidentă pentru a justifica paralizarea vremelnică a efectelor sale.

Potrivit art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, motivele suspendării sunt:

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.

Din sensul normei enunțate rezultă că legiuitorul a stabilit două cazuri alternative în care actul administrativ poate fi suspendat, și anume: în cazul existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau în cazul existenței pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a acestuia.

În acest context, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării actului administrativ, urmează a fi verificată și constatată existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate expres prin lege.

La rândul său, atât existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și prejudiciul a cărui iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege.

Existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie demonstrată de persoana care solicită suspendarea executării actului administrativ.

Completul judiciar relevă că măsura suspendării nu poate fi dispusă în baza unor simple îndoieli subiective asupra legalității actului, a unor afirmații generale privind caracterul său defavorabil ori a reiterării motivelor formulate în susținerea acțiunii principale.

Persoana care solicită suspendarea urmează să prezinte elemente concrete și convingătoare, din care să rezulte, la nivelul unei examinări sumare, fie aparența vădită a nelegalității actului, fie probabilitatea obiectivă a producerii unui prejudiciu ireparabil.

Așadar, sub aspectul art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, Completul judiciar urmează să verifice dacă, în prezenta cauză, și-a găsit confirmare obiectivă cel puțin unul dintre motivele de suspendare prevăzute de lege.

Cu referire la primul temei prevăzut de legiuitor – existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil – Completul judiciar relevă că prin noțiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ se înțelege existența unor fapte sau împrejurări care ar convinge instanța, în urma unei examinări sumare, că actul administrativ ar putea fi ilegal.

Suspiciunile trebuie să fie serioase, în sensul că viciul invocat trebuie să prezinte o intensitate juridică suficientă pentru a pune în discuție prezumția de legalitate a actului, și rezonabile, în sensul că acestea trebuie să rezulte din elemente obiective, verificabile, iar nu din simpla opinie sau apreciere a persoanei interesate.

În cadrul procedurii de suspendare, instanța nu efectuează un control deplin al legalității actului și nu tranșează definitiv problemele juridice care formează obiectul acțiunii în anulare.

Examinarea este limitată la o analiză *prima facie*, fără cercetarea în profunzime a tuturor probelor și fără adoptarea unor concluzii susceptibile să prejudicieze soluționarea fondului cauzei.

Prin urmare, pot fundamenta suspendarea numai acele vicii care se desprind cu suficientă evidență din materialele prezentate și care pot fi constatate fără realizarea unei analize juridice complexe asupra fondului raportului litigios.

La caz, recurenta invocă, în primul rând, faptul că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică nu ar intra în sfera subiecților vizați de art. 12 din Legea concurenței, deoarece noțiunea de autoritate administrativă publică centrală sau locală utilizată de această lege nu ar include autoritățile administrative autonome de reglementare.

Completul judiciar constată că acest argument presupune stabilirea domeniului subiectiv de aplicare a art. 12 din Legea concurenței, interpretarea noțiunilor utilizate de legea specială și raportarea lor la statutul juridic al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

Soluționarea acestei probleme reclamă o analiză sistemică a Legii concurenței, a Legii cu privire la energetică, a cadrului normativ privind administrația publică centrală și a finalității normei prin care sunt interzise acțiunile sau inacțiunile autorităților publice care restrâng, împiedică ori denaturează concurența.

Faptul că ANRE beneficiază de autonomie funcțională și decizională și exercită atribuții speciale de reglementare nu permite, prin el însuși, la etapa examinării sumare, concluzia evidentă că activitatea acesteia este exclusă în mod absolut de la aplicarea normelor de concurență referitoare la conduita autorităților publice.

Autonomia autorității de reglementare urmărește protejarea exercitării independente a competențelor sale, însă întinderea acestei autonomii și raportul ei cu competențele Consiliului Concurenței constituie tocmai una dintre problemele juridice centrale ale fondului litigiului.

Prin urmare, stabilirea faptului dacă art. 12 din Legea concurenței este aplicabil ANRE nu poate fi realizată în mod concludent în cadrul procedurii incidentale de suspendare, fără cercetarea aprofundată a normelor relevante și fără prejudecarea acțiunii în anulare.

Completul judiciar nu poate reține nici argumentul potrivit căruia decizia contestată ar substitui în mod evident competențele funcționale ale ANRE.

Este necontestat faptul că atribuția de calculare și aprobare a tarifelor în sectorul energetic revine Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică, în limitele și condițiile stabilite de legislația specială.

Totuși, existența acestei competențe nu soluționează automat problema distinctă dacă modul concret de exercitare a atribuției de reglementare poate fi examinat de autoritatea de concurență sub aspectul eventualei produceri a unor efecte discriminatorii, selective ori restrictive asupra mediului concurențial.

Din conținutul actului contestat rezultă că Plenul Consiliului Concurenței nu și-a atribuit formal competența generală de aprobare a tarifelor în domeniul energetic, ci a apreciat, în cadrul investigației efectuate, că modalitatea de aplicare a factorului de capacitate și omisiunea aprobării unui tarif separat ar fi determinat încălcarea normelor concurențiale.

Faptul dacă această apreciere a rămas în limitele controlului specific exercitat de Consiliul Concurenței sau, dimpotrivă, a constituit o ingerință în competența exclusivă a ANRE urmează a fi stabilit după examinarea integrală a deciziei contestate, a obiectului investigației, a metodologiei utilizate, a raționamentului economic și juridic al autorității de concurență și a limitelor prescripției impuse.

Referirea recurentei la pct. 167 și la tabelul nr. 17 din decizia contestată, în care Consiliul Concurenței ar fi efectuat propriul calcul tarifar, necesită, de asemenea, examinarea conținutului integral al actului și stabilirea scopului în care calculele respective au fost realizate.

La etapa suspendării, nu poate fi stabilit cu suficientă evidență dacă acestea reprezintă un calcul tarifar cu efect normativ, prin care Consiliul Concurenței s-ar fi substituit ANRE, sau un instrument comparativ și demonstrativ utilizat în cadrul analizei presupusului tratament diferențiat.

Or, delimitarea dintre analiza efectelor concurențiale ale unei decizii de reglementare și substituirea autorității competente să adopte acea decizie reprezintă o problemă de fond, care nu poate fi tranșată printr-o cercetare sumară.

Cu referire la prevederile art. 8 din Legea cu privire la energetică și la pct. 80 din Directiva (UE) 2019/944, Completul judiciar reține că acestea consacră

exigențe privind independența autorității naționale de reglementare în exercitarea atribuțiilor sale.

Totuși, întinderea protecției conferite independenței regulatorului, raportul dintre independența decizională și răspunderea juridică, precum și compatibilitatea intervenției Consiliului Concurenței cu aceste exigențe necesită o analiză juridică aprofundată.

Independența autorității de reglementare nu poate fi interpretată, la etapa examinării sumare, ca instituind în mod evident o imunitate absolută a tuturor actelor sale față de orice alt mecanism legal de control decât controlul judecătoresc.

În aceeași măsură, faptul că art. 16 alin. (10) din Legea cu privire la energetică prevede posibilitatea contestării hotărârilor ANRE în instanța de judecată nu conduce, fără o analiză asupra fondului, la concluzia că orice examinare a efectelor concurențiale produse prin aceste hotărâri ar reprezenta o exercitare a controlului judecătoresc de către o autoritate administrativă.

Controlul judecătoresc asupra legalității actului administrativ și exercitarea competențelor administrative proprii ale autorității de concurență au natură juridică diferită.

Dacă, în speță, Consiliul Concurenței a depășit această delimitare și a procedat, în realitate, la anularea ori modificarea implicită a hotărârilor ANRE reprezintă o problemă care urmează a fi cercetată la examinarea fondului cauzei.

Completul judiciar constată că nici argumentul referitor la caracterul reglementat al pieței energiei electrice produse din surse regenerabile nu evidențiază, prin el însuși, o nelegalitate manifestă a actului contestat.

Recurenta susține că producătorii beneficiari ai schemei de sprijin nu concurează sub aspectul prețului, volumului ori accesului la consumatori, deoarece tarifele sunt aprobate de ANRE, iar energia produsă este achiziționată în condițiile stabilite de lege.

