Dosarul nr. 3r-1123/24; (2-24020361-02-3r-11092024)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Neguriță Veaceslav)

D E C I Z I E

07 noiembrie 2024 mun. Chișinău

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

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

examinând recursul depus de Murzakoi Nadejda, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024, prin care în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de Murzakoi Nadejda către Direcția Teritorială pentru Siguranța Alimentelor mun. Chișinău și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cu privire la obligarea examinării cererii,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 20 februarie 2024 Murzakoi Nadejda a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Direcției Teritoriale pentru Siguranța Alimentelor mun. Chișinău și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cu privire la obligarea examinării cererii.

În motivarea acțiunii reclamanta a invocat că, la 04.11.2022 a depus plângere la IP Centru cu privire la comercializarea produselor din ciocolată suspicioase a producătorului „Bucuria" S.A., presupus toxice care se află în vânzare liberă.

Ulterior petiția a fost redirecționată spre examinare după competență către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în continuare ANSA), fiind transmisă spre examinare Subdiviziunii Teritorială pentru Siguranța Alimentelor la 01.12.2022 cu nr. 2247.

Prin scrisoarea nr. 01/05-1094 din 20.12.2022 Direcția Teritorială pentru Siguranța Alimentelor (în continuare DTSA) a informat reclamanta că a examinat aspectele expuse în sesizare.

La 09.01.2023 Murzakoi Nadejda a depus o plângere la Procuratura mun. Chișinău, oficiul Centru, cu privire la inacțiunile șefului IP Centru, Lilian Luca, controlul superficial de inspectorii DTSA mun. Chișinău și inacțiunile șefului DTSA mun. Chișinău, Igor Crudu, privind produse din ciocolată suspicioase a producătorului „Bucuria" SA, presupus toxice care se află în vânzare liberă.

Prin scrisoarea nr.05/26-294 din 13.01.2023 reclamantei i-a fost comunicat despre faptul declinării competenței soluționării petiției din 09.01.2023 către ANSA.

La plângerea din 09.01.2023 nu a primit nici un răspuns.

Ulterior, la 09.01.2024 Nadejda Murzakoi a depus cerere prealabilă în adresa ANSA care a fost înregistrată cu nr. M-23/24.

La 17.01.2024 prin nota nr.08-12-228 Nadejda Murzakoi a fost informată despre acțiunile întreprinse în cadrul examinării cererii prealabile, totodată fiind anexată și copia răspunsului nr. 01/05-92 din 08.02.2023, astfel Direcția Teritorială pentru Siguranța Alimentelor a examinat

aspectele expuse în cerere și anume faptul că în cadrul controlului la unitățile SRL „Interfobos Grup” amplasate în mun. Chișinău str. Kiev 2/1 și bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 126, încălcări nu au fost constatate, despre ce a fost informat petiționarul prin răspunsul nr.01/05- 1094 din 20.12.2022.

Reclamanta a menționat că răspunsul nr. 01/05-92 din 08.02.2023 nu soluționează cerințele menționate în petiție, precum și conține informații neveridice și anume: conform răspunsului nr. 01/05-92 din 08.02.2023 a fost efectuat controlul la unitățile de comerț SRL „Interfobos Grup” amplasate în mun. Chișinău str. Kiev 2/1 și bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 126, dar în răspunsul nr. 01/05-p79 din 21.11.2022 este vizat magazinul „Velmart” ce aparține SRL „Intercom”, amplasat pe str. Kiev 16/1, mun. Chișinău, unde reclamantei la fel nu i-au fost prezentate actele corespunzătoare pentru producția fabricii „Bucuria” S.A.

Având în vedere circumstanțele enunțate, reclamanta consideră că plângerea din 09.01.2023 nu a fost soluționată.

Susține reclamanta că prin cercetarea necorespunzătoare efectuată de către inspectorii ANSA și DTSA în mod necorespunzător, au fost încălcate drepturile sale în calitate de consumator.

Solicita reclamanta, Murzakoi Nadejda:

- a impune ANSA și DTSA să soluționeze cererea prealabilă din 09.01.2024 și plângerea din 09.01.2023 privind:

1. Constatarea faptului utilizării pentru producția „Bucuria” S.A. certificatelor de conformitate false de producătorul „Bucuria” S.A. și de SRL „Interfobos Grup”;

2. Constatarea faptului folosirii de producătorul „Bucuria” S.A. semne de certificare internațională TÜV, pe care nu le deține;

3. Obligarea producătorului „Bucuria” S.A. să certifice producția cu verificare la inofensivitate, inclusiv și la conținutul concentrației metalelor grele: mercur și arsen.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea înaintată de Murzakoi Nadejda a fost declarată inadmisibilă. (f.d. 36-39)

Solicitarea recurentului:

La 13 august 2024 Murzakoi Nadejda a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu judecarea în fond a acțiunii.

Termenul de declarare a recursului:

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

Din materialele cauzei rezultă că încheierea contestată a fost emisă la data de 17 iulie 2024, fiind comunicată recurentei la 29 iulie 2024, iar cererea de recurs a fost depusă la 13 august 2024, astfel încât Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului declarat recurenta a invocat că a depus acțiunea în contencios administrativ în interesul public, deoarece producătorul SA „Bucuria” produce dulciuri nu numai pentru ea sau membrii familiei sale, dar pentru mai multe persoane.

Invocă că judecătorul primei instanțe a omis cuvântul „false” și s-a primit „Constatarea faptului utilizării pentru producția „Bucuria” S.A. a certificatelor de conformitate de producătorul „Bucuria” S.A. și de SRL „Interfobos Grup”;

Susține recurenta că, în lipsa răspunsului de la autoritățile publice, care s-au sustras a efectua controlul pe faptele de utilizare a certificatelor de conformitate false, semne internaționale inexistente, neverificarea producției la inofensivitate și nu la întocmirea certificatelor de calitate de producător SA „Bucuria” – judecătorul însuși a efectuat constatări, examinând cauza din oficiu în privința acțiunilor ilegale ale producătorului SA „Bucuria”, despre ce reclamanta nu a solicitat.

La fel recurenta menționează că, contrar prevederilor art. 38 din Codul administrativ, judecătorul primei instanțe nu i-a comunicat referința depusă de autoritatea publică pârâtă ANSA, nefiindu-i oferită posibilitate de a se expune asupra argumentelor invocate.

În astfel de circumstanțe a fost încălcată norma imperativă a justiției privind contradictorialitatea și egalitatea părților în drepturile procedurale, stabilite în art. 26 CPC, art. 39 din Cod administrativ și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Comunicarea actelor:

Colegiul a notificat intimatul despre depunerea recursului, oferindu-i un termen pentru prezentarea referinței.

La 18 octombrie 2024 reprezentantul intimatului Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Subdiviziunea Teritorială pentru Siguranța Alimentelor Chișinău/ Ialoveni/ Strășeni/ Criuleni/ Dubăsari a depus referința, solicitând respingerea recursului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul neîntemeiat și care urmează a fi respins, din următoarele motive.

Conform art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. b), (2) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată.

Din materialele dosarului rezultă că, la 07.11.2022 Nadejda Murzakoi a depus plângere la Inspectoratul de Poliție Centru cu privire la comercializarea produselor din ciocolată suspicioase a producătorului „Bucuria” S.A., presupus toxice, care se află în vânzare liberă (f.d. 115-121 dosar administrativ).

La 09.11.2022 Inspectoratul de Poliție Centru a remis materialele acumulate în baza cererii lui Nadejda Murzakoi, după competență către Agenția pentru Protecția Consumatorilor. (f.d. 70-71 dosar administrativ)

Ulterior petiția a fost redirecționată spre examinare după competență către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (în continuare ANSA), fiind transmisă spre examinare Subdiviziunii Teritorială pentru Siguranța Alimentelor la 01.12.2022 cu nr. 2247.

Prin scrisoarea nr. 01/05-1094 din 20.12.2022 Direcția Teritorială pentru Siguranța Alimentelor a informat reclamanta că a examinat aspectele expuse în sesizare nr. 2247 din 01.12.2022. (f.d. 8 dosar administrativ)

La 09.01.2023 Nadejda Murzakoi a depus o plângere la Procuratura mun. Chișinău oficiul Centru, cu privire la inacțiunile șefului IP Centru, Lilian Luca, controlul superficial de inspectorii DTSA mun. Chișinău și inacțiunile șefului DTSA mun. Chișinău, Igor Crudu, privind produse din ciocolată suspicioase a producătorului ''Bucuria" SA, presupus toxice, care se află în vânzare liberă (f.d. 13-18 dosar administrativ).

Prin scrisoarea nr.05/26-294 din 13.01.2023 reclamantei i-a fost comunicat despre faptul declinării competenței soluționării petiției din 09.01.2023 către ANSA. (f.d. 19 dosar administrativ)

La 09.01.2024 Nadejda Murzakoi a depus cerere prealabilă în adresa ANSA care a fost înregistrată cu nr. M-23/24 (f.d. 10-12 dosar administrativ)

La 17.01.2024 prin nota informativă nr.08-12-228 emisă de către Direcția Teritorială pentru Siguranța Alimentelor, reclamanta Nadejda Murzakoi a fost informată despre acțiunile întreprinse în cadrul examinării cererii prealabile și anume despre faptul că în cadrul controlului la unitățile SRL „Interfobos Grup" amplasate în mun. Chișinău str. Kiev 2/1 și bd. Ștefan cel Mare și Sfînt 126, încălcări nu au fost constatate. (f.d. 9 dosar administrativ)

La 20 februarie 2024 reclamanta Nadejda Murzakoi a înaintat o cerere de chemare în judecată împotriva Direcției Teritoriale pentru Siguranța Alimentelor mun. Chișinău și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor RM, solicitând:

- a impune ANSA și DTSA să soluționeze cererea prealabilă din 09.01.2024 și plângerea din 09.01.2023 privind:

1. Constatarea faptului utilizării pentru producția „Bucuria" S.A. certificatelor de conformitate false de producătorul „Bucuria" S.A. și de SRL „Interfobos Grup";

2. Constatarea faptului folosirii de producătorul „Bucuria" S.A. semne de certificare internațională TÜV, pe care nu le deține;

3. Obligarea producătorului „Bucuria" S.A. să certifice producția cu verificare la inofensivitate, inclusiv și la conținutul concentrației metalelor grele: mercur și arsen.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acțiunea înaintată de Murzakoi Nadejda a fost declarată inadmisibilă. (f.d. 36-39)

La 13 august 2024 Murzakoi Nadejda a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe, cu admiterea recursului cu judecarea în fond a acțiunii.

Instanța de recurs analizând materialele dosarului în raport cu normele juridice ce guvernează raportul juridic litigios, ajunge la concluzia că soluția primei instanțe despre inadmisibilitatea acțiunii, este justă și legală, aceasta având la bază cumulul dovezilor administrate, cărora le-a fost dată aprecierea juridică cuvenită, iar de către recurent nu au fost prezentate careva probe suplimentare în vederea demonstrării netemeiniciei concluziilor invocate de prima instanță în încheierea contestată.

În acord cu art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Colegiul reține că norma legală nominalizată, este una de concept și aplicabilă în mod sistemic cu prevederile art. art. 17, 20, 39 și 207 Cod administrativ, revendicarea dreptului

propriu fiind condiția fundamentală nu numai pentru succesul acțiunii din punct de vedere al admiterii acțiunii, dar și din perspectiva îndeplinirii testului de admisibilitate a acesteia, felul acțiunii înaintate potrivit art. 206 Cod administrativ, contând mai puțin.

Această constatare este susținută și de dispozițiile art. 3 Cod administrativ, potrivit căruia, 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, precum și de prevederile art. 38 alin. (2) Cod administrativ, ce dispune că 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.

Astfel, normele legale supra citate, interzic un contencios obiectiv de legalitate și denotă opțiunea legiuitorului pentru un contencios administrativ subiectiv efectiv, implicînd revendicarea apărării unui drept subiectiv propriu al reclamantului, astfel încât înaintarea oricărei acțiuni din constelația acțiunilor în contencios administrativ, prevăzute de art. 206 alin. (1) Codul administrativ, evocă pentru admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv exclusiv al reclamantului.

Prin urmare, în sensul Legii, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin cererea de chemare în judecată, în conținutul căreia urmează a fi invocată vătămarea dreptului personal, deoarece expresiile utilizate în textul art. art. 17, 38 și 189 Cod administrativ de „drept vătămat” și de „încălcarea unui drept al său”, se referă la drepturi subiective concrete, fiind excluse așa numitele drepturi prin ricoșeu, ipotetice, iluzorii sau virtuale, precum și acțiunile populare (*actio popularis*).

Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal, fiind insuficiente niște simple bănuieli sau conjuncturi [Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00)].

Curtea Europeană a subliniat că în Convenție nu este prevăzută posibilitatea de a angaja o *actio popularis* în scopul interpretării drepturilor recunoscute în Convenție; aceasta nu autorizează nici persoanele particulare să se plângă în legătură cu o dispoziție de drept intern doar pentru că aceștia consideră, fără să fi suportat în mod direct efectele, că dispoziția respectivă încalcă Convenția (Aksu împotriva Turciei, Burden împotriva Regatului Unit).

La caz, obiect al examinării constituie pretenția reclamantei Murzakoi Nadejda, formulată față de ANSA și DTSA, privind obligarea autorității publice să soluționeze cererea prealabilă din 09.01.2024 și plângerea din 09.01.2023.

După cum s-a stabilit supra, la 17 ianuarie 2024 Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a expediat în adresa Nadejdei Murzakoi răspunsul nr. 08-12-228 cu referire la cererea prealabilă nr. M-23/23 din 09.01.2024, prin care a clarificat anumite aspecte ce țin de plângerea din 09.01.2023.

Astfel, Nadejdei Murzakoi i s-a comunicat: „*În fapt, petiția supra menționată a fost readresată de Procuratura Republicii Moldova, înregistrată la Agenție cu nr. 123 din 19.01.2023 și remisă spre examinare Direcției teritoriale pentru siguranța alimentelor municipiul Chișinău (în continuare Direcția) cu nr. 204 din 26.01.2023.*

Direcția a examinat aspectele, expuse în sesizarea înregistrată cu nr. 204 din 26.01.2023, privind comercializarea produselor de cofetărie (bomboane și ciocolate în sortiment), cu

posibile contaminări cu metale grele, producător SA „Bucuria” precum şi sesizarea anterioară depusă de dvs. cu nr. de înregistrare 2247 din 01.12.2022.

Anterior, cu acelaşi subiect, au mai parvenit sesizări de la Inspectoratul de Poliție Centru, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor (nr. 2044 din 04.11.2022).

Produsele de cofetărie fiind procurate din diferite unități de comerț (SRL „Interfobos Grup” amplasate în mun. Chișinău: str. Kiev 2/1 și bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 126).

În cadrul controlului la unitățile sus menționate încălcări nu au fost constatate, despre ce a-ți fost informată prin răspunsul nr. 01/05-979 din 21.11.2022.

La data de 01.12.2022 cu nr. 2247, a fost înregistrată sesizarea cu acelaşi subiect, şi pentru o examinare mai detaliată a aspectelor din sesizarea depusă a fost efectuat un control inopinat la producătorul SA „Bucuria”, amplasată în mun. Chișinău, str. Columna, 162.

În cadrul controlului la unitatea menționată au fost examinate aspectele care au întrunit condițiile stabilite în prevederile art. 19 alin. (1) pct. 2) din Legea 131/2012 din 08-06-2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

[...] Direcția în limitele competenței, a examinat subiectul petiției şi v-a informat pe dvs. despre rezultatele examinării prin răspunsul nr. 01/05-92 din 08.02.2023.

[...] Reieşind din cele expuse, se comunică despre respingerea pretențiilor invocate în prezenta cerere prealabilă înregistrată cu nr. M-23/24 din 09 ianuarie 2024 în cadrul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.

în cazul dezacordului cu decizia primită, sunteți în drept să vă adresați în instanța de contencios administrativ (Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, str. Kiev, nr.3) în termen de 30 de zile de la notificarea prezentului răspuns.”

Reclamanta nu a contestat răspunsul nr. 08-12-228 din 17.01.2024, dar a formulat pretenții prin care a solicitat obligarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor să soluționeze plângerea din 09.01.2023 și cererea prealabilă din 09.01.2024.

Astfel, odată ce probatoriul cauzei atestă că atât plângerea din 09.01.2023, cât și cererea prealabilă din 09.01.2024, au fost soluționate de autoritatea publică pârâtă iar reclamanta nu a contestat în ordinea stabilită de Lege în instanța de judecată răspunsurile la cererile nominalizate, se atestă temeinicia concluziile judecătorului primei instanțe că reclamanta nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Așadar, plângerea din 09.01.2023 și cererea prealabilă din 09.01.2024 au fost soluționate de autoritatea publică pârâtă înainte de sesizarea instanței de judecată cu prezenta acțiune în contencios administrativ. Respectiv, în circumstanțele descrise lipsește dreptul vătămat care ar fi cauzat reclamantei prin inactivitatea administrativă, exprimată prin pretinsa nesoluționare a cererilor și obligarea examinării acestora. Or, după cum s-a relatat supra, atât petiția, cât și cererea prealabilă au fost soluționate de autoritatea publică, însă răspunsurile ANSA nu au fost contestate de Murzakoi Nadejda în ordinea stabilită de Lege, circumstanțe care echivalează cu acordul tacit al acesteia cu răspunsurile oferite.

Nu poate fi reținut argumentul recurentei invocat în recursul suplimentar depus la 06 noiembrie 2024, precum că autoritatea publică pârâtă neîntemeiat a refuzat examinarea cererii prealabile depusă la 09 ianuarie 2024. Or, din răspunsul ANSA nr. 08-12-228 din 17.01.2024 anexat la dosar administrativ, rezultă că cererea prealabilă a fost soluționată, aceasta fiind respinsă. La fel, prin același răspuns Nadejda Murzakoi a fost informată despre posibilitatea contestării răspunsului în caz de dezacord cu argumentele invocate, recurenta însă, nu și-a

valorificat dreptul său și nu a contestat răspunsul nr. 08-12-228 din 17.01.2024, fapt care nu poate fi imputat instanței de judecată sau intimatului.

Din optica accesului liber la justiție, orice persoană poate înainta acțiuni în judecată, însă nu orice persoană ce înaintează acțiune în judecată, revendică un drept vătămat al său.

În lumina celor menționate supra, instanța de judecată conchide indubitabil că acțiunea de contencios administrativ, corect a fost declarată de prima instanță ca fiind inadmisibilă, având ca fundament prevederile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, deoarece reclamanta nu a identificat cărui drept sau libertății stabilit/stabilită s-a adus atingere prin activitatea administrativă, în condițiile în care autoritatea publică pârâtă a prezentat probe care confirmă că cererile, obligarea soluționării cărora se solicită la caz, au fost soluționate până la sesizarea instanței de judecată cu prezenta acțiune.

În baza acestor considerații, instanța nu se va expune asupra argumentelor invocate de reclamant ce țin de fondul litigiului, or, în speță s-a constatat că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă, din motiv că reclamanta nu pot revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Colegiul judiciar consideră necesar de a explica participanților la proces că în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (3) Cod administrativ, declararea acțiunii ca inadmisibilă în baza temeiurilor specificate la alin.(2) lit. a)–e), exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant cu aceeași acțiune.

Din considerentele menționate, completul specializat ajunge la concluzia de a respinge ca neîntemeiată cererea de recurs.

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

D E C I D E :

Se respinge recursul depus de Murzakoi Nadejda.

Se menține încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 17 iulie 2024.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore