Prima instanță: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) judecătorul Cazacu Grigorii
Dosarul nr. 3a-1211/23
2-21121771-02-3a-04102023

D E C I Z I E

28 martie 2024 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele ședinței, judecătorul Veronica Negru
Judecătorii Ecaterina Palanciuc și Ina Dutca
Grefier Ana Roșu

examinând în ședință publică apelul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată ”Promilton” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15 iunie 2023, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de SRL ”Promilton” împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, privind anularea Delegaţiei de control nr. *****, anularea Procesului-verbal de control nr. ***** anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, constatarea ilegalității acțiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat inițiat şi realizat în baza Delegației de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privința unui alt obiect decât cel indicat în Delegația de control nr. *****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informații şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr. ***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****,

c o n s t a t ă:

Circumstanțele cauzei:

1. La data de 13 august 2021, Societatea cu Răspundere Limitată ”Promilton” s-a adresat în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor privind constatarea actelor administrative.

2. În motivarea acțiunii reclamanta a indicat că, la data de 11.06.2021, inspectorii Tudosan Lilian (şef adjunct de direcţie în cadrul APCSP) şi Zagadailov Roman (inspector superior în cadrul APCSP) s-au prezentat la sediul juridic al SRL ”Promilton” pentru efectuarea unui control inopinat.
3. Menționează că, anterior începerii controlului, inspectorii au prezentat reprezentantului SRL ”Promilton”, Delegaţia de control nr.*****, în care este indicat în calitate de obiect al controlului un teren pentru construcții, cu suprafaţa de 0,2447 ha.
4. Relatează că, începerea controlului inopinat a avut loc fără a prezenta persoanei controlate nota de motivare, aşa cum prescrie art. 20 alin. (3) din Legea nr.131/2012.
5. Indică că, controlul inopinat a fost iniţiat în baza a două petiţii depuse de ***** şi, respectiv, *****, cu care SRL ”Promilton” se află în relații contractuale determinate de contractul de vânzare-cumpărare nr. ***** - în privinţa lui *****; acordul nr. ***** la contractul nr. ***** de cesiune a creanţei rezultate din Contractul de investiţie nr. ***** încheiat între SRL ”Sky House” şi SRL ”Promilton” - în privinţa *****.
6. Menționează că, ulterior controlului din 11.06.2021, efectuat la faţa locului - la sediul SRL ”Promilton”, la *****, în cadrul unei ”şedinţe”/întruniri la sediul acesteia, inspectorii au solicitat prezentarea contractului de vânzare-cumpărare nr.*****; copia răspunsului la reclamația înaintată de ***** la 13.01.2021; Acordul nr.*****, la încheierea Contractului de cesiune nr. *****, încheiat între SRL ”Sky House” şi *****” (conform Procesului-verbal de control nr.*****); copia răspunsului la reclamația înaintată de ***** la 13.01.2021; Contractul de investiții nr.*****, încheiat între SRL ”Promilton” şi SRL ”Sky House” (despre solicitarea acestui contract, APCSP a evitat să indice în Procesul-verbal de control nr. *****).
7. Considerând solicitările inspectorilor abuzive şi ilegale, având în vedere delegația de control prezentată, dar şi prevederile normative ale Legii nr.131/2012, reclamanta a refuzat prezentarea actelor solicitate - refuzul de prezentare şi explicațiile fiind documentate în Explicația din *****.
8. Remarcă că, urmare a refuzului şi explicațiilor oferite de reclamantă, APCSP, la *****, a întocmit Actul de cercetare şi constatare f/n din *****.
9. Indică că, nu se cunoaște ce act este acesta, întrucât Legea nr.131/2012 nu îl reglementează în vreun fel în cadrul procedurii de control de stat asupra activității de întreprinzător.
10. Susține că, în cadrul aceleiaşi ”şedinţe”/întruniri la APCSP din *****, la solicitarea reclamantei, i-au fost prezentate câte o copie a notei de motivare a controlului inopinat; a fişei de evaluare a riscurilor activității de întreprinzător în domeniul serviciilor (utilizată la calcularea riscului global, despre care este

menționat în nota de motivare); explicațiile reprezentantului reclamantei și a actului de cercetare şi constatare f/n din *****.

11. Invocă că, la data de 16.07.2021, după expirarea perioadei controlului conform Delegaţiei de control nr.*****, prin poşta electronică, a fost transmis Procesul-verbal de control nr. *****, întocmit şi semnat contrar cerinţelor art. 28 din Legea nr. 131/2021.
12. Menționează că, prin actele şi acţiunile ilegale ale inspectorilor APCSP, realizate în cadrul controlului inopinat desfăşurat în baza Delegaţiei de control nr. ***** a fost încălcat principiul legalităţii în activitatea administrativă de control. Implicit, acţiunile şi actele ilegale ale inspectorilor APCSP au încălcat dreptul SRL ”Promilton” de a desfăşura liber activitatea antreprenorială, aceasta fiind perturbată prin acţiuni de control, desfășurate contrar reglementărilor legale. Or, fiecare persoană, inclusiv cele care participă la activitatea economică, are dreptul de a fi respectată şi ocrotită de către stat, iar statul (implicit şi organele sale de control) au obligaţia să acţioneze în privinţa acestora exclusiv în baza principiului legalităţii.
13. Menţionează că, urmare a refuzului SRL ”Promilton” de a pune la dispoziția inspectorilor acte care nu au tangenţă cu obiectul controlului declarat în delegația de control, APCSP a iniţiat separat un proces contravenţional în privinţa acesteia.
14. Indică că, în cazul aplicării unei amenzi pentru refuzul legal al SRL ”Promilton” de a răspunde unei solicitări ilegale a organului de control, va avea loc încălcarea inclusiv şi a dreptului de proprietate al societății, iar prin neemiterea unei decizii clare ca urmare a controlului desfășurat, organul de control a încălcat dreptul SRL ”Promilton” la previzibilitate şi transparență în raporturile cu acest organ al statului. Suplimentar, prin ignorarea explicațiilor şi normelor juridice invocate de către entitatea reclamantă, în calitate de persoană supusă controlului, continuând în demersurile sale ilegale, APCSP a cauzat SRL ”Promilton” daune materiale, ultima fiind nevoită să realizeze investiții financiare neplanificate pentru servicii de asistență juridică calificată specializată întru asigurarea respectării drepturilor sale în fața acțiunilor şi actelor ilegale ale inspectorilor APCSP.
15. Astfel, considerând ilegale atât actele administrative întocmite, cât şi acțiunile inspectorilor realizate în cadrul controlului inopinat, desfășurat în baza Delegaţiei de control nr. *****, la 16.07.2021, reclamanta a depus la APCSP cerere prealabilă, prin care a înaintat solicitările expuse în prezenta acțiune.
16. Precizează că, la 28.07.2021, a recepționat la adresa de e-mail, răspunsul APCSP la cererea prealabilă - scrisoarea *****.
17. Învederează că, examinarea cererii prealabile s-a făcut cu încălcarea prevederilor legale exprese, exhaustive şi imperative de la art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012, APCSP respingând solicitările înaintate prin cererea

prealabilă, ignorând, astfel, normele juridice imperative cu privire la realizarea controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător statuate în Legea nr. 131/2012.

18. Susține că, o încălcare grosolană admisă în procedura de examinare a cererii prealabile este ignorarea cu desăvârșire a prevederilor privind subiectul competent să examineze cererea prealabilă, şi anume, se au în vedere reglementările art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012, conform cărora, examinarea petițiilor și cererilor prealabile de contestare, conform procedurii prealabile în contenciosul administrativ, depuse de persoana controlată la organul de control se efectuează doar în cadrul consiliilor de soluționare a disputelor, a căror funcționalitate este asigurată de către conducătorul organului de control, astfel APCSP, ca şi toate organele de control are un consiliu de soluționare a disputelor, a cărui funcționalitate trebuie să fie asigurată de conducătorul APCSP - directorul agenţiei.
19. Indică că, organizarea activității consiliilor de soluționare a disputelor este reglementată de Regulamentul-cadru privind organizarea şi funcţionarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control, aprobat prin HG nr. 380/2018. Pct. 33 din regulamentul-cadru, statuează că, persoana care a depus cererea prealabilă de contestare are dreptul de a participa şi a-şi expune cerinţele în cadrul şedinţei Consiliului, iar pct. 43 lit. d) prevede că, secretarul consiliului de soluţionare a disputelor are în calitate de atribuţie să asigure citarea persoanei care a depus petiţia/cererea şi a inspectorului vizat în petiţie/cerere pentru a participa la examinarea acesteia în cadrul Consiliului. În speţă, examinarea cererii prealabile din 16.07.2021 s-a realizat în afara consiliului de soluționare a disputelor, reclamanta ne fiind informată despre ședința Consiliului de soluționare a disputelor din cadrul APCSP.
20. Punctează reclamanta că, nici în scrisoarea APCPS nr. ***** nu este menționat nimic despre examinarea cererii prealabile în cadrul respectivului consiliu. Mai mult, din scrisoarea sus-numită, se atestă că, APCSP a evitat, în general să aplice art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012 şi Regulamentul-cadru privind organizarea şi funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control. Singurele referinţe normative cu privire la procedura de examinare a cererii prealabile vizează exclusiv Codul administrativ. Or, Codul administrativ este actul care, în temeiul art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012, urma să fie aplicat doar în aspect procedural, cu respectarea reglementărilor Legii nr. 131/2012 referitoare la termene şi la subiectul competent să examineze cererile prealabile de contestare a actelor întocmite şi acţiunile inspectorilor din cadrul procedurilor de control de stat asupra activităţii de întreprinzător.
21. Indică că, prin scrisoarea APCPS nr.*****, cererea prealabilă în partea ce se referă la capătul privind contestarea Delegaţiei de control nr. *****, a fost

respinsă ca fiind tardivă, întrucât expirarea termenului de contestare este temei de sine stătător de respingere a acestei pretenţii. În această parte, observă că, APCPS şi-a amintit de prevederile Legii nr. 131/2012, în speţă de norma de la art. 30 alin. (1^1) din Legea nr. 131/2012.

22. Totuşi, întrucât delegaţia de control este act administrativ, acesta trebuie să răspundă, mai întâi de toate, rigorilor generale cu privire la un act administrativ. Astfel atestă că, una dintre rigorile impuse faţă de un act administrativ individual emis sau confirmat în scris prin prevederile art. 120 alin. (1) lit. h) Cod administrativ este ca acesta să cuprindă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac : (1) Un act administrativ individual emis sau confirmat în scris trebuie să cuprindă:... h) informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac.
23. Reliefează că, norma de art.165 alin. (2) Cod administrativ statuează expres că, dacă informaţia cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conţine în actul administrativ individual sau este indicată incorect, cererea prealabilă poate fi depusă în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ ori a respingerii petiţiei.
24. Subliniază că, normele Codului administrativ cu privire la actul administrativ individual emis sau confirmat în scris sânt norme generale, iar prevederile art. 20 din Legea nr. 131/2012, care reglementează conţinutul delegaţiei de control, sânt norme speciale privind anume acest act administrativ individual. Totuşi, întrucât normele Codului administrativ sânt norme mai noi, care reglementează cu titlu imperativ şi general conţinutul unui act administrativ individual, acestea urmează să fie aplicate în coroborare cu reglementările speciale atât din Legea nr. 131/2012, cât din oricare alt act normativ care reglementează conţinutul unui act administrativ individual, dar, în nici un caz, nu separat.
25. Învederează că, nici Delegaţia de control nr. *****, precum niciunul din celelalte acte administrative întocmite în cadrul procedurii de control demarate în baza respectivei delegaţii de control - Procesul-verbal de control nr. ***** şi Actul de cercetare şi constatare din *****, nu sânt legale, fiind emise contrar prevederilor Legii nr. 131/2012 și nu conţin nicio referire la căile de atac.
26. Reiterează reclamanta că, conform Delegaţiei de control nr. *****, în calitate de obiect al controlului inopinat ce urma să fie verificat de APCSP este indicat ”un teren p/u construcţii cu suprafaţa de 0,2447 ha”, acest teren de construcţie ne fiind identificat, or, nu este menţionat niciun nr. cadastral al acestuia sau vreo adresă a sa. Făcând abstracţie de acest fapt, evidenţiază că, inspectorii APCSP, în cadrul controlului, au cerut persoanei controlate să le prezinte contracte care nu au ca obiect un teren pentru construcţii.
27. Mai indică că, dacă obiect al controlului ar fi fost ”oficiul” SRL ”Promilton”, atunci anume acesta şi urma să fie indicat în calitate de obiect, dar nu un oarecare teren de o anumită suprafaţă, neidentificat cu un nr. cadastral, care nu apare nici ca obiect al contractelor solicitate pentru control, nici ca parte a

oficiului SRL „Promilton”, nici ca obiect invocat în petiţiile care au constituit temei pentru iniţierea controlului inopinat, și astfel, indiferent de cauzele care au determinat inspectorul să indice în calitate de obiect al controlului - fie necunoaşterea, fie anumite aspecte tehnice ale Registrului de stat al controalelor - anume obiectul indicat în delegaţia de control şi urma să fie supus controlului, dar nu altul, or, „oficiul” nu este „teren”.

28. Pe de altă parte, atrage atenția că, tot în Procesul-verbal de control nr. *****, în calitate de obiect al controlului este indicat oficiul SRL ”Promilton”: „La data de 11.06.2021, ... a fost inițiat controlul de stat inopinat la SRL ”Promilton”, obiectul supus controlului fiind oficiul agentului economic, situat în mun. Chişinău, *****.
29. Consideră că, APCSP nu are competențe legale de verificare în vreun fel sau altul a cerinţelor privind activitatea unui oficiu administrativ al vreunui agent economic.
30. Prin urmare, în cadrul controlului de stat inopinat, iniţiat în baza Delegaţiei de control nr. *****, inspectorii APCSP au întreprins acţiuni în vederea verificării (i) oficiului agentului economic SRL „Promilton”, (ii) unui contract încheiat între SRL „Promilton” şi un profesionist persoană juridică, cât şi (iii) alte contracte - niciunul dintre acestea, neavând tangenţă cu obiectul controlului indicat în delegaţia de control.
31. Astfel, constată că, inspectorii APCSP, au depăşit competențele funcţionale care le-au fost acordate prin delegația de control vizată. Or, aceştia, din proprie iniţiativă, în afara unei împuterniciri legale, au cerut persoanei controlate informații şi acte pe care nu aveau dreptul să le ceară în cadrul acestui control de stat inopinat.
32. Relatează că, în cadrul controlului inopinat realizat în baza Delegației de control nr. *****, inspectorii APCSP au întreprins mai multe acţiuni care contravin prevederilor Legii nr. 131/2012, după cum urmează: realizarea controlului inopinat în privinţa unui alt obiect decât cel indicat în Delegaţia de control nr.*****. Astfel, în loc să efectueze controlul de stat inopinat în privinţa unui teren pentru construcţii cu suprafaţa de 0,2447 ha (care urma întâi să fie identificat cu nr. cadastral, eventual), aşa cum prescrie delegaţia de control sus-numită, inspectorii APCSP au verificat oficiul persoanei supuse controlului şi au întreprins acţiuni în vederea efectuării controlului în privinţa unor contracte cu un alt obiect, decât cel indicat în respectiva delegaţie de control. În detaliu, a fost prezentată şi motivată această încălcare mai sus, precum și prin cererea prealabilă, or, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, este contrară art. 20 alin. (3) din Legea nr. 131/2012.
33. Mai menționează reclamanta că, conform art. 20 alin. (3) din Legea nr. 131/2012, în cazul controalelor inopinate se întocmește delegația de control, în

temeiul art. 19, precum şi nota de motivare aferentă. La delegația pentru controale inopinate se anexează nota de motivare, în baza căreia a fost emisă delegația, astfel încât persoana care urmează a fi supusă controlului să poată lua cunoștință de nota în cauză. Având în vedere că, în corespundere cu cerinţa legală citată supra, în cazul controlului inopinat, la delegaţia de control se anexează nota de motivare, iar conform art.21 alin.(1^1) din Legea nr. 131/2012, inspectorul are dreptul să înceapă controlul doar în cazul când sânt întrunite cumulativ anumite condiţii, printre care şi înmânarea exemplarului delegaţiei de control - se deduce clar că, nota de motivare se înmânează odată cu delegaţia de control, ca anexă la aceasta, în speţă, însă, inspectorii APCSP au prezentat nota de motivare persoanei supuse controlului abia luni, la data de 14.06.2012, după ce controlul la fata locului fusese deja inițiat și se afla în plină desfăşurare deja a doua zi, fiind încălcate prevederile normei art. 20 alin. (3) şi art. 21 alin. (1^1) din Legea nr. 131/2012.

34. Susține că, controlul de stat inopinat, iniţiat în baza Delegaţiei de control nr. *****, a fost realizat fără utilizarea vreunei liste de verificare.
35. Punctează că, în Procesul-verbal de control nr.*****, inspectorii au menționat că, nu au putut utiliza lista de verificare indicată în Delegaţia de control nr.***** - Lista de verificare nr.1 ”Cerinţe generale privind comercializarea produselor şi prestarea serviciilor” (anexa nr. 1 la Ordinul ministrului Economiei şi Infrastructurii nr. 543/2018) - pentru că, nu le-au fost prezentate contractele şi copiile răspunsurilor la petiţiile consumatorilor ***** şi *****. Studiind, însă, conţinutul respectivei liste de verificare, se observă clar că niciuna dintre întrebările pe care aceasta le conţine, nu se referă la contracte, în general, sau la obiectul contractelor solicitate, în special, precum nici la vreun teren pentru construcţii (or, anume acesta a constituit obiectul controlului conform delegaţiei de control). Orice chestiune verificată prin întrebările formulate în respectiva listă de verificare a putut fi evaluată fără contractele şi informaţiile solicitate de inspectori.
36. Respectiv, subliniază că, utilizarea listei de verificare indicate în delegaţia de control nu a fost condiţionată în niciun fel de actele şi informaţiile solicitate. Singurul impediment în utilizarea respectivei liste de verificare ar fi fost că, aceasta nu poate fi aplicată conceptual în cazul în care obiect al controlului este un teren pentru construcţii. Totuşi, având în vedere că, inspectorii au verificat altceva decât obiectul indicat în delegaţia de control - nici această problemă nu se pune, inspectorii APCSP realizând un control inopinat fără utilizarea unei liste de verificare, contrar normelor Legii nr. 131/2012, în special a celor de la art. 51 alin. (2) din lege, conform cărora, controlul se desfăşoară doar în baza și în limitele listei de verificare aplicabile pentru domeniul, tipul si obiectul de control în cauză.

37. Cu referire la prevederile art. 350^2 alin.(3) Cod contravenţional, menționează că, neutilizarea listei de verificare corespunzătoare în timpul controlului de stat de către organul de control constituie contravenţie şi se sancţionează cu amendă de la 30 la 90 de unităţi convenţionale aplicată persoanei cu funcţie de răspundere. În speţă, situaţia este mult mai gravă, întrucât inspectorii au efectuat controlul de stat fără utilizarea în general a unei liste de verificare, prin urmare, au admis un abuz de serviciu.
38. Prin urmare, coroborând aceste prevederi, organul de control, anterior solicitării informaţiilor şi actelor de la persoana controlată, urma să întreprindă toate acţiunile în vederea obţinerii acestora din orice surse accesibile lui. Aşa cum a menţionat în explicaţiile prezentate la APCSP, contractele solicitate în cadrul controlului inopinat vizat pot fi accesate: (i) de la consumatori - or, aceştia fiind parte a contractelor, deţin un exemplar al acestora; (ii) de la notarii care au autentificat aceste contracte; (iii) de la Agenţia Servicii Publice, la care a avut loc înregistrarea drepturilor generate de aceste contracte. În nota de motivare, se observă că, inspectorul APCSP Tudosan Lilian (şef-adjunct de direcţie), emite aprecieri calificative în privinţa contractelor semnate între consumatorii ***** şi ***** cu SRL ”Promilton”, după cum urmează: ”Reieşind din contractele semnate între consumatori şi profesionist precum şi din conţinutul contractului de cesiune, consumatorii sunt afectaţi de clauze incluse în prealabil ce sânt favorabile doar pentru prestator şi aceştia sânt lipsiţi de dreptul de a beneficia de prejudiciul cauzat pentru întârzieri în executarea lucrării, or, contractele prevăd doar penalități pentru consumatorii nu şi pentru executor” (formele gramaticale citate corespund întocmai textului din nota de motivare).
39. Indică că, asemenea calificări au fost posibile doar după examinarea respectivelor contracte. Or, în caz contrar, emiterea unor astfel de concluzii (care, printre altele, au fundamentat decizia de a efectua un control de stat) fără să fi consultat conţinutul contractelor, de asemenea, reprezintă un abuz.
40. Susține că, dacă inspectorii au avut deja acces la contractele care au constituit subiect al petițiilor lui ***** şi *****, decizia de a efectua un control la faţa locului, la sediul SRL „Promilton”, pentru a solicita aceste contracte, şi emiterea delegației de control în acest sens sunt absolut nemotivate, iar în temeiul art. 4 din Legea nr. 131/2012 - şi ilegale.
41. Menționează că, întocmirea Procesului-verbal de control nr. ***** ulterior datei realizării efective la faţa locului a controlului inopinat şi transmiterea acestuia persoanei supuse controlului în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****, a avut loc contrar prevederilor art. 28 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 131/2012, conform căruia, procedura de control se încheie prin întocmirea de către inspectori a unui proces-verbal de control, care se completează şi se semnează de toţi inspectorii indicaţi în delegaţia de control, la locul efectuării controlului. Întrucât controlul desfăşurat în baza Delegaţiei de

control nr. ***** a fost un control la faţa locului, care a fost realizat „la faţa locului” la data de 11 şi respectiv, *****, procesul-verbal de control urma să fie întocmit conform art. 28 alin. (1) din Legea nr. 131/2012 - la locul efectuării controlului, deci - la sediul SRL ”Promilton” - mun. Chişinău, *****.

42. Precizează că, în pofida acestui fapt, Procesul-verbal de control nr. *****, a fost întocmit la data de *****, adică la o zi după efectuarea efectivă a controlului la faţa locului, în absenţa reprezentantului persoanei supuse controlului. Respectiv, acest proces-verbal de control nu este semnat de reprezentantul persoanei supuse controlului, persoana supusă controlului neavând posibilitatea să indice în procesul-verbal de control comentariile sale. Totodată, în procesul-verbal de control indicat, se menționează că, explicațiile reprezentantului persoanei controlate se anexează. Acele explicaţii, însă, sânt valabile doar pentru partea de control şi acțiunile care s-au petrecut până la depunerea lor, adică până la *****. Persoanei supuse controlului, însă, urma să i se permită să indice explicaţiile sale actuale la momentul întocmirii procesului-verbal de control - adică, actuale la *****, or, la acea etapă urmau să fie expuse anumite explicaţii şi cu privire la procesul-verbal întocmit. Nici o prevedere legală nu-i oferă unui inspector care efectuează controlul de stat, să limiteze dreptul persoanei controlate de a prezenta explicaţiile sale în procesul-verbal de control, adică la ultima etapă a controlului de stat, pentru care şi semnează acel proces-verbal de control. În speţă, însă, inspectorii APCSP au considerat că pot decide individual când şi cine are dreptul să prezinte explicaţiile sale şi în care acte aceste explicaţii pot fi expuse, prin acest fapt, inspectorii APCSP Tudosan Lilian şi Zagadailov Roman din nou au admis un abuz de serviciu.
43. Reliefează reclamanta că, procesul-verbal de control nr. ***** nu este semnat de reprezentantul persoanei supuse controlului, dar nu pentru că acesta nu a dorit semnarea respectivului proces-verbal, dar pentru că inspectorii nu i-au oferit această posibilitate, fiind încălcate prevederile art. 28 alin. (3) din Legea nr. 131/2012, care statuează că, Procesul-verbal de control se întocmeşte în două exemplare, iar în cazul constatării semnelor componenţei de infracţiune - în trei exemplare, se numerotează și se semnează pe fiecare pagină de toți inspectorii care au efectuat controlul și de persoana supusă controlului. În cazul în care procesul-verbal de control se întocmeşte în formă electronică, actul se semnează cu semnătură electronică de către toţi inspectorii si de către persoana supusă controlului.
44. Invocă că, chiar dacă inspectorii APCSP au semnat electronic Procesul-verbal de control nr. *****, semnătura acestora nu substituie semnătura persoanei supuse controlului. Respectiv, era firesc, în temeiul normei citate supra, ca, odată cu transmiterea acestuia în format electronic, să solicite reprezentantului persoanei supuse controlului să semneze acest proces-verbal. Cu toate acestea,

o asemenea solicitare nu a existat, ceea ce denotă că respectivul proces-verbal de control a fost doar notificat. În scrisoarea din 28.07.2021, APCSP menţionează că, nici o normă legală nu obligă inspectorul să-i solicite persoanei controlate să semneze procesul-verbal de control întocmit în formă electronică şi să prezinte un exemplar, ultima fiind de părere că, semnarea procesului-verbal de control de către persoana supusă controlului sau de reprezentantul acesteia este o condiţie de valabilitate şi legalitate a respectivului act administrativ. Or, art. 28 alin. (3) din Legea nr. 131/2012 prevede expres obligativitatea semnării procesului-verbal de control şi de către de persoana supusă controlului indiferent de modul în care această semnare are loc - olograf sau electronic.

45. Punctează că, în pofida normei legale indicate supra, Procesul-verbal de control nr. ***** nu este semnat de persoana supusă controlului sau de reprezentantul acesteia, or, respectivul proces-verbal ne fiind transmis persoanei supuse controlului pentru a fi semnat, ci doar i-a fost notificat.

46. Invocă că, în scrisoarea din 28.07.2021, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței a indicat că, analizând cuprinsul procesului-verbal de control prin raportare la cerinţele prevăzute de lege sub sancţiunea nulităţii absolute, observă că, dispoziţiile legale în materie au fost respectate. Faptul că, inspectorii nu au indicat careva prescripţii, recomandări sau alte elemente care nu au fost constatate sau aplicate în cadrul controlului, nu duce la nulitatea procesului-verbal de control. Din acest pasaj, conchide că, pârâta înţelege că nerespectarea cerinţelor de formă ale procesului-verbal de control, prevăzute de lege, are ca sancţiune nulitatea absolută a procesului-verbal de control. În cererea prealabilă, cât şi în prezenta acțiune, reclamanta nu contestă că în procesul-verbal de control nu au fost indicate prescripţii sau măsuri restrictive, dar contestă că, formularul procesului-verbal de control vizat, nu conţine toate rubricile care sânt prevăzute în formularul unui proces-verbal de control aprobat prin HG nr. 464/2018, prin care a fost aprobat formularul procesului-verbal de control. Astfel susține că, în cazul în care organul de control nu are de indicat/dispus nici o prescripţie sau măsură de control, la rubricile respective din formularul procesului-verbal de control urma a se indica corespunzător că, prescripţii/măsuri restrictive nu se aplică sau într-un alt mod să consemneze într-un alt mod inaplicabilitatea acelor rubrici. Organele de control nu au dreptul de a modifica formularele documentelor aferente controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător. Pct. 6 din Regulamentul privind ţinerea Registrului de stat al controalelor, aprobat prin HG nr. 464/2018, statuează expres şi imperativ că, documentele aferente controalelor au un model unic pentru toate organele de control si corespund prevederilor anexei la prezentul Regulament.

47. Își întemeiază pretențiile pe prevederile art. 16 alin. (1), art. 26 şi art. 53 alin. (1) din Constituţia Republicii Moldova, art. 51 alin. (2), art. 20, art. 21, art. 28 alin. (1) - (4), art. 30 alin. (1), (1^1), (4), (5) şi (51) şi art. 31 alin. (1) - (3) din Legea nr. 131/2012, art. 10 alin. (1), art. 17, art. 20, art. 21, art. 121, 122, art. 189 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. a), art. 208 alin. (1) şi art. 209 alin. (1) lit. a), art. 211, 212 şi art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.
48. Cere, reclamanta SRL ”Promilton” anularea Delegaţiei de control nr. *****, anularea Procesului-verbal de control nr. *****, ca fiind întocmit cu încălcarea prevederilor Legii nr. 131/2012, anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, ca fiind ilegal, contrar Legii nr. 131/2012, constatarea ilegalităţii acţiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat iniţiat şi realizat în baza Delegaţiei de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privinţa unui alt obiect decât cel indicat în Delegaţia de control nr.*****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr.*****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informaţii şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr.***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****.

Poziția primei instanțe:

49. Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 15 iunie 2023, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL ”Promilton” împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor privind constatarea actelor administrative.

Solicitările apelantului:

50. Exprimându-și dezacordul cu soluția primei instanțe, la data de 07.07.2023, în interiorul termenului legal stabilit de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, SRL ”Promilton” a depus apel nemotivat, iar la data de 10.10.2023 a fost depusă motivarea apelului, prin care apelanta a solicitat admiterea acestuia, casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri de admitere integrală a acțiunii.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a cererii de apel:

51. Art. 236 Cod administrativ prevede expres că, instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul se declară inadmisibil în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art.232 alin.(1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.232 alin.(2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite

la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin.(1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată.

52. Consecvent, Colegiul reține că, apelul declarat de SRL ”Promilton”, a fost depus în interiorul termenului legal prevăzut în acest sens de legislator, conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care apelanta își întemeiază solicitările.
53. 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 cererii de apel în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

Argumentele părților în instanța de apel:

54. Prin cererea de apel înaintată, SRL ”Promilton” a reiterat poziția expusă prin cererea de chemare în judecată, suplimentar menționând că, prima instanță a emis o hotărâre ilegală și neîntemeiată, pasibilă casării, or, la examinarea cauzei, instanța de fond s-a limitat doar la citarea art.24 din HG cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control, care prevede că, nu constituie obiect al contestațiilor în sensul prezentului Regulament-cadru, procesele-verbale de control prin care au fost constatate contravenții, dar și a prevederilor art. 20 și 30 din Legea privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător, fără a motiva în vreun fel aplicabilitatea acestora la caz și neracordând elementele de fapt la cele de drept, instanța de fond omițând să dea o apreciere încălcărilor de procedură din cadrul procedurii prealabile, iar procesul-verbal, a cărui anulare s-a solicitat, nu este unul prin care a fost constatată o contravenție, ci unul de control.
55. Susține că, o încălcare esențială la care nu a atras atenție prima instanță este ignorarea cu desăvârșire a prevederilor cu privire la subiectul competent să examineze cererea prealabilă, or, în virtutea art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012, examinarea petițiilor și cererilor prealabile de contestare, conform procedurii prealabile în contencios administrativ, depuse de persoana controlată la organul de control, se efectuează doar în cadrul consiliilor de soluționare a disputelor, a căror funcționalitate este asigurată de către conducătorul organului de control. APCSP, ca toate organele de control, are un consiliu pentru soluționarea disputelor, a cărui funcționalitate trebuie să fie asigurată de către conducătorul acesteia.
56. Totodată, atrage atenția că, în corespundere cu pct. 33 din Regulamentul-cadru, persoana care a depus cererea prealabilă de contestare are dreptul de a participa și a-și expune cerințele în cadrul ședinței Consiliului, iar potrivit art. 43 lit. d) din același regulament, secretarul consiliului de soluționare a disputelor are în calitate de atribuție să asigure citarea persoanei care a depus petiția/cererea și a

inspectorului vizat în petiție/cerere, pentru a participa la examinarea acesteia în cadrul Consiliului – prevederi ce nu au fost respectate la caz.

57. Consideră că, în cadrul cercetării judecătorești, a fost probată ilegalitatea delegației de control din 11.06.2021, conform căreia, în calitate de obiect al controlului inopinat ce urma a fi verificat, a fost indicat ”un teren pentru construcții cu suprafața de 0,2447 ha”, ne fiind indicat nici nr cadastral, nici o adresă a acestuia, însă instanța de fond a constatat că, indicarea în calitate de obiect al controlului SRL ”Promilton” a terenului pentru construcții, s-a datorat unei erori tehnice, care nu poate fi imputabilă inspectorilor.
58. Cu această concluzie, apelanta nu este de acord, or, Legea nr. 131/2012 menționează foarte clar că, obiect al controlului îl constituie ”unitatea structurală/funcțională a persoanei care practică activitate de întreprinzător, care înglobează un set distinct de aspecte ce necesită a fi supuse controlului într-un domeniu de control (bunuri, procese, servicii, documente, purtători de informație), asupra cărora poate fi aplicat întregul spectru de criterii de risc la planificarea controlului și în urma analizei cărora poate fi constatată respectarea cerințelor cadrului legislativ, oficiul nefiind unitate structurală și nici funcțională a SRL ”Promilton”, precum și nici nu a fost prezentată nici o probă care ar demonstra că, indicarea terenului în locul indicării persoanei juridice, s-a produs din cauza vreunei erori tehnice.
59. Reiterează că, dacă obiect al controlului a fost oficiul apelantei, așa și urma să fie indicat, și nu un anumit teren cu o anumită suprafață, fără număr cadastral și fără adresă, care nu constituie nici obiect al contractelor solicitate pentru control, și nici parte a oficiului entității, și nici obiect al petițiilor ce au stat la baza inițierii controlului.
60. Atrage atenția că, potrivit procesului-verbal din *****, în calitate de obiect al controlului, a fost indicat ”obiectul supus controlului fiind oficiul agentului economic”, intimata ne având competențe de a verifica activitatea oficiului agenților economici, inspectorii depășindu-și competențele funcționale acordate prin delegația de control, aceștia din proprie inițiativă, în afara împuternicirilor legale au solicitat informații și acte pe care nu aveau dreptul de ale cere în cadrul acestui control de stat inopinat.
61. Susține că, acțiunile inspectorilor se încadrează în componența contravenției statuate la art. 312 Cod contravențional, solicitarea documentelor ce nu vizează obiectul controlului, indicat în delegația de control fiind abuzivă și ilegală.
62. Reieșind din cele relevate supra, constată că, realizarea controlului inopinat a avut loc în privința unui alt obiect decât cel indicat în delegația de control din 11.06.2021, fără prezentarea notei de motivare odată cu delegația de control nr. *****, contrar art. 20 alin. (3) din Legea nr. 131/2012, aceasta fiind prezentată abia la data de *****, după finisarea controlului efectiv la fața locului.

63. Totodată, indică că, realizarea controlului s-a efectuat în lipsa unei liste de verificare, contrar normelor Legii nr. 131/2012, care la art. 5^1 alin. (2), prevede expres că, controlul se desfășoară doar în baza și în limitele listei de verificare aplicabile pentru domeniul, tipul și obiectul de control în cauză.
64. Invocă apelanta că, inspectorii au solicitat documente și informații, în cadrul efectuării controlului la fața locului, în mod abuziv, cu încălcarea prevederilor art.4 alin. (1^3) și (7^1) din Legea nr.131/2012, or, anterior solicitării informațiilor și actelor de la persoana supusă controlului, autoritatea urma să întreprindă acțiuni în vederea obținerii acestora din orice surse accesibile, acestea putând fi obținute de la consumatori, de la notarii care au autentificat contractele, de la ASP.
65. Reliefează că, întocmirea procesului-verbal de control a fost datat cu o dată ulterioară celei la care a avut loc de fapt controlul, fiind transmis persoanei supuse controlului în afara perioadei controlului, stabilite prin Delegația de control, fără a i se permite persoanei supuse controlului să dea explicații de rigoare cu referire la procesul-verbal propriu zis, explicațiile reclamantei fiind actuale doar la data de *****, când a avut loc controlul nemijlocit.
66. Subliniază că, procesul-verbal de control, întocmit în baza delegației de control nr. ***** nu este semnat de către SRL ”Promilton”, acesta ne fiind prezentat persoanei supuse controlului pentru semnare, tezele expuse supra indicând cu certitudine asupra ilegalității actelor contestate și necesității anulării acestora.
67. Remarcă apelanta că, în cadrul controlului inițiat în temeiul delegației de control nr. *****, a fost întocmit actul de cercetare și constatare din *****, la care instanța de fond nu a făcut nici o referire în conținutul hotărârii contestate cu apel, intimatul justificând întocmirea acestuia prin prisma art.24 alin. (1) lit.i) din Legea nr.131/2012, conform căruia, în procesul efectuării controlului, inspectorul este obligat să anexeze la procesul-verbal de control orice documente sau copii ale acestora și explicații în scris ale persoanei supuse controlului și/sau ale angajaților acesteia.
68. Susține că, acest argument ar fi fost aplicabil situației, dacă nu era vorba despre un act întocmit chiar de organul de control în timpul controlului, or, tot ceea ce s-a indicat în Actul de cercetare și constatare, urma a fi indicat în conținutul procesului-verbal de control, care este unicul act administrativ prevăzut de Legea nr. 131/2012 care poate să conțină cercetări și constatări ale inspectorului.
69. Prin urmare, conchide că, cererea de apel urmează a fi admisă, cu casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii în sensul formulat.
70. Prin referința depusă la data de 20.03.2024, autoritatea intimată a indicat inițial că, prin HG din 06.07.2022, a fost dispusă reorganizarea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, prin transformare în

Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, iar cu referire la obiectul litigiului a menționat că, cererea de apel este una neîntemeiată, fiind pasibilă anulării, or, argumentele invocate în aceasta nu sânt de natură să indice asupra ilegalității actelor contestate.

71. Indică că, potrivit pct.24 din HG nr.380 din 25.04.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control, nu constituie obiect al contestațiilor în sensul prezentului Regulament-cadru, procesele-verbale de control, prin care au fost constatate contravenții.
72. Precizează că, prin împiedicarea activității legitime a inspectorilor din cadrul APCSP, prin neadmiterea lor la efectuarea controlului inițiat în limitele legii, prin împiedicarea accesului în încăperi sau pe teritoriul pasibil controlului, prin neprezentarea în cadrul controlului a documentelor/informației solicitate, care sânt obiect al controlului, prin prezentarea informației neautentice sau incomplete, agentul economic este pasibil de răspundere contravențională conform elementelor constitutive ale art. 349 alin. (4) Cod contravențional.
73. Remarcă intimata că, procesul-verbal de control se contestă la organul de control, dacă acesta nu conține constatarea contravenției sau ale componenței de infracțiune în condițiile art.28 alin. (9^1). Alin. (1^1) din același articol statuează că, cererea prealabilă de contestare a delegației de control se depune în termen de până la 30 zile de la data în care persoanei supuse controlului, i-a fost sau trebuia să-i fie adusă la cunoștință delegația de control.
74. La caz, menționează că, delegația de control din 11.06.2021 a fost adusă la cunoștință apelantei în aceiași zi, fapt ce se confirmă prin semnătura ologrfă aplicată pe documentul în cauză, cererea prealabilă fiind astfel depusă cu omiterea termenului legal, la data de 16.07.2021, în această parte acțiunea urmând a fi respinsă ca tardivă.
75. Învederează că, alegațiile expuse de reclamanta/apelantă nu corespund adevărului, or, la 11.06.2021, inspectorii ISSPNPC, acționând în strictă conformitate cu prevederile art. 21 alin.(1) al Legii nr.131/2012, după ce au prezentat legitimațiile de serviciu și au înmânat exemplarul delegației de control, au adus la cunoștință reprezentantului persoanei supuse controlului actele aferente, inclusiv nota de motivare care era anexată la delegația de control, însă deoarece la data de 11.06.2021, inspectorii nu dispuneau de o copie a acesteia, la solicitarea reprezentantului reclamantei, aceasta i-a fost înmânată ulterior, la data de *****, tot în cadrul controlului, or, controlul, în temeiul art. 22 din Legea enunțată supra, poate să fie efectuat până la expirarea a 5 zile calendaristice de la data începerii controlului, astfel refuzul agentului economic de a prezenta actele solicitate de către inspectori este ilegal și neîntemeiat.

76. În ceea ce privește obiectul supus controlului, aduce la cunoștință că, la data desfășurării controlului, în Registrul de stat al controalelor nu se regăsea informația cu privire la agentul economic în speță pe adresa mun. Chișinău, str. Alecu Russo nr. 1 of. 81 care de fapt urma a fi supusă controlului și indicată în nota de motivare, astfel încât indicarea în calitate de obiect al controlului SRL ”Promilton” – ”terenul p/u construcții cu suprafața de 0,2447 ha”, s-a datorat unei erori tehnice, care nu poate fi imputabilă inspectorilor.
77. Reliefează de asemenea că, organul de control legal și întemeiat a solicitat în cadrul controlului de stat, la *****, în temeiul art. 23 alin.(1) lit. b) din Legea nr. 131/2012 documente și informații, acestea ținând nemijlocit de obiectul controlului, alte acte ne fiind solicitate.
78. Indică că, apelanta a refuzat prezentarea actelor și informațiilor solicitate de către inspectorii de control, fapt consemnat în Actul de cercetare și constatare din *****, confirmat prin semnătura a 2 martori asistenți.
79. De asemenea, sânt neîntemeiate alegațiile apelantei referitoare la faptul că, ultima a fost lipsită de dreptul de a-și reflecta explicațiile în conținutul procesului-verbal, precum și referitor la faptul că, procesul-verbal nu a fost semnat de către reprezentantul persoanei supuse controlului, or, explicațiile acestuia au fost depuse în scris, iar procesul-verbal a fost remis la adresa electronică indicată de apelantă, fiind recepționat la 16.06.2021, nici o normă legală ne indicând asupra obligării inspectorului de a solicita persoanei supuse controlului să semneze procesul-verbal de control întocmit în format electronic și să prezinte un exemplar.
80. Astfel, menționează că, reprezentantul persoanei supuse controlului a împiedicat activitatea legitimă a inspectorilor, prin refuzul/neprezentarea în cadrul controlului, a documentelor/informației solicitate care sânt obiectul controlului.
81. În ședința de judecată, reprezentantul apelantei SRL ”Promilton”, avocatul Vladislav Roșca a pledat pentru admiterea cererii de apel, pe motivele de fapt și de drept invocate.
82. Reprezentantul intimatului Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor în ședința de judecată nu s-a prezentat, Colegiul considerând posibilă examinarea cauzei în lipsa acestuia, procedura de citare legală fiind respectată.

Aprecierea instanței de apel:

83. Audiind poziția participantului prezent la proces, analizând legalitatea și temeinicia hotărârii contestate, prin prisma argumentelor invocate de către părți și a materialelor din dosar, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ consideră hotărârea primei instanțe urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii cu privire la declararea acțiunii, inadmisibile, din următoarele considerente.

84. Conform art.240 alin.(1) lit.c) Cod administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel casează integral hotărârea primei instanțe și emite o nouă decizie.
85. Conform art.231 alin.(1) Cod administrativ, hotărârile judecătoriilor adoptate în contenciosul administrativ pot fi contestate cu apel.
86. Conform jurisprudenței CtEDO instanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii și să nu se limiteze doar la însușirea motivelor și concluziilor date de instanța inferioară.
87. Subsecvent, instanța de apel accentuează că, conform recomandărilor Avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești se invocă că o motivație și o analiză clară, sunt cerințele fundamentale ale hotărârilor judecătorești și un aspect important al dreptului la un proces echitabil.
88. Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, menționează că art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justițiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligației instanțelor de judecată de a-și argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanțelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent și unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicții între motivare și dispozitiv, constituie o garanție pentru justițiabil, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de ar putea exercita un eficient control judiciar. Or, hotărârile motivate urmăresc scopului de a demonstra părților că acestea au fost auzite, și, astfel, să contribuie la o acceptare mai ușoară de către aceștia a deciziei (a se vedea cauza CtEDO Ruiz Torija contra Spaniei).
89. Totodată, art. 238 din Codul administrativ, prevede că, în procedura de apel nu pot fi prezentate probe noi decât dacă un participant la proces dovedește că a fost în imposibilitate să le prezinte în procedura de examinare în fond și instanța de apel le admite printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs. Instanța de apel este în drept să solicite din oficiu probe noi, în măsura în care le consideră necesare pentru justa soluționare a cauzei.
90. Conform art.231 alin.(2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.
91. Art. 194 alin.(1) Cod administrativ, prevede că, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva

încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

92. Conform art.219 alin.(1)-(4) Cod administrativ, instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt *din oficiu* în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces. Instanța de judecată poate avea o discuție juridică cu participanții la proces sau poate da în scris indicații cu privire la situația de drept a cauzei examinate.
93. În corespundere cu art. 206 Cod Administrativ, o acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare).
94. Instanța de apel învederează că, conform articolului 207 alin.(1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.
95. În sensul art.220 alin.(1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.
96. Potrivit art.93 Cod administrativ, (1) fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. (2) Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. (3) Reglementări suplimentare sau derogatorii sânt admisibile doar în baza prevederilor legale.
97. Din actele cauzei, Colegiul denotă următoarea stare de fapt.
98. La data de 11.06.2021, în conformitate cu prevederile HG nr.782/2018 cu privire la aprobarea Metodologiei controlului de stat asupra activității de întreprinzător în baza analizei riscurilor efectuate de către APCSP, Legii nr. 131 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător din 08.06.2012, în temeiul petițiilor ***** și a Notei de motivare, întocmite în baza art.19 alin.(1) pct.2) al Legii nr. 131/2012, a fost emisă Deligaţia de control nr.*****, prin care s-a dispus efectuarea controlul inopinat în privinţa SRL ”Promilton”, data începerii controlului 11.06.2021, durata preconizată 5 zile.

99. În rezultatul controlului inopinat şi în baza constatărilor inspectorilor din cadrul APCSP, a fost întocmit Procesul-verbal de control nr. *****, precum și Actul de cercetare și constatare din *****.
100. Ne fiind de acord cu Procesul-verbal de control, enunțat supra, la 16.07.2021, reclamanta SRL ”Promilton” a depus în adresa APCSP cerere prealabilă, solicitând anularea acestuia.
101. Prin scrisoarea nr.*****, APCSP a respins capătul de cerere cu privire la anularea delegației de control *****, ca fiind tardivă, în partea ce ține de anularea actului de cercetare și constatare din ***** și anularea procesului-verbal de control din *****, autoritatea a respins cererea prealabilă ca fiind neîntemeiată. Tot odată APCSP, cu referire la prevederile art.17, art.162 alin.(1), art.166 şi art.167 alin.(1) Cod administrativ, a comunicat că, dosarul administrativ se remite la Ministerul Economiei și Infrastructurii, pentru luarea deciziei definitive.
102. Drept urmare, SRL ”Promilton” a promovat prezenta acțiune în instanța de contencios administrativ, solicitând anularea Delegaţiei de control nr. *****, anularea Procesului-verbal de control nr.*****, anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, constatarea ilegalității acțiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat inițiat şi realizat în baza Delegației de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privința unui alt obiect decât cel indicat în Delegația de control nr.*****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informații şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr.***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****, care prin hotărârea supusă apelului, a fost respinsă, ca neîntemeiată.
103. Verificând temeinicia și legalitatea hotărârii primei instanțe, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău reține că, prima instanță nu a constatat și nu a elucidat pe deplin circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei și anume n-a determinat existența dreptului vătămat al acesteia, recunoscut de lege, prin contestarea actelor - Delegaţia de control nr.*****; Procesul-verbal de control nr.***** și Actul de cercetare şi constatare din *****.
104. Primar, Colegiul menționează că, la data de 06.07.2022, Guvernul Republicii Moldova a emis Hotărârea cu privire la reorganizarea Agenţiei pentru Protecţia Consumatorilor şi Supravegherea Pieței (în continuare APCSP), prin transformare, în Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Produselor

Nealimentare şi Protecţia Consumatorilor (în continuare ISSPNPC) - Monitorul Oficial al R.Moldova din 22.06.2022, nr.221-229 (8265-8273).

105. Totodată, instanța de apel punctează că, conform art.231 alin.(2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva
106. În virtutea art.194 alin.(1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.
107. Conform art.3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.
108. Conform art.5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.
109. Art.6 Cod administrativ, prevede că, procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.
110. Emiterea unui act administrativ individual, încheierea unui contract administrativ sau întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică sânt părți ale procedurii administrative.
111. Conform ar. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.
112. Art. 11 alin. (1) Cod administrativ, prevede că, actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat; b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.
113. În acest context, Colegiul reliefează că, în concordanță cu norma juridică înserată la art.207 alin.(1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitate a unei acțiuni în contenciosul

administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: *e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.*

114. Colegiul învederează că, dispozițiile legale enunțate supra, stabilesc temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ, după cum urmează: 1) prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului; 2) competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ; 3) respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ; 4) respectarea procedurii prealabile; 5) respectarea termenului de înaintare a acțiunii; 5) prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.
115. Raportând normele citate supra, la circumstanțele de fapt ale prezentei cauze, completul specializat atestă că, prima instanță neîntemeiat a purces la examinarea cauzei, stabilind că, acțiunea depusă de SRL ”Promilton”, întrunește condițiile pentru punerea pe rol și examinarea pretențiilor formulate de către acesta împotriva Agenției Protecției Consumatorilor și Supravegherea Pieței, or, reclamanta nu a probat încălcarea, *prin activitatea administrativă*, a unui drept al său, în sensul art.17 Cod administrativ.
116. În acest context, Colegiul învederează că, în lipsa revendicării unui drept propriu, în sensul art.17 din Codul administrativ, acțiunea eșuează testul de admisibilitate conform art. 207 Cod administrativ.
117. În conformitate cu art.39 alin. (2) Cod administrativ, 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.
118. Colegiul precizează în acest sens că, prevederile art.17 Cod administrativ, se referă la orice drept subiectiv reglementat de normele dreptului material, deci anume dreptul substanțial reglementează situațiile juridice subiective ce caracterizează statutul juridic al persoanelor care participă la viața juridică.
119. Acest argument impune și raționamentul că, dreptul procedural reglementează doar formele ce necesită a fi respectate pentru a obține pe cale judiciară o protecție a unui drept subiectiv în sensul art. 17 Cod administrativ.
120. Reieșind din reglementările statuate expres la art. 207 alin. (2) lit. e) coroborate cu art. 39 alin. (2), art. 17 și art.189 alin.(1) și alin. (2) Cod administrativ, Colegiul subliniază că, promovarea unei acțiuni în instanța de contencios

administrativ poate fi făcută de orice persoană, care revendică încălcarea unui drept al său, prin activitatea administrativă a unei autorități publice, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere, situație ce implică existența obligatorie a două condiții, și anume: existența vătămării unui drept recunoscut de lege a reclamantului și vătămarea dreptului său să fie cauzat printr-un act administrativ, fie prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal o cerere.

121. În acest sens, revendicarea dreptului trebuie să se deducă din susținerile formulate prin acțiunea înaintată în judecată, în conținutul căreia urmează a fi arătată vătămarea dreptului personal, or, expresiile ce se conțin în textul art.art.17, 39 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).
122. Cu referire la caz, Colegiul atestă că, prin prezenta acțiune, SRL ”Promilton” contestă Delegaţia de control nr. *****; Procesul-verbal de control nr. ***** și Actul de cercetare şi constatare din *****, solicitând anularea acestora.
123. Astfel, Completul reține că, sesizând instanța de judecată cu acțiunea în cauză, SRL ”Promilton” nu a invocat și nu a motivat care drept al său recunoscut de lege, i-a fost încălcat prin aceste acte, or, legea expres prevede regula sesizării instanței de către orice persoană care revindecă încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar dreptul vătămat reprezintă orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitatea administrativă.
124. La acest capitol, completul specializat reține că, condițiile pentru existența unei stabilități și a corectitudinii formulării cererilor de chemare în judecată sunt: actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; condiția existenței vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantului; existența capacității de exercițiu și a celei procesuale; vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea; obligativitatea îndeplinirii procedurii administrative prealabile.
125. Raportând normele citate la circumstanțele cauzei, completul specializat atestă că, în cazul dat, judecătorul primei instanțe neîntemeiat a purces la examinarea cauzei, stabilind că, actele contestate la caz – Delegaţia de control nr. *****; Procesul-verbal de control nr. ***** și Actul de cercetare şi constatare din *****, sânt acte administrative individuale defavorabile, ce urmează