Totuși, caracterul reglementat al unei piețe nu exclude, în mod automat, orice dimensiune concurențială și nici posibilitatea ca anumite decizii de reglementare să producă efecte diferențiate asupra operatorilor economici.

Analiza existenței unei piețe relevante, a gradului de concurență existent în cadrul acesteia, a substituibilității produselor, a condițiilor de acces la schema de sprijin și a efectelor economice produse prin tarifele aprobate constituie o analiză complexă, de natură economică și juridică.

Această analiză nu poate fi efectuată sumar, exclusiv în baza afirmației că prețurile sunt reglementate și întreaga cantitate de energie este preluată garantat.

Dimpotrivă, urmează a fi examinat dacă, în interiorul sistemului reglementat, operatorii aflați în situații comparabile au fost tratați în mod uniform ori dacă

modul de aplicare a factorului de capacitate a creat avantaje sau dezavantaje selective.

Respectiv, argumentul privind inexistența concurenței pe piața relevantă se confundă cu una dintre problemele esențiale care trebuie soluționate la examinarea fondului și nu poate fi calificat, la această etapă, drept un viciu evident al deciziei contestate.

Cât privește susținerea că ANRE a fost obligată să revizuiască tarifele în baza unor acte normative abrogate, Completul judiciar reține că aceasta necesită stabilirea naturii juridice a prescripției formulate de Consiliul Concurenței și a efectelor juridice produse de abrogarea cadrului normativ în baza căruia tarifele inițiale au fost aprobate.

Urmează a fi verificat dacă revizuirea prescrisă presupune aplicarea retroactivă a actelor abrogate, reevaluarea legalității unor hotărâri administrative definitive sau, dimpotrivă, adoptarea unor măsuri actuale destinate înlăturării efectelor unei încălcări constatate.

De asemenea, urmează a fi stabilit dacă hotărârile tarifare invocate au dobândit o stabilitate juridică de natură să excludă orice intervenție administrativă ulterioară, dacă acestea produc efecte continue și dacă autoritatea competentă dispune de mecanisme legale pentru modificarea, revizuirea ori înlocuirea lor.

Soluționarea acestor chestiuni presupune interpretarea normelor aplicabile în timp, examinarea efectelor abrogării legii, analiza principiului securității raporturilor juridice și stabilirea întinderii competențelor actuale ale ANRE.

Prin urmare, nici acest argument nu evidențiază, în urma unei examinări *prima facie*, o nelegalitate atât de evidentă încât să justifice suspendarea imediată a actului administrativ.

Completul judiciar subliniază că invocarea unor probleme juridice complexe și serioase nu este echivalentă cu demonstrarea unor suspiciuni serioase și rezonabile în sensul art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ. Seriozitatea problemei juridice deduse judecății nu se confundă cu evidența nelegalității actului contestat.

În speță, argumentele recurentei relevă existența unui litigiu complex privind delimitarea competențelor dintre două autorități publice autonome, interpretarea legislației concurențiale și energetice și efectele juridice ale reglementării tarifelor. Tocmai complexitatea acestor probleme demonstrează că soluționarea lor necesită cercetarea aprofundată a fondului, iar nu că actul contestat este în mod vădit ilegal.

Raportând normele de drept incidente la circumstanțele cauzei, Completul judiciar, fără a se expune și a prejudicia fondul litigiului și fără a tranșa problema legalității deciziei contestate, constată că argumentele recurentei nu pot fi subsumate, în forma prezentată, condiției existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ.

Acceptarea raționamentului recurentei la etapa examinării cererii de suspendare ar echivala cu stabilirea anticipată a inaplicabilității Legii concurenței față de ANRE, a lipsei competenței Consiliului Concurenței, a caracterului exclusiv neconcurențial al pieței și a imposibilității juridice de revizuire a tarifelor. Or, toate aceste aspecte formează substanța obiectului acțiunii în anulare și nu pot fi soluționate incidental, înainte de cercetarea completă a cauzei.

Prin urmare, având în vedere că examinarea cererii de suspendare nu presupune prejudecarea fondului, instanța având numai posibilitatea de a efectua o cercetare sumară a aparenței dreptului, Completul judiciar conchide că, în prezenta speță, în limitele necesare examinării cererii de suspendare, nu s-au constatat obiectiv suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea deciziei Plenului Consiliului Concurenței din 22 mai 2025.

Cât privește motivul alternativ prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. b) din Codul administrativ – existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ – Completul judiciar reține că acesta nu a fost argumentat și probat suficient de obiectiv și convingător.

Paguba iminentă presupune existența, în cuprinsul actului vizat, a unor dispoziții care, prin aducerea lor la îndeplinire, ar produce solicitantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării ulterioare a actului.

Prejudiciul ireparabil presupune o consecință concretă, actuală și previzibilă, care nu ar putea fi înlăturată în mod efectiv prin restabilirea situației juridice anterioare, prin executarea hotărârii pronunțate asupra fondului ori prin aplicarea altor remedii juridice.

Simpla invocare a unui risc, atât timp cât autorul cererii nu argumentează caracterul concret, iminent și ireparabil al acestuia, nu reprezintă o motivare suficientă și convingătoare pentru suspendarea unui act administrativ.

La caz, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a invocat, în principal, faptul că executarea deciziei contestate ar obliga-o să revizuiască tarifele aprobate anterior și să emită acte administrative pe care le consideră contrare cadrului legal.

Totuși, recurenta nu a individualizat prejudiciul ireparabil care s-ar produce în patrimoniul său, în activitatea sa instituțională ori asupra unui interes public determinat prin simpla inițiere și desfășurare a unei proceduri administrative de executare a prescripției. Obligația de a examina posibilitatea revizuirii unor tarife, de a desfășura o procedură administrativă și de a adopta o soluție în limitele competențelor legale nu constituie, prin ea însăși, un prejudiciu ireparabil. Eventualele resurse administrative, tehnice ori instituționale necesare executării actului nu au fost individualizate și nici demonstrate ca fiind de o asemenea

amploare încât să producă o atingere gravă și imposibil de remediat funcționării autorității.

Recurenta nu a prezentat elemente din care să rezulte că executarea deciziei ar paraliza activitatea ANRE, ar împiedica exercitarea atribuțiilor sale legale ori ar compromite funcționarea sectorului energetic.

Totodată, susținerea potrivit căreia executarea actului ar putea conduce la emiterea unor hotărâri nelegale nu demonstrează existența unui prejudiciu ireparabil. ANRE, în calitate de autoritate publică, este obligată să acționeze în limitele competenței sale și să adopte acte administrative conforme legii. În cadrul executării prescripției, aceasta nu este dispensată de obligația de a examina cadrul legal aplicabil, de a motiva soluțiile adoptate și de a respecta drepturile persoanelor interesate.

Decizia Consiliului Concurenței nu poate fi interpretată, la etapa examinată, ca obligând ANRE să adopte în mod automat un act pe care însăși autoritatea îl consideră lipsit de temei juridic, fără desfășurarea unei proceduri administrative și fără exercitarea propriei competențe decizionale.

Dacă întinderea concretă a prescripției elimină orice marjă de apreciere a ANRE și o obligă la adoptarea unei soluții tarifare predeterminate constituie, de asemenea, o problemă ce urmează a fi analizată pe fond.

În orice caz, recurenta nu a explicat de ce eventualele acte adoptate în executarea deciziei nu ar putea fi modificate, revocate ori înlăturate în ipoteza anulării actului Consiliului Concurenței. Nu a fost demonstrat nici faptul că eventuala revizuire a tarifelor ar produce consecințe juridice definitive, care nu ar putea fi corectate prin recalculare, regularizare ori prin alte mecanisme specifice domeniului energetic.

Argumentul privind atingerea adusă securității raporturilor juridice și stabilității hotărârilor tarifare este relevant pentru analiza legalității și proporționalității actului contestat, însă nu demonstrează, în lipsa unor elemente suplimentare, existența unui prejudiciu iminent și ireparabil.

Recurenta nu a individualizat operatorii economici, raporturile contractuale și consecințele concrete care s-ar produce prin executarea deciziei și nici nu a prezentat date economice ori financiare din care să rezulte imposibilitatea remedierii ulterioare a efectelor.

De asemenea, nu a fost demonstrat că simpla menținere a caracterului executoriu al deciziei până la soluționarea fondului ar produce consumatorilor, producătorilor de energie sau sistemului energetic un prejudiciu grav și imposibil de înlăturat.

Dimpotrivă, actul contestat urmărește, potrivit motivării autorității emitente, înlăturarea unei încălcări a regulilor de concurență și remedierea unui tratament pretins selectiv aplicat unor operatori economici.

Fără a se pronunța asupra temeiniciei acestor constatări, instanța nu poate ignora interesul public aflat la baza executării actelor emise de autoritatea de concurență.

Suspendarea executării ar determina menținerea temporară a situației apreciate de Consiliul Concurenței ca fiind contrară art. 12 din Legea concurenței, înainte ca instanța să stabilească dacă această apreciere este legală sau nu.

În cadrul balanței intereselor, interesul ANRE de a nu desfășura procedura de executare a prescripției până la soluționarea fondului nu poate prevala, în lipsa demonstrării unui prejudiciu ireparabil, asupra interesului public privind executarea actelor administrative și înlăturarea unor pretinse practici anticoncurențiale.

Completul judiciar precizează că această concluzie nu conferă deciziei contestate o confirmare anticipată de legalitate și nu limitează dreptul recurentei de a demonstra, în cadrul examinării fondului, lipsa competenței Consiliului Concurenței, inaplicabilitatea normelor concurențiale, caracterul neconcurențial al pieței ori imposibilitatea juridică a revizuirii tarifelor.

La etapa examinării cererii de suspendare, instanța constată numai că aceste argumente nu relevă o nelegalitate manifestă, susceptibilă de a fi stabilită sumar, și că recurenta nu a demonstrat producerea unui prejudiciu concret, iminent și ireparabil prin executarea actului.

În acest context, Completul judiciar remarcă faptul că poziția recurentei se concentrează aproape în exclusivitate asupra pretinsei ilegalități a deciziei contestate, fără a dezvolta și proba distinct consecințele ireparabile ale executării acesteia.

Or, cele două motive de suspendare au conținut juridic diferit, iar argumentele referitoare la fondul legalității actului nu pot substitui demonstrarea prejudiciului ireparabil.

În lumina celor elucidate anterior, Completul judiciar conchide că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică nu a invocat și nu a prezentat probe care să demonstreze existența unor suspiciuni suficient de serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și nici probe care să confirme existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a acestuia.

Argumentele invocate în cererea de recurs nu răstoarnă concluzia primei instanțe, deoarece acestea vizează, în esență, problemele juridice care urmează a fi soluționate la examinarea fondului acțiunii și nu relevă circumstanțe excepționale care să justifice paralizarea vremelnică a caracterului executoriu al actului administrativ.

Completul judiciar reține că măsura suspendării nu poate fi transformată într-un mijloc prin care reclamantul să obțină, înainte de soluționarea fondului,

recunoașterea inaplicabilității Legii concurenței, constatarea lipsei competenței Consiliului Concurenței și înlăturarea obligației de executare a prescripției contestate.

Asemenea concluzii ar echivala cu soluționarea anticipată a acțiunii în anulare și ar depăși cadrul procesual limitat al cererii de suspendare.

Prin urmare, sub aspectul art. 172 alin. (2) din Codul administrativ, Completul judiciar reține că, în prezenta cauză, nu și-a găsit confirmare obiectivă niciunul dintre motivele de suspendare prevăzute de lege.

Din considerentele enunțate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ concluzionează că prima instanță a examinat cererea de suspendare prin raportare la condițiile legale incidente și justificat a respins cererea Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică privind suspendarea executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței din 22 mai 2025.

Având în vedere cele expuse supra, Completul judiciar ajunge la concluzia de a respinge recursul declarat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică și de a menține, fără modificări, încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 1 septembrie 2025.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru,-

D E C I D E:

Recursul declarat de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, **se respinge**.

Se menține încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Rîșcani) din 1 septembrie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii

Președintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela