Dosarul nr. 3r-1295/24
2-24085730-02-3r-29102024
Judecătoria Chişinău, sediul Râşcani, judecător Violeta Chisiliţa

D E C I Z I E

23 decembrie 2024 **mun. Chişinău**

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

În componența:
Preşedintele completului, judecătorul Ghenadie Mîra
Judecătorii Victoria Sîrbu şi Angela Braga

examinând, fără participarea părților, recursul declarat de recurenta **”Petrom-Moldova” SRL,** împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 octombrie 2024, prin care s-a respins cererea de suspendare a actului administrativ contestat prin acțiunea în contencios administrativ înaintată de”Petrom-Moldova” SRL împotriva Consiliului Concurenței privind anularea actului administrativ,-

c o n s t a t ă:

La 01 august 2024, SRL „Petrom-Moldova” a depus o acțiune în judecată împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 03 din 19.01.2021, anularea ordinului seria ***** cu privire la efectuarea inspecției, anularea proceselor-verbale privind efectuarea inspecției din 20.01.2021 și din 21.01.2021, anularea raportului de investigație din 12.04.2021 în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”, anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova” (f.d.3-146 vol.1)

La aceiași dată, reclamantul a depus o cerere de suspendare a executării pct. 2 lit. d) și pct. 4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”.

În motivarea cererii de suspendare reclamantul a menționat că, concluzia Plenului Consiliului Concurenței și decizia de sancționare privind aplicarea amenzii în mărime de 77 850 725 lei este una neîntemeiată, nemotivată și ilegală, deoarece lipsește cu desăvârșire fapta anticoncurențială pretins identificată de Plenul Consiliului Concurenței.

Reiterează reclamanta că, concluziile Plenului Consiliului Concurenței nu probează în nici un fel schimbul ușor de informații strategice prin comunicările

identificate între părți și comportamentul concertat care a urmat ca rezultat a unor astfel de comunicări, prin urmare, nu pot reprezenta prin sine însuși dovezi ce ar demonstra temeinicia și legalitatea deciziei de a constata încălcarea prevederilor art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012.

Indică că, menținerea amenzii aplicate în valoare de 77 840 725 lei ar însemna, de fapt, o dublă penalizare a companiei, prin aplicarea unei sancțiuni raportate la o perioadă în care compania deja a înregistrat pierderi, ceea ce este contrar principiului proporționalității măsurii administrative impuse, stabilit prin art. 29 Cod administrativ. Impunerea la achitarea amenzii, va duce inevitabil la îngreunarea simțitoare a situației financiare a societății, ceea ce prin sine însuși va avea un efect dezastruos și iremediabil asupra companiei și pieței R. Moldova, inclusiv printr-o situație de incapacitate de plată. Un alt efect negativ ce ar rezulta din cele de mai sus l-ar putea reprezenta deficitul de carburanți de pe piața locală, ceea ce va genera nemulțumirea populației, dar în special a agricultorilor care vor începe curând lucrările de toamnă în câmp, fiind necesare cantități de combustibil impunătoare.

Prin urmare, consideră că, există suspiciuni serioase și rezonabile privind ilegalitatea Deciziei contestate, care pot fi identificate de către instanța de judecată chiar la etapa preliminară a prezentei solicitări de suspendare a executării Deciziei *****, în conformitate cu art. 172 alin. (2) lit. a) din Codul administrativ.

Mai menționează că, concluzia Consiliului Concurenței privind pretinsa modificare a prețurilor cu aceeași valoare și în aceeași perioadă de timp, ignoră faptul că întreprinderile au acționat independent și într-un mod competitiv, iar modificarea prețurilor cu aceeași valoare și în aceeași perioadă de timp se explică prin comportamentul paralel al întreprinderilor, un fenomen concurențial normal. Din perspectivă economică, prețurile paralele apar în mod natural pe piețele competitive. Atunci când clienții pot trece cu ușurință între furnizori, o creștere a prețului cu unul dintre aceștia va reduce cererea pentru produsele proprii și va crește cererea pentru produsele concurenților săi (în mod similar, o reducere a prețului unui furnizor va abate o anumită cerere de la concurenții săi). Un răspuns natural la aceste modificări ale cererii va fi ajustarea prețurilor. Când se confruntă cu o cerere mai mare (mai mică), rivalii vor tinde să scadă prețurile. Ca urmare, toate prețurile se vor deplasa în aceeași direcție sau vor fi corelate. Această logică este susținută în mod explicit în Comunicarea Comisiei Europene privind definirea pieței relevante în sensul dreptului comunitar al concurenței. La pct. 39 și 45, acest document sugerează că similitudinea mișcărilor prețurilor în timp poate indica faptul că astfel de produse aparțin aceleiași piețe relevante. Comisia Europeană s-a bazat frecvent pe această tehnică în practică, inclusiv în cazurile legate de industria energetică. Pe scurt, paralelismul prețurilor în sine nu indică concertarea și poate fi în perfectă concordanță cu concurența acerbă.

Mai mult, un comportament paralel nu poate fi considerat a face dovada unei concertări decât dacă concertarea este probată și constituie singura explicație plauzibilă a acestuia. Astfel, deși articolul 101 TFUE interzice orice formă de

coluziune care poate denatura concurența, acesta nu exclude dreptul operatorilor economici de a se adapta în mod inteligent la comportamentul constatat sau anticipat al concurenților acestora.

Notează reclamanta că, pârâtul nu a demonstrat coordonarea comportamentului ”Petrom-Moldova” SRL ca urmare a concertării cu celelalte întreprinderi investigate prin informațiile obținute în cadrul inspecțiilor (e-mailurile interne ale ”Petrom-Moldova”). Iar în partea ce ține de argumentul pârâtului precum că comportamentul coordonat al părților la pretinsa concertare s-a manifestat prin modificarea prețurilor cu aceeași valoare și în aceeași perioadă de timp, subliniază că, deși analiza din Decizia contestată, pare substanțială, pârâtul de fapt a reținut și a constatat încălcarea doar în privința a 3 perioade din totalul de 10 perioade de timp supuse analizei (a se vedea parag. 746, pag. 162 a Deciziei CC și pct. 1 a părții dispozitive a Deciziei CC, pag. 172). Pârâtul pur și simplu a renunțat la perioadele de timp analizate la Secțiunile 5.1 - 5.7 a Deciziei CC, pag. 28-63 a Deciziei CC, precum și la Secțiunea 5.8.2 a Deciziei CC, pag. 65-68 a Deciziei CC (în total aproximativ 35 pagini de analizat).

În privința celor 3 perioade de timp în legătura cu care pârâtul invocă pretinsa coordonare ca urmare a unui pretins contact concertator, ”Petrom-Moldova” demonstrează pe baza documentelor contemporane investigației faptul că deciziile sale de preț au fost luate în mod independent (pe baza propriei strategii comerciale de preț) și pe baza informațiilor publice disponibile. ”Petrom-Moldova” SRL a relatat în detaliu cronologia schimbărilor de preț efectuate pentru perioadele reținute de Pârât ca încălcări, pe baza informațiilor evident publice privind concurenții, așa cum este aceasta reflectată în corespondența internă a ”Petrom-Moldova” SRL de la acea vreme.

Suplimentar, atrage atenția reclamanta asupra faptului că Decizia CC nu prezintă dovezi ale profiturilor încasate de întreprinderile investigate ca urmare a pretinsei concertări anticoncurențiale, ci din contra, stabilește faptul că întreprinderile investigate au suportat pierderi. Reclamanta susține că, confirmă concluziile pârâtului precum că compania a înregistrat pierderi, în timp de câteva luni în perioada 2019-2021, ”Petrom-Moldova” SRL obținând marje negative sau extrem de scăzute la vânzările cu amănuntul de combustibil auto. Vânzările de motorină au generat pierderi la începutul anului 2019 și spre sfârșitul aceluiași an, în ceea ce privește GPL, perioadele cel mai puțin profitabile au fost la sfârșitul anului 2019 și 2020, în perioada martie-aprilie 2020, vânzările tuturor celor trei tipuri de combustibil au avut pierderi.

Menționează că, conform Raportului ANRE privind rezultatul monitorizării pieței produselor petroliere a R. Moldova în anul 2019: „Pentru anul 2019, rentabilitatea medie aplicată de către titularii de licență pentru comercializarea produselor petroliere și a gazului lichefiat la formarea prețurilor de comercializare cu amănuntul a constituit 4,23%, in timp ce rentabilitatea medie efectivă a fost de 1,51%. ”; în anul 2020: „Pentru anul 2020 rentabilitatea medie aplicată de către titularii de licență pentru comercializarea produselor petroliere și a gazului lichefiat la formarea

prețurilor de comercializare cu amănuntul a constituit 4,47%, în timp ce rentabilitatea medie efectivă a fost de 1,04%."

Subliniază că, aceste dovezi sunt incompatibile cu afirmația principală a pârâtului conform căreia, "Petrom-Moldova" SRL și celelalte întreprinderi implicate au fost parte la acțiuni concertate, or, scopul final al oricăror acorduri anticoncurențiale sau practici concertate este anume obținerea profitului. Suplimentar, deși Legea concurenței prevede faptul că pârâtul nu trebuie să demonstreze existența unor efecte anticoncurențiale, odată ce s-a stabilit că practica concertată are ca obiect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței, conform practicii stabilite a CJUE, pârâtul urma să dea o apreciere contextului economic și de fapt al pretinsei încălcări.

Prin urmare, opinează că, Decizia CC nu probează careva efecte negative asupra consumatorilor finali, deoarece asemenea efecte negative nu au existat.

Pe lângă faptul că pârâtul nu a demonstrat însăși fapta anticoncurențială în Decizia emisă, a admis și o serie de încălcări a procedurii de investigare și de adoptare a Deciziei CC: încălcarea dreptului la apărare a "Petrom-Moldova" SRL prin confidențializarea excesivă și nejustificată a informației din dosarul administrativ, din Raportul de investigație și din Decizia CC și refuzul de acces suplimentar la dosarul administrativ ulterior depunerii observațiilor asupra Raportului de investigație, ceea ce contravine prevederilor art. 21,24,29 alin. (1), 32 și 40 Cod administrativ; unele concluzii din Raportul de Investigație și din Decizia contestată se întemeiază pe probe inadmisibile; unele pasaje din Raportul de Investigație și din Decizie nu sunt traduse în limba română, conform cerințelor legii, ceea ce încalcă dreptul la apărare al "Petrom-Moldova" SRL, ceea ce contravine prevederilor art. 26 Cod administrativ; nu a tratat egal și a discriminat subiecții investigați, contrar legii, ceea ce, constituie temei pentru anularea Raportului de investigație și Deciziei CC; Dispoziția de investigație a fost emisă contrar legii și este pasibilă anulării; ordinul cu privire la efectuarea inspecției și Procesele-verbal privind efectuarea inspecției au fost emise cu încălcarea legii și sunt pasibile anulării; Raportul de investigație și Decizia CC nu sunt motivate deoarece lipsește o analiză concurențială profundă ceea ce contravine prevederilor art. 118 alin. (l)-(3) și 137 alin. (1) în coroborare cu art. 21, 28 și 29 alin. (1) și 31 Cod administrativ și Decizia CC a fost adoptată cu încălcarea termenului rezonabil prevăzut de lege și este pasibilă anulării din motivul dat, ceea ce contravine prevederilor art. 27, 28 și 29 Cod administrativ; Dispoziția de inițiere a investigației, Ordinul cu privire la efectuarea inspecției, Procesele-verbale privind efectuarea inspecției, Raportul de investigație și Decizia CC sunt emise contrar legii, deoarece Consiliul Concurenței nu a acționat în calitate de autoritate independentă în cadrul investigației; Decizia CC este contrară Legii concurenței și încalcă dreptul la apărare al Petrom-Moldova, deoarece este întemeiată pe constatări care nu se regăsesc în Raportul de investigație.

Mai susține că, aplicarea unei sancțiuni de o asemenea mărime nu a mai fost întâlnită în practica Republicii Moldova, or, nimeni niciodată nu a mai auzit de aplicarea unor amenzi în sumă totală de 500 mln lei față de câteva societăți, care prezintă o importanță strategică pentru funcționarea economiei naționale, prin simplul fapt că Rompetrol, Lukoil și Petrom-Moldova sunt importatorii de combustibil, care vând aceste produse întregii populații, pe tot teritoriul țării, iar aplicarea unor amenzi, de o asemenea mărime are un efect devastator și iremediabil pentru Reclamanta ”Petrom-Moldova” SRL.

Fiind obligat să achite amenda într-un termen de 60 zile de la comunicarea Deciziei CC, reclamantul mai indică că îi va fi îngreunată substanțial capacitatea de a-și onora obligațiile de plată față de salariații săi, furnizori, Bugetul Public Național al Republicii Moldova sub formă de taxe și impozite pentru salariile angajaților, drepturile de import.

Subliniază că, la data de astăzi, este în vigoare un Contract de împrumut între ”Petrom-Moldova” SRL, în calitate de împrumutat și ”OMV Petrom” SA, România, în calitate de împrumutător, care este acordat cu dobândă, conform căruia ”Petrom-Moldova” SRL poate efectua trageri de împrumut, până la plafonul relevant la moment, deja fiind efectuate trageri de 10 milioane Euro din împrumutul dat. Conform calculelor interne ale „Petrom-Moldova”, o astfel de cheltuială neprevăzută precum este amenda în valoare de 77 840 725 lei (4 035 540 Euro, conform cursului BNM din 1 august 2024) impusă prin Decizia CC care ar putea deveni plătibilă până la 25.09.2024, ar putea să atragă necesitatea de a efectua noi trageri din împrumutul respectiv, ceea ce va îngreuna simțitor situația financiară a companiei care în medie, lunar, are cheltuieli de 250 milioane lei către furnizorii de produse petroliere (inclusiv taxele aferente) si 2,5 milioane lei pentru cheltuieli cu personalul (salarii). Mai mult, aceasta va micșora capacitatea Petrom-Moldova de a efectua trageri din împrumutul respectiv în eventualitatea unor situații neprevăzute, mărind semnificativ expunerea companiei la riscurile pieței și alte riscuri neprevăzute, printre care supra îndatorarea și incapacitatea de plată.

Menționează că împrumutătorul, ”OMV Petrom” SA, este o companie listată, care are obligații reglementare și prudențiale foarte stricte, inclusiv de relaționare cu alte companii din grup în termeni și condiții de piață. Suplimentar, în măsura în care plata amenzii impuse prin Decizia CC va îngreuna onorarea obligațiilor ”Petrom-Moldova” SRL, asumate prin contract față de terți, astfel de neexecutări contractuale față de terți poate constitui un eveniment de încălcare a Contractului de împrumut, ceea ce va atrage scadența împrumuturilor trase de reclamantă, cu efect imediat, sau conform termenelor prescrise de împrumutat. O asemenea situație va afecta direct activitatea acesteia din urmă, care nu va avea capacitate imediată de plată față de împrumutător.

Reclamantul punctează că, deși pârâtul avea posibilitate să finalizeze procedura administrativă până la sfârșitul anului 2021, dar nu mai târziu de sfârșitul anului 2022,

caz în care amenda ar fi fost aproape cu 44% mai mică față de amenda aplicată prin Decizia CC, totuși acesta a aplicat reclamantului o amendă exorbitantă, exclusiv din cauza imposibilității CC de a finaliza procedura, pe motive de insuficiență de personal și expirarea mandatelor unor membri ai Plenului CC. Practic, prin această tergiversare imputabilă exclusiv autorității, se ajunge să se sancționeze performanța unor companii pe teritoriul Republicii Moldova, în condiții extrem de anevoioase, de criză respectiv război.

Atrage atenția că Consiliul Concurenței a ignorat cu desăvârșire argumentele expuse în susținerea solicitării de a încadra pretinsa faptă anticoncurențială ca fiind una de gravitate mică, dar și argumentele ce se referă la durata și multiplele circumstanțe atenuante invocate precum instruirile petrecute cu salariații, existența unei Politici de conformitate, lipsa a careva beneficii de pe urma pretinsei fapte anticoncurențiale de care este acuzată, cooperarea deschisă și deplină cu CC pe durata investigației, în timp ce CC însăși, a adoptat o poziție cu totul diferită, îngrădind nejustificat dreptul la apărare, neprezentarea tuturor documentelor în procedura administrativă, redactarea conținutului datelor și informațiilor puse la baza Deciziei CC, ceea ce este contrar prevederilor art. 29 alin. (1) și (2) în coroborare cu prevederile art. 40 din Codul administrativ și, ca efect direct, afectează legalitatea actului Deciziei CC.

Specifică că, potrivit art. 46 alin. (3) din Legea concurenței, decizia privind aplicarea sancțiunilor trebuie să specifice termenul în care urmează a fi achitată sancțiunea. Data limită la care urmează a fi achitată sancțiunea nu poate fi mai mică de 60 de zile lucrătoare de la data comunicării către întreprinderea sau asocierea de întreprinderi obligată să achite sancțiunea a deciziei motivate privind aplicarea sancțiunii. Prin urmare, impunerea la achitarea amenzii respective până la 25.09.2024, va duce inevitabil la îngreunarea simțitoare a situației financiare a societății, ceea ce prin sine însuși va avea un efect dezastruos și iremediabil asupra companiei și pieței Republicii Moldova, inclusiv printr-o situație de incapacitate de plată. Un alt efect negativ ce ar rezulta, reprezentă deficitul de carburanți de pe piața locală, ceea ce va genera nemulțumirea populației, dar în special a agricultorilor care vor începe curând lucrările de toamnă în câmp, fiind necesare cantități de combustibil impunătoare.

Indică reclamanta că se cumulează și factorul politic care și-a lăsat amprenta asupra prezentului caz, or membrii Comisiei de resort din Parlament, obținând Raportul de investigații de la CC, l-au oferit presei, iar acesta a și fost publicat fără să fi fost editate careva date, pe când ”Petrom-Moldova” SRL a recepționat o versiune redactată, inclusiv actul administrativ final. Decizia CC, a fost comunicată Reclamantei într-o versiune redactată, cu anonimizarea datelor și informațiilor pe care CC își întemeiată poziția. Relevă că, adoptarea și comunicarea unui act administrativ redactat este o practică ce nu a fost întâlnită anterior. Prezenta cerere de suspendare a executării Deciziei CC are ca scop anume evitarea situației în care Petrom va fi obligată să achite amenda până la examinarea pe fond a cauzei, iar aceasta va avea un

efect devastator și iremediabil asupra companiei și asupra pieței din Republica Moldova și implicit asupra populației.

Astfel, pe de o parte, pentru admiterea solicitării de suspendare, urmează a fi verificată existența suspiciunilor serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ contestat, astfel, instanța de judecată urmând a verifica acest aspect. Mai mult, pentru admiterea suspiciunilor de ilegalitate, urmează a fi identificate bănuieli rezonabile, motive suficiente și relevante, ce ar justifica suspendarea actului administrativ fără a purcede la examinarea fondului acțiunii și până la verificarea legalității acestuia în cadrul procedurilor judiciare. Este de necontestat faptul că actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (executio ex officio) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de învestirea acestuia cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula. De asemenea, din acreditarea ideilor mai sus expuse se desprinde și o altă concluzie menționează reclamantul, respectiv aceea că prezumția de legalitate de care beneficiază actul administrativ este o prezumție simplă (iuris tantum), în timp ce prezumția de adevăr legal (res iudicata pro veritate habetur), ce caracterizează actul judecătoresc, este o prezumție absolută irefragabilă (iuris et de iure), de unde se deduce faptul că, uneori, actul administrativ are valoare juridică sau forță normativă inferioară hotărârii judecătorești.

În opinia sa, suspendarea executării actului administrativ trebuie considerată ca fiind, în realitate un eficient instrument procesual aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind echitabil ca atât timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, acestea să nu-și producă efectele juridice față de cei vizați. Pentru a 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. 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. Or, nu este necesară prezența unei certitudini absolute că prejudiciul se va produce, fiind necesară doar o probabilitate suficientă ca acesta să se realizeze.

Pentru a 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.

Reclamantul atrage atenția că pentru suspendarea executării actului administrativ individual este suficient doar faptul depunerii unei cereri de suspendare. Or, Consiliul, în calitate sa de autoritate publică competentă în domeniul Concurenței, a adoptat și comunicat un act administrativ individual, ce produce efecte negative importante asupra ”Petrom-Moldova” SRL în particular, și pe cale de consecință, posibil asupra întregii economii a R. Moldova, iar actul în sine este vădit ilegal și neîntemeiat, din cauza lipsei de probe, a stabilirii eronate a stării de drept și de fapt, sub presiunile Parlamentului Republicii Moldova de a atrage la răspundere societățile investigate, pentru fapte ce nu au existat.

Suplimentar, potrivit Codului Administrativ, instanța este chemată să pronunțe suspendarea actului administrativ, nu numai în cazul unei aparențe de nelegalitate, dar și în ipoteza producerii unui prejudiciu ireparabil reclamantei.

Prejudiciul ireparabil presupune ca executarea actului administrativ să aducă o atingere gravă și imediată situației reclamantului sau intereselor pe care acesta înțelege să le apere, fiind vorba despre impactul negativ pe termen lung al societății în cazul plății amenzii, prin aceea că ar determina amânarea altor plăți, purtătoare la rândul lor de penalități, amânarea datoriilor către bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, generatoare la rândul lor de penalități, posibile indisponibilizări de personal, neplata salariilor și nu în ultimul rând un imens prejudiciu de imagine.

Condiția prejudiciului ireparabil este întrunită când un act administrativ nelegal creează un dezechilibru prin care se diminuează semnificativ drepturile patrimoniale, motiv pentru care Reclamanta trebuie să suporte o sarcină excesivă și disproporționată, care încalcă dreptul de proprietate, consacrat și protejat de art. 1 paragraful 1 din Primul Protocol Adițional al CEDO. Instanța este chemată să verifice gravitatea și iminentă prejudiciului cu respectarea principiului proporționalității, luând în considerare situația financiară a reclamantei și a pierderii veniturilor aferente; ponderea sarcinii fiscale sau a amenzii aplicate unui operator economic în raport cu rezultatele financiare ale acestuia, existența unei situații de criză economico-financiară, impactul asupra angajaților, perturbarea unui anumit segment al piețe etc..

Notează reclamanta că, privarea de suma de 77 850 725 lei între data la care amenda devine scadentă și data anulării Deciziei reprezintă în sine o ingerință substanțială în dreptul de proprietate al reclamantului, cu atât mai mult cu cât acesta se bazează pe o Decizie vădit nelegală. În condițiile unui act administrativ ilegal (sau care are o aparență de nelegalitate) nicio diminuare de patrimoniu, oricât de mică, nu se justifică. în mod cert, executarea sancțiunii prevăzute în Decizie în sarcina reclamantei are ca efect diminuarea patrimoniului acesteia. Reclamantul contestă cuantumul excesiv și neproporțional al amenzii aplicate, care conduce la rândul său la un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat.

Mai mult, prin cuantumul excesiv aceasta este de natură să afecteze reziliența financiară a reclamantului într-un climat financiar incert, în condițiile în care

conflictul armat în Ucraina continuă și afectează implicit climatul economic din Republica Moldova. În aceste condiții plata unui cuantum atât de ridicat al amenzii creează riscul iminent ca planurile de reziliență și investiții ale SRL ”Petrom-Moldova” să fie afectate iremediabil, din cauza indisponibilizării sumelor de bani necesare prin diminuarea patrimoniului companiei cu efect imediat.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 octombrie 2024, s-a respins cererea de suspendare a executării actului administrativ, ca neîntemeiată.

Exprimându-și dezacordul cu încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 octombrie 2024, ***la data de 23.10.2024, ”Petrom-Moldova” SRL, a contestat-o cu recurs***, solicitând anularea încheierii primei instanțe ca fiind neîntemeiată și nefondată, cu emiterea unei noi încheieri de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat.

În susținerea cererii de recurs, recurenta a reiterat poziția expusă prin cererea de suspendare a executării actului contestat, menționând că, instanța de fond eronat a conchis asupra netemeiniciei cerinței de suspendare, or, la caz a fost demonstrată întrunirea condițiilor prevăzute la art. 172 alin. (2) Cod administrativ, paguba iminentă și ilegalitatea actului fiind probate.

Notează că, SRL ”Petrom-Moldova” întrunește integral prevederile art. 172 alin. (2) lit. a) și b) Cod administrativ, fapt care indică asupra oportunității suspendării actului contestat.

Totodată, consideră că, prima instanță nu a ținut cont de argumentele invocate în susținerea cererii de suspendare și nu a elucidat și nu a constatat pe deplin circumstanțele ce au importanță pentru soluționarea cauzei, considerând necesară admiterea cererii de recurs și anularea încheierii primei instanțe, cu emiterea unei noi încheieri de admitere a cererii de suspendare a executării actului administrativ contestat.

Mai atrage atenția asupra faptului că, prima instanță a decis în mod eronat că riscă să dea o apreciere anticipată legalității deciziei contestate în cazul examinării argumentelor invocate de reclamantă în cererea de suspendare.

Reiterează că, a înaintat în mod detaliat multiple argumente prin care demonstrează ilegalitatea vădită a deciziei contestate, fără prejudicierea fondului cauzei, instanța de fond însă nu a dat o apreciere acestora.

Subliniază că, autoritatea publică a aplicat sancțiunea la câțiva ani distanță după efectuarea ridicării și solicitării de acte de la subiecții investigați și alte persoane de drept privat sau public, ceea ce a dus la aplicarea unei sancțiuni într-o mărime exorbitantă, or, în cazul finalizării investigației la timpul cuvenit, dacă s-ar fi ajuns la aceeași decizie de constatare a existenței unor pretinse fapte anticoncurențiale, sancțiunea aplicată ar fi fost mult mai mică.

Afirmă recurenta că, concluziile intimatului din Decizia contestată nu probează în nici un fel schimbul unor informații strategice prin comunicările identificate între

părți și comportamentul pretins concentrat care a urmat ca rezultat a acestora, astfel încât modul de acțiune și afirmațiile intimatului purtând un caracter de rea-credință, manifestat prin expunerea unor presupuneri, în lipsa unui suport probatoriu adecvat ca fiind un adevăr absolut.

Comunică că, nu a fost demonstrat contactul concertator între întreprinderi în temeiul declarațiilor administratorului Lukoil din 03.02.2021, instanța omițând a se expune inclusiv asupra acestui argument.

Reliefează că, sancționarea reclamantei/recurente cu o amendă de 77 840 725 lei, ar însemna de fapt o dublă penalizare a companiei, prin aplicarea sancțiunii raportate la perioada în care compania deja înregistra pierderi, fapt contrar principiului proporționalității măsurii administrative impuse, stabilit prin art. 29 Cod administrativ, recurenta fiind nevoită să achite amenda disproporționat de mare din mijloace bănești care trebuie să le ia cu împrumut, pentru care se va achita dobândă, fapt ce va duce la supraîndatorarea acesteia și va pune în pericol iminent practicarea în continuare a activității economice a recurentei în general.

Subliniază caracterul ireparabil al prejudiciilor ce ar surveni în cazul în care recurenta este impusă să achite amenda, ultima fiind în imposibilitate de a-și onora obligațiile financiare față de furnizori și /sau renunțarea acestora de la contractele existente, ducerea SRL ”Petrom-Moldova” într-o situație de supraîndatorare și incapacitate de plată, existând riscul de a intra în insolvență.

Prin urmare, consideră drept arbitrară și neîntemeiată interpretarea și aplicarea normelor de drept procedural și material, precum și aprecierea vădit nerezonabilă a suportului probatoriu de către prima instanță, care, în cazul ”Bemol Retail” SRL a dispus suspendarea executării actului administrativ, iar în cazul recurentei a respins cererea.

La data de 16.12.2024 reprezentantul recurentei a depus explicații scrise în susținerea recursului, în care suplimentar a invocat, că recurenta se află într-o situație inegală cu celelalte companii, care la fel au fost sancționate prin aceeași decizie a Consiliului Concurenței și în privința cărora instanțele de judecată au dispus suspendarea executării deciziei.

Mai menționează, că la examinarea cererii de suspendare instanța de fond nu a dispus de materialele procedurii administrative și, respectiv, nu a dispus de toate materialele pertinente. Astfel, a prezentat informații cu privire la bilanțul contabil al întreprinderii, situația financiară pentru anii în care a fost supusă invvestigației, cît și pentru anii de pînă la data emiterii deciziei Consiliului Concurenței. A comunicat repetat, că a fost nevoită să contacteze un împrumut extern pentru a fi în stare să efectueze achiziții de produse petroliere de pe piața externă.

Fiind notificat despre recursul depus de ”Petrom-Moldova” SRL, intimatul Consiliul Concurenței, prin referința depusă la data de 26.11.2024, a pledat pentru respingerea recursului ca neîntemeiat și menținerea în vigoare a încheierii contestate. A menționat, că argumentele Peyrom Moldova SRL expuse în cererea cu privire la

suspendarea executării actului administrativ contestat nu se referă la aparența de nelegalitate a actului administrativ, dar se referă la fondul aspectului litigios și reprezintă critici de ilegalitate care se analizează în cadrul acțiunii în contestare, nu pot fin subsumate condiției cazului bine justificat la această etapă. Consideră, că instanța de fond a emis o încheiere motivată în fapt și în drept.

Mai menționează, că practica judiciară menționată în recurs de către recurent nu este relevantă speței. Solicită respingerea recursului.

În conformitate cu 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 analiza materialelor dosarului, Completul de contencios administrativ consideră recursul declarat în termenul prevăzut de lege, având în vedere că, încheierea supusă recursului a fost emisă la 09 octombrie 2024, fiind expediată în adresa recurentei la 10.10.2024, iar cererea de recurs a fost depusă la data de 23.10.2024.

În conformitate cu prevederile art.192 alin.(1) Cod administrativ, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel se instituie complete de judecători.

Conform 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.

Art.243 alin.(2) Cod administrativ, indică că, instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată.

În conformitate cu prevederile art.192 alin.(1) Cod administrativ, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel se instituie complete de judecători.

Conform 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.

Art.243 alin.(2) Cod administrativ, indică că, instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată.

Verificând legalitatea actului contestat prin prisma argumentelor invocate şi a materialelor din dosar, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău conchide că, recursul este admisibil și întemeiat, motiv din care urmează a fi admis, din considerentele ce urmează.

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

Colegiul notează că, în conformitate cu art. 214 alin. (1) Cod administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3). (2) instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

În interpretarea corectă a normei enunțate, instanța de apel remarcă că, prin norma juridică statuată la art.214 Cod administrativ, legislatorul a stabilit ca garanție a asigurării legalității, suspendarea executării actului administrativ individual contestat.

În corespundere cu art. 172 alin. (2) Cod administrativ, motivele suspendării sânt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Colegiul notează că, obiect al suspendării actului administrativ îl constituie întreruperea temporară a unor activități sau dispoziții executorii, întreprinse de autoritatea publică în vederea realizării unui interes public. Astfel, în cazuri temeinic justificate și în scopul prevenirii consecințelor grave și ireparabile pentru reclamant, instanța poate interzice, aducerea la îndeplinirea unui act administrativ individual executoriu.

În acest context, instanța de recurs menționează că, actul administrativ poate fi suspendat doar în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

Cu referire la cazul dedus judecății, Colegiul atestă că, prin acțiunea depusă, SRL „Petrom-Moldova” a solicitat anularea dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr. 03 din 19.01.2021, anularea ordinului seria ***** cu privire la efectuarea inspecției, anularea proceselor-verbale privind efectuarea inspecției din 20.01.2021 și din 21.01.2021, anularea raportului de investigație din 12.04.2021 în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”, anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova” (f.d.3-146 vol.1).

Totodată, reclamanta a depus o cerere de suspendare a executării pct. 2 lit. d) și pct. 4 a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”.

Colegiul punctează că, examinarea cererii de suspendare a actului administrativ individual este o procedură specială, cu caracter sumar, rolul instanței rezumându-se

la constatarea urgenței măsurilor solicitate și caracterului preventiv a acestora. Examinarea cererii de suspendare nu implică soluționarea fondului cauzei, corespunzător nu poate fi evaluată ca o apreciere anticipată a acțiunii formulate de reclamant. Adoptarea măsurilor de protecție provizorie, nu poate fi privită ca o expunere asupra fondului sau o apreciere finală asupra temeiniciei acțiunii, în soluționarea unei cereri de suspendare a actului administrativ.

Prin urmare, raportând prevederile legale citate supra, la circumstanțele de fapt și argumentele invocate în susținerea cererii de suspendare a actului administrativ contestat, Colegiul apreciază ca fiind neîntemeiată concluzia primei instanțe cu referire la netemeinicia cererii de suspendare a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, reieșind din următoarele considerente.

Instanța de recurs subliniază că, atât cazul bine justificat în vederea confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și paguba a cărei 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, așadar, cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.

Cu referire la primul temei prevăzut de legislator în vederea suspendării executării actului administrativ – existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului defavorabil, Colegiul reține că prin noțiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înțeleg acele circumstanțe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond și se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare.

Colegiul remarcă că, urmează a fi invocate bănuieli rezonabile, motive suficiente și relevante ce ar justifica suspendarea actului administrativ până la verificarea legalității acestuia în cadrul procedurilor judiciare. Or, examinând la această etapă aspectele invocate în cererea de chemare în judecată, printr-o eventuală încheiere de suspendare, judecătorul riscă să dea apreciere anticipată legalității actului contestat.

Acest raționament, se desprinde din faptul că, ilegalitatea actului administrativ individual, este una din condițiile cumulative de admitere a acțiunii în contestare. În privința acestei condiții de suspendare a executării actului administrativ individual defavorabil, rezultă că, ilegalitatea actului administrativ individual, vizează două dimensiuni ale legalității, opusul ilegalității fiind legalitatea procedurală (formală) și legalitatea materială. Totodată, pentru a înlătura chiar și temporar regula executării imediate a actului administrativ, prin suspendarea acestuia, instanța nu poate aprecia

discreționar, arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actului administrativ.

Cu referire la speța dedusă judecății, Completul de judecată relevă că, din analiza cererii de suspendare, la etapa dată, nu au fost stabilite circumstanțe care ar proba o „ilegalitate evidentă" a actului contestat, iar argumentele reclamantului privind pretinsa apreciere eronată a probelor/datelor obținute, pretinsa încălcare a obligației de probațiune, neproporționalitatea sancțiunii ș.a. urmează a fi analizate și dezbătute odată cu fondul cauzei, după cercetarea detaliată a dosarului administrativ etc.

Cât privește cel de-al doilea temei prevăzut de legislator în vederea suspendării actului administrativ – existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, Colegiul reține că, scopul aplicării acestui temei este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătorești, astfel pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana vătămată, trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum şi faptul că, suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.

La rândul său, prejudiciu ireparabil presupune existența în cuprinsul actului vizat a unor dispoziții care, prin aducerea la îndeplinire i-ar produce reclamantului un prejudiciu greu sau imposibil de înlăturat în ipoteza anulării actului. Or, prevenirea unui prejudiciu ireparabil presupune evitarea unui prejudiciu material viitor și previzibil, care ulterior, după adoptarea hotărârii, nu ar putea fi îndeplinit.

Corespunzător, instanța de recurs reține că, existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil, urmează a fi argumentată și probată în regim suficient de obiectiv și convingător de către reclamanta/recurentă.

De asemenea, urmează de specificat faptul că, prin "caz bine justificat" se subînțelege existența unei îndoieli puternice asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ, de natură să înfrângă principiul potrivit căruia actul administrativ este executoriu din oficiu. Drept "pericol iminent" se definește prejudiciul material viitor previzibil. Atât cazul bine justificat cât și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, rezultând faptul că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de solicitantul suspendării executării actului administrativ.

Cu referire la caz, Colegiul remarcă că, obligarea reclamantei/recurente SRL "Petrom-Moldova" să achite amenda aplicată cu titlu de sancțiune prin decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. *****, în sumă de 77 850 725 lei, va crea dificultăți considerabile capacității entității reclamante/recurente de a-și onora obligațiile de plată.

Astfel, recurenta a invocat și a probat existența unor împrumuturi și necesitatea restituirii acestora în termenii stabiliți, precum a fost demonstrat și faptul că, pentru achitarea amenzii compania ar fi nevoită să contracteze noi împrumuturi, să achite dobînzi la acestea.

Colegiul apreciază, că la fel, este evident faptul, că, neaplicarea măsurilor asiguratorii și, respectiv, executarea deciziei de sancționare a unei amenzi în proporțiile stabilite, este de natură să perturbeze activitatea economică a societății recurente.

În acest context, Completul judiciar reține că, cuantumul obligațiilor impuse prin efectul actului contestat de reclamantă, constituie temei de garanție a asigurării legalității prin suspendarea efectului executional al acestuia, în condițiile în care, reclamanta/ recurentă, a justificat pertinent și concludent survenirea pagubelor iminente, ca urmare a punerii în executare a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova", precum și legătura de cauzalitate directă a efectului executional al actului administrativ contestat raportat la pretinsele prejudicii ce pot survenite, caracterizate prin imposibilitatea în reparare, ori repararea acestora cu dificultate.

În lumina celor reliefate, Colegiul menționează că, reclamanta/recurentă a argumentat și probat necesitatea dispunerii la caz, a suspendării actului administrativ contestat, fiind întrunită condiția indicată în art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ, care justifică suspendarea executării actului administrativ contestat.

Completul judiciar consideră că, instanța de fond eronat a ajuns la concluzia de a respinge suspendarea executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova", până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești, întrucât reclamanta/recurenta SRL "Petrom-Moldova" a justificat necesitatea suspendării, fiind constatată posibilitatea generării unei pagube iminente, prin executarea în continuare a actului administrativ contestat până la emiterea unei hotărâri definitive și irevocabile pe caz.

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, constată că prima instanţă nu a supus unei analize minuţioase şi nu a verificat circumstanţele menționate, care, însă, necesitau a fi examinate, întru clarificarea tuturor aspectelor importante pentru soluţionarea cerinței date.

Având în vedere cele expuse mai sus, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, ajunge la concluzia de a anula încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 octombrie 2024, cu emiterea unei noi încheieri privind admiterea cererii de suspendare a executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova".

În conformitate cu prevederile art.243 alin.(1) lit. c) Cod administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, -

d e c i d e :

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 09 octombrie 2024.

Se adoptă o nouă încheiere prin care:

Se admite cererea înaintată de SRL ”Petrom-Moldova” privind suspendarea executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. ***** în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”.

Se suspendă executarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. *****, în partea ce referă la SRL „Petrom-Moldova”, până la emiterea unei soluții definitive și irevocabile pe marginea cauzei.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului, judecătorul **Ghenadie Mîra**

Judecătorii **Victoria Sîrbu**

Angela Braga