Instanţa de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) (jud. Irina Maxim)
Dosarul nr. 3r-253/25 (2-25017787-02-3r-05052025)

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

17 iulie 2025 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

Având în componenţa sa:

Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela

Examinînd în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului Administrativ al RM, fără ședință de judecată, recursul declarat de Consiliul Concurenței împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 2025, adoptată la cererea depusă de Societatea cu Răspundere Limitată ”Lux Proba Grup” privind aplicarea măsurilor provizorii prin suspendarea parțială a actului administrativ individual defavorabil – pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L., în acțiunea de contencios administrativ depusă de Societatea cu Răspundere Limitată ”Lux Proba Grup” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil,

Audiind raportul judecătorului Bostan A., în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Completul judiciar

c o n s t a t ă :

<u>Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.</u>

La 11 februarie 2025, Societatea cu Răspundere Limitată ”Lux Proba Grup” (în continuare ”Lux Proba Grup” S.R.L.) a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței privind anularea parțială a actului administrativ individual defavorabil.

Prin acțiunea înaintată, reclamantul, solicită în principal: anularea în parte a pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L.; anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022 cu privire la

inițierea investigației; În secundar - remiterea cauzei la reinvestigare la Consiliul Concurenței.

Concomitent cu acțiunea depusă, reclamanta ”Lux Proba Grup” S.R.L. a solicitat aplicarea măsurilor provizorii prin suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil – pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L..

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

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 2025, a fost admisă cererea „Lux Proba Grup” S.R.L. cu privire la suspendarea executării pct. 2 (b) și pct.4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce ține de „Lux Proba Grup” S.R.L.. S-a suspendat executarea pct. 2 (b) și pct.4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, „Lux Proba Grup” S.R.L., pînă la devenirea executorie a hotărîrii pe fondul cauzei.

Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Invocînd ilegalitatea încheierii instanţei de fond, Consiliul Concurenței a declarat recurs asupra acesteia, apreciind ca fiind ilegal actul judecătoresc contestat.

În susținerea recursului reprezentantul recurentului a indicat că, instanța nu a dat apreciere probelor prezentate de Consiliul Concurenței care indică asupra situației financiare pozitive a intimatului reclamant şi care exclude orice constatare privind existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a deciziei contestate de către intimat. La caz, se atestă că instanța nu a luat în considerare mai mulți indicatori financiari care măsoară soliditatea (în acest caz, proporția de capital şi active care ar reprezenta amenda aplicată companiei, profitabilitate, solvabilitate şi lichiditate, aceşti factori fiind utilizați în general pentru estimarea riscurilor de lichidare ale unei companii. Atunci când evaluează situația financiară a unei societăți, instanța examinează situațiile financiare (rapoarte anuale, constând dintr-un bilant, o situație de profit şi pierdere, o situație a modificărilor capitalurilor proprii, o situație a fluxurilor de numerar şi note) pentru ultimul an. Astfel, important de reținut că noțiunea de „pericol eminent” trebuie apreciată prin directa raportare la capacitatea financiară a întreprinderii care rezultă din Situația financiară a întreprinderii S.R.L. „Lux Proba Grup” pentru perioada 01/01/2023 - 31/12/2023, dar nu pe motive iluzorii privind crearea unui risc colaps financiar.

Menționează că în anul de gestiune 2023, SRL „Lux Proba Grup” a înregistrat profit net de 87 474 389 lei şi o cifră totală de afaceri în cuantum de 2 897 483 138 lei (doi miliarde opt sute nouăzeci şi şapte de milioane, patru sute optzeci şi trei mii o sută treizeci şi opt lei). Indicatorii din bilanțul contabil demonstrează

cert lipsa impactul ireparabil sau ireversibil asupra activității întreprinderii SRL „Lux Proba Grup” prin achitarea în viitor a amenzii în mărime de 69 539 595 lei.

Consideră că o amenda aplicată de o autoritate publică, în speță, de către Plenul Consiliului Concurenței nu constituie în sine o pagubă iminentă pentru întreprinderi, iar încasarea amenzii, constituie un prejudiciu material viitor şi previzibil, raportat la capacitatea financiară a întreprinderii în cauză şi nu poate fi prezumată a fi un prejudiciu ireparabil sau ireversibil. Pe de o parte, reclamantul nu va suferi prejudicii ireparabile (pasibile de recuperare din bugetul de stat) în eventualitatea în care actul administrativ va fi anulat, iar din altă parte, există riscul că Consiliul Concurenței nu va putea executa actul administrativ după soluționarea cauzei judiciare, în eventualitatea în care, instanța judecătorească va confirma legalitatea actului.

Indică că deteriorarea indicatorilor economico-financiari invocată în cererea de suspendare concluzie care este preluată din Raportul asupra constatărilor faptice privind analiza performanței financiare şi evaluarea continuității afacerii intimatului nu este efectul adoptării deciziei Plenului Consiliului Concurenței, or decizia a fost adoptată la sfîrşitul lunii decembrie 2024 şi nu poate fi imputată unor situații ale intimatului din anul 2023 sau din viitor.

Relevă că Instanța de fond, la pagina 17 din încheierea contestată a reținut ca pertinent Raportul asupra constatărilor faptice privind analiza performanței financiare şi evaluarea continuității afacerii intimatului elaborat de„Crowe Audit FPA„ SRL pe motivul că este susținut pe cifre contabile concrete, referințe la standarde internaționale, detalii privind impactul direct asupra lichidității, parteneriatelor comerciale, solvabilității și continuității activității, însă instanța nu a apreciat faptul că din conținutul raportului dat nu se demonstrează legătura cauzală directă dintre aplicarea sancțiunii și riscul de colaps financiar, nu analizează posibilitatea intimatului de a dispune de mijloace alternative de gestionare a obligației de plată, din care considerent raportul de audit nu are caracter obiectiv. În plus, prejudiciul invocat nu are caracter ireparabil, întrucât legea prevede mecanisme de restituire a amenzii în cazul în care instanța va dispune anularea sancțiunii.

Susține că concluzia instanței de fond privind achitarea sancțiunii aplicate pentru încălcarea legii, la caz, constituie un risc de prejudiciere imediată şi verificabil, nu are la bază nici o probă. În context, instanța reține ca un lucru real şi imediat, că după achitarea amenzii va avea loc pierderea partenerilor Nestle, Good is Management, fără a indica proba care demonstrează aceste circumstanțe de fapt. La fel, instanța a reținut neîntemeiat şi neprobat, că în cazul achitării amenzii, este un risc imediat și verificabil ce constă în rezilierea contractelor esențiale şi al executării anticipate a creditului bancar. Or, la materialele cererii de suspendare, nu sunt prezentate contracte care să conțină clauze de rezoluțiune a

contractelor sau al executării anticipate a creditului bancar, în cazurile când intimatul va fi sancționat de Consiliul Concurenței sau orice altă autoritate din Republica Moldova pentru încălcarea legilor.

Relevă că din analiza raportului asupra constatărilor faptice privind analiza performanței financiare şi evaluarea continuității afacerii se constată că cauza principală a deteriorării performanței financiare a întreprinderii nu este sancțiunea care a fost aplicată ulterior în decembrie 2024, ci pot fi deciziile strategice și managementul riscurilor întreprinderii.

Subliniază că sancțiunea nu interzice întreprinderii să continue activitatea, ci doar o obligă să își asume consecințele financiare ale unei încălcări grave ale regulilor concurențiale.

Solicită reprezentantul recurentei admiterea recursului, anularea încheierii instanței de fond, cu emiterea unei noi decizii prin care cererea cu privire la suspendarea executării actului administrativ contestat să fie respinsă ca nefondată.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a recursului.

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 hotărîre, 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 cînd:

a) hotărîrea 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.

Completul judiciar atestă încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 2025 a fost comunicată reprezentantului recurentei la data de 10 aprilie 2025.

Cererea de recurs a fost depusă la 25 aprilie 2025.

În circumstanțele descrise supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de Consiliul Concurenței a fost depus în interiorul termenului legal. Recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată se atestă că, Consiliul Concurenței este scutit de la plata taxei de timbru, în temeiul pct. 1.7. din Anexa nr. 2 al Legii taxei de stat nr. 213/2023, deoarece Consiliul Concurenței este autoritatea administrației publice centrale finanțată de la bugetul de stat.

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.

<u>Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:</u>

<u>Starea de fapt şi de drept ;</u>

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, din următoarele motive.

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

Potrivit art. 194 alin. (1) Cod administrativ*, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

Potrivit art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ, *examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (2) Cod administrativ, *instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.*

Conform art. 243 alin. (3) Cod administrativ, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.*

Materialele cauzei atestă că, în fapt, Prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, pct. (1), s-a decis: 1. a constata încălcarea prevederilor art. 5 alin. (1) și (3) lit. a) din Legea concurenței nr. 183/2012 (în redacția în vigoare la momentul săvîrșirii faptei) de către întreprinderile ”Floarea Soarelui” și ”Lux Proba Grup”, prin participarea la un acord orizontal/practică concertată îndreptată spre stabilirea/fixarea prețurilor de vînzare, inclusiv a adaosului comercial pe piața aprovizionării cu ulei de floarea soarelui îmbuteliat pe teritoriul Republicii Moldova, în perioada octombrie 2019 – iunie 2022; Conform pct. (2) din decizie, pentru încălcarea indicată la pct. 1(b) față de ”Lux Proba Grup” S.R.L. s-a aplicat amenda de 69 539 595 lei ceea ce constituie 2,4% din cifra totală de afaceri a întreprinderii în anul 2023; Conform pct. (4) s-a decis că, sumele amenzilor urmează a fi achitate la bugetul de stat în termen de 60 zile lucrătoare de la data comunicării deciziei.

La data de 11 februarie 2025„Lux Proba Grup” S.R.L. a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Consiliul Concurenței solicitând:

- anularea în parte a pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L.;

- anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022 cu privire la inițierea investigației;

În secundar - remiterea cauzei la reinvestigare la Consiliul Concurenței.

Concomitent cu acțiunea depusă, reclamanta ”Lux Proba Grup” S.R.L. a solicitat aplicarea măsurilor provizorii prin suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil – pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L..

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 2025, a fost admisă cererea „Lux Proba Grup” S.R.L. cu privire la suspendarea executării pct. 2 (b) și pct.4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce ține de „Lux Proba Grup” S.R.L.. S-a suspendat executarea pct. 2 (b) și pct.4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, „Lux Proba Grup” S.R.L., pînă la devenirea executorie a hotărîrii pe fondul cauzei.

Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată soluția instanței de fond or, potrivit art. 3 Cod administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a

libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Potrivit art.214 alin. (1)-(4) din Codul administrativ, *(1) Suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanţei de judecată care examinează acţiunea de contencios administrativ. (2) Instanţa de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin.(2). (3) Pentru probarea faptelor, participanţii, în locul prezentării probelor obişnuite, pot depune o declaraţie pe propria răspundere. (4) Instanţa de judecată decide cu privire la suspendarea executării actului administrativ individual printr-o încheiere susceptibilă de recurs, fără citarea participanţilor la proces. Dacă consideră necesar, instanţa de judecată citează părţile pentru audiere în privinţa temeiniciei cererii de suspendare. Prevederile art.177 alin.(2) din Codul de procedură civilă nu se aplică.*

Respectiv, prin reglementările art. 214 Cod administrativ legiuitorul a stabilit un remediu legal efectiv chemat să contribuie la asigurare respectării principiului legalității, care guvernează întreaga activitate a autorităților publice - **suspendarea executării actului administrativ individual contestat.**

Astfel, suspendarea reprezintă operaţia de întrerupere temporară a efectelor juridice produse de un act juridic. Suspendarea actelor administrative reprezinta o garanţie a asigurării legalităţii, ce intervine însă în cazuri de excepţie, în situaţii limită. Ea are în vedere fie întreruperea vremelnică a producerii de efecte juridice (ceea ce înseamnă că actul era în vigoare) fie amânarea temporară a producerii de efecte juridice.

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

Raportînd cadrul legal la circumstanțele faptice ale cauzei, instanța de recurs reține că, ”Lux Proba Grup” S.R.L. a formulat **o acțiune în contestare.** Or, ”Lux Proba Grup” S.R.L. a solicitat anularea în parte a pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L.; anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022 cu privire la inițierea investigației; În secundar - remiterea cauzei la reinvestigare la Consiliul Concurenței.

Prin acțiunea înaintată, reclamantul a solicitat *inter alia* aplicarea măsurilor provizorii prin suspendarea executării actului administrativ individual defavorabil – pct.2 (b) și 4 al Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024, în partea ce se referă la ”Lux Proba Grup” S.R.L..

Potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13.09.1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleiași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz *prima facie* împotriva valabilității actului.

Astfel, din conținutul Recomandării abordate, se desprinde că, măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.

Totodată, pentru a se evita abuzurile nejustificate din partea reclamantului, judecătorului i se oferă posibilitatea de a aprecia întinderea și caracterul real, ireversibil al prejudiciului, a cărui producere iminentă este invocată de reclamant. Se mai reține că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin de substanța obiectului acțiunii. Instanța urmează să dispună măsura provizorie, care menține starea de fapt pe durata examinării cauzei, în circumstanțe în care în mod plauzibil există riscul unei pagube ireparabile.

În temeiul art. 172 alin. (2) Cod administrativ, motivele suspendării sunt: a) existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Consecvent, în sensul normei enunțate, se reține că actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții, care nu neapărat urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenţei unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, instanța de recurs reține că, la dispunerea suspendării actului administrativ, urmează a fi constatate existența acelor temeiuri necesare a fi întrunite, invocate prin lege.

La rândul său, atât existenţa unor suspiciuni serioase şi rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât şi prejudiciul a cărui iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, fiind cert instituită obligația probării faptului că existenţa acestor condiţii nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată, care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Corespunzător, instanța de recurs relevă că, legislatorul a conferit instituției procesuale de suspendare a actului administrativ un caracter preventiv, în scopul evitării efectelor vătămătoare ale actului a cărui legalitate este pusă în discuţie, scop care nu ar fi putut fi atins în ipoteza în care norma s-ar fi referit doar la o pagubă actuală. De altfel, iminenţa pagubei cu toate că, se prezumă, trebuie și dovedită de către persoana care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, instanța de judecată urmând să aprecieze rațional cu privire la aceasta.

Colegiul notează, că atît Recomandarea R (89) 8 adoptată de către Consiliul de Miniștri din cadrul Consiliului Europei, cît și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și prevederile Codului administrativ instituie posibilitatea, iar în cazul întrunirii temeiurilor prevăzute de art. 172 alin. (2) Cod administrativ și necesitatea acordării măsurilor de protecție provizorii de suspendare a executării actelor administrative. La acordarea măsurilor provizorii instanța de judecată este obligată să verifice existența cazurilor *prima-facie* împotriva valabilității actelor administrative, astfel instanța are obligația de a verifica existența acelor împrejurări vădite de fapt și/sau de drept care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrative individual.

Procedura de examinare sumară a împrejurărilor care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumției de legalitate a actului administrativ în cadrul examinării suspendării executării actului administrativ nu prejudiciază fondul cauzei, deoarece analizei existenței unor indicii de răsturnare a prezumției de legalitate de care se bucură actul administrativ nu i se poate pretinde amploarea și profunzimea raționamentelor pe care se fundamentează o soluție pronunțată cu privire la acțiunea în anularea actului.

Colegiul reține că în susținerea poziției privind existenţa pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, reclamantul a invocat perturbarea activității întreprinderii, prin care se vor crea dificultăți majore în latura economică a

agentului economic și va impune o incapacitate de executare a altor obligații, inclusiv executarea contractelor, etc, riscuri constatate și prin raportul de audit prezentat în susținerea acestor argumente.

Noțiunea de ”prejudicii ireparabile” are semnificația de daune aduse drepturilor subiective reclamantei „Lux Proba Grup” S.R.L., în sensul art. 17 Cod administrativ, care nu pot fi reparate sau repararea lor reieșind din importanța dreptului revendicat și durata procesului este una irațională sau anevoioasă. Și în acest sens, instanța notează, că în sensul art. 17 Cod administrativ, „Lux Proba Grup” S.R.L. revendică dreptul la aplicarea legală, întemeiată și proporțională a amenzii (Decizia Curții Constituționale la sesizarea nr. 98g/2016, pct. 21), în același rînd cu pretențiile indirecte la neadmiterea diminuării neîntemeiate și disproporționale a patrimoniului societății.

Completul judiciar va reține de principiu faptul că verificând existența condițiilor obligatorii prevăzute la art. 172 alin. (2) Cod administrativ, în procesul executării din oficiu a actelor administrative trebuie asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții de echitate pentru particulari, întrucît acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea trebuie să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului. Tocmai de aceea, suspendarea actelor administrative trebuie considerate ca fiind în realitate un instrument procedural eficient aflat la îndemîna, inclusiv a instanței de judecată pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind echitabil ca atîta timp cît judecătorul se află în proces de evaluare, acestea să nu-și producă efectele asupra celor vizați.

Completul de judecată precizează că, instanţa nu trebuie de fiecare data să procedeze la analizarea criticilor de ilegalitate pe care se întemeiază însăşi cererea de anulare a actului administrativ, ci la etapa soluționării cererii de suspendare, urmează să-şi limiteze verificarea doar la acele împrejurări vădite de fapt şi/sau de drept, care au capacitatea să producă o îndoială serioasă asupra prezumţiei de legalitate de care se bucură un act administrativ.

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

Acest raționament, se desprinde din faptul că, ilegalitatea actului administrativ individual, este una din condițiile cumulative de admitere a acţiunii în contestare. În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ

individual defavorabil, rezultă că, ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalităţii, opusul ilegalităţii fiind legalitatea procedurală (formală) şi legalitatea materială.

Totodată, pentru a înlătura chiar şi temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanţa nu poate aprecia discreţionar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumţiei de legalitate, fără a analiza pe fond conţinutul actului administrativ.

Prin urmare, în partea ce ține de alegațiile reclamantului/intimat privind existența suspiciunilor serioase și rezonabile cu privire la legalitatea deciziei contestate, instanța de recurs, la această etapă, se va abține de la a le da o apreciere concretă, reieșind din complexitatea raportului juridic litigios și necesitatea de a aborda și clarifica aspecte specifice din diverse ramuri de drept, pentru a obține o înțelegere completă a stării de fapt, în corelare cu reglementările dreptului material aplicabil. Or, doar o cercetare obiectivă și echitabilă, sub acest aspect, va putea fi realizată doar în cadrul judecării fondului cauzei, în urma cercetării multi-aspectuale a tutuor probelor administrate la dosar, ceea ce nu este posibil în cadrul examinării cererii de suspendare a executării actului administrativ.

În același timp Completul judiciar va aprecua critic alegațiile Consiliului Concurenței cu privire la inexistența pericolului iminent și ireparabil de prejudiciere prin punerea în executare a actului administrativ contestat .

Argumentul recurentului precum că amenda aplicată nu reprezintă un prejudiciu ireparabil, iar patrimoniul societății poate fi restabilit în caz de anulare precum și că raportul de audit prezentat de reclamant ar fi părtinitor și nerelevant nu pot fi reținute. La caz, jurisprudența Curții Constituționale este interpretată selectiv de către pîrît, or, Curtea Constituțională nu a spus că orice amendă nu poate reprezenta prejudiciu ireparabil, ci că nu aduce în sine atingere dreptului de proprietate. Totuși, dacă executarea ar putea ”produce colaps financiar”, atunci prejudiciul devine ireversibil, fapt pe care instanța admite că poate interveni reieșind din probele prezentate de reclamant. În ce privește criticile aduse raportului de audit, Completul judiciar va subscrie concluziilor instanței de fond cu referire la faptul că la prima vedere raportul este unul documentat, iar faptul că auditorul este și fondatorul firmei nu înlătură credibilitatea tehnică a raportului, care este susținut prin cifre contabile concrete, referințe la standarde internaționale, detalii privind impactul direct asupra lichidității, parteneriatelor comerciale, solvabilității și continuității activității. Riscul prejudiciului este imediat și verificabil - pierderea partenerilor („Nestle”, „Good is Management”), riscul rezilierii contractelor esențiale și al executării anticipate a creditului bancar

sunt consecințe imediate, care se întîmplă înainte de soluționarea în fond. Astfel, repararea ulterioară nu mai este posibilă, deci este evident faptul că la caz prin punerea în aplicare a sancțiunilor pecuniare impuse prin actul administrativ contestat devine practic ireparabil.

Reinterând, Completul judiciar specializat va menționa și faptul că, măsurile provizorii sau asiguratorii fac parte din cadrul juridic al *Curții Europene a Drepturilor Omului, astfel art. 39 din Regulamentul Curții* prevede că, Camera sau, dacă este cazul, Președintele secției sau un judecător de serviciu numit în temeiul pct. 4 al acestui articol poate, fie la cererea unei părți sau a oricărei persoane interesate, fie din oficiu, să indice părților orice măsură provizorie ce consideră că trebuie să fie adoptată în interesul părților ori al bunei desfășurări a procedurii. Atunci când se consideră potrivit, Comitetul de Miniștri [Consiliul Europei] este informat imediat cu privire la măsura adoptată într-o cauză dată. Camera sau, dacă este cazul, Președintele secţiei sau un judecător de serviciu numit în temeiul pct. 4 al acestui articol poate invita părțile să-i prezinte informații cu privire la orice problemă legată de aplicarea măsurilor provizorii pe care le-a indicat. Președintele Curții poate numi vicepreședinții secțiilor ca judecători de serviciu pentru a decide asupra cererilor de măsuri provizorii.

Astfel, măsurile provizorii sau asiguratorii sunt instituite și aplicate în calitate de măsuri urgente care, conform practicii bine stabilite a Curții Europene a Drepturilor Omului, se aplică numai în cazul în care există un risc iminent de vătămare ireparabilă. Astfel de măsuri sunt luate în legătură cu procedurile în fața Curții, fără a prejudicia eventualele decizii ulterioare privind admisibilitatea sau fondul unui proces. Curtea încuviințează astfel de cereri pentru măsuri provizorii numai în mod excepțional, atunci când reclamantul ar fi altfel expus unui risc real de vătămare gravă şi ireversibilă. Aceste măsuri sunt indicate atunci Guvernului pârât. Totuși, este de asemenea posibil ca Curtea să indice reclamanților măsuri conform art. 39. Practica acestei Curți este de a examina fiecare cerere individual şi prioritar printr-o procedură scrisă. Reclamanții şi guvernele sunt informați privitor la deciziile Curții de măsuri provizorii. Refuzurile de a aplica art. 39 nu pot fi atacate. Durata măsurii provizorii se stabilește, în general, pentru a acoperi perioada derulării procedurii în fața Curții sau o perioadă mai scurtă.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a uzat de mecanismul măsurilor provizorii în numeroase cauze aflate în examinare.

În jurisprudența sa, Curtea a subliniat că, neconformându-se recomandărilor Curții cu privire la măsurile provizorii în temeiul art. 39 din Regulamentul Curții, statul parte nu şi-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul art. 34 din Convenție. Curtea a observat în special că, în temeiul sistemului Convenției, măsurile provizorii, așa cum au fost aplicate consecvent în practică, joacă un rol vital în evitarea unor situații ireversibile care ar împiedica Curtea să examineze în mod corespunzător cererea şi, după caz, să-i asigure reclamantului beneficiul practic şi efectiv al drepturilor conferite de Convenție. Astfel, în aceste condiții, neîndeplinirea de către un stat care a ratificat Convenția de a se conforma măsurilor provizorii aduce atingere eficacității dreptului la cererea individuală garantat de art. 34 şi angajamentului formal al statului de la art. 1 de a proteja drepturile şi libertățile prevăzute de Convenție.

Curtea a reiterat că, în temeiul art. 34, statele care au ratificat Convenția se angajează să se abţină de la orice acțiune sau inacţiune care ar putea împiedica exercitarea efectivă a dreptului unui reclamant de a înainta o cerere. Neîndeplinirea obligației de a respecta măsurile provizorii trebuie să fie considerată ca împiedicând Curtea să examineze în mod efectiv plângerea reclamantului şi ca împiedicând exercitarea efectivă de către reclamant a dreptului acestuia şi, în consecință, ca o încălcare a art. 34.

În jurisprudența sa Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că în temeiul art. 6 §1 a Convenției, „dreptul la o instanță” protejează, de asemenea, executarea măsurilor provizorii luate în așteptarea adoptării unei decizii definitive (*Sharxhi şi alții împotriva Albaniei*, cauză în care Curtea a obligat Albania să achite reclamanților 13 098 600 euro, pentru demolarea unei clădiri rezidențiale, în pofida măsurilor provizorii adoptate de instanțele naționale).

*Î*n cauza *Paladi vs Republica Moldova*, Curtea a hotărât că a fost încălcat art. 34 din Convenție, pe motivul nerespectării de către autoritățile moldovene a măsurii provizorii, recomandate de Curte în temeiul art. 39 din Regulamentul Curții, prin care Curtea le solicita să îl țină pe reclamant în Centrul Republican de Neurologie al Ministerului Sănătății. În această hotărâre, Curtea a reiterat, în special, că măsurile provizorii pe care trebuia să le adopte în temeiul art. 39 din Regulamentul său de procedură au servit la asigurarea eficacității dreptului la o cerere individuală stabilit prin art. 34 din Convenție. Curtea a explicat în continuare că ar fi încălcat art. 34 în cazul în care autoritățile unui stat contractant

nu au luat toate măsurile care ar fi putut fi luate în mod rezonabil pentru a se conforma măsurii indicate de Curte. În plus, Curtea a constatat că nu era de competența unui stat membru să înlocuiască hotărârea Curții cu propria judecată şi să verifice dacă a existat un risc real de a aduce prejudicii imediate şi ireparabile unui reclamant în momentul în care a fost indicată măsura provizorie sau să ia o decizie privind termenele pentru respectarea unei astfel de măsuri.

Măsurile provizorii sunt reglementate inclusiv la *art. 279 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* care statuează că, în cauzele cu care este sesizată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate dispune măsurile provizorii necesare.
Relevantă în această ordine de idei este este și jurisprudența Curţii de Justiţie a UE (CJUE), care a subliniat că protecţia juridică provizorie a fost şi este un element esenţial al garanţiei de protecţie juridică (CJUE, C-432/05, 13.03.2007). Tot instanţa de la Luxemburg a reţinut că o instanţă naţională care se ocupă de un litigiu care urmează să fie judecat conform dreptului Uniunii trebuie să poată emite măsuri provizorii pentru a putea asigura eficacitatea deplină prin emiterea ulterioară a deciziei principale (C-416/10, 15.01.2013). În consecință, se garantează o protecție juridică provizorie efectivă, drept urmare, dreptul primar al UE obligă statele membre să ofere o protecţie juridică provizorie efectivă.
Prin urmare, neexecutarea măsurilor provizorii luate de instanțe până la adoptarea unei decizii definitive, constituie o încălcare a art. 6 § 1 din Convenție.

Astfel, reieșind din caracterul litigiului, motivele de fapt și de drept invocate de reclamant în cererea privind suspendarea executării actului administrativ individual contestat, Completul judiciar consideră, fără a prejudicia fondul cauzei, că pe parcursul procesului de contencios administrativ, prin efectele actului administrativ contestat s-ar putea genera dificultăți semnificative în activitatea economică a reclamantei, reieșind din cuantumul sancțiunii aplicate, ceea ce ar putea crea prejudicii iremediabile și ireparabile primei, bloca activitatea economică a acesteia, periclita achitările cu destinatarii plăților, prtenerii economici și creditorii și eventual ar putea genera chiar și incapacitatea sa de plată față de creditori, disponibilizarea angajaților. Pe cale de consecință, argumentele invocate de către reclamntul SC”Lux Proba Grup” SRL analizate supra, permit, în mod obiectiv, balansând dintre interese publice și cele private ale societății reclamante, la etapa actuală, acordarea societății reclamante a protecției provizorie prevăzută de lege.

Raportând la caz prevederile enunțate, reieșind din constatările relatate, Completul judiciar consideră că instanța de fond întemeiat a dispus suspendarea executării pct. 2 (b) și pct.4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-08/22-38 din 27 decembrie 2024 și această suspendare răspunde exigențelor de respectare a echilibrului rezonabil între interesul public pe care autoritatea publică este obligată să îl îndeplinească și drepturile subiective sau interesele legitime private care pot fi afectate.

Raportând circumstanţele de fapt ale cauzei la prevederile legale enunţate mai sus şi ţinând cont de faptul că soluția adoptată de instanţa de fond este una legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către Consiliul Concurenței au fost calificate de Completul judiciar ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, instanța de recurs concluzionează despre faptul că recursul declarat este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 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 Consiliul Concurenței - **se respinge.**

Se menţine încheierea Judecătoriei Chişinău (sediul Râșcani) din 10 aprilie 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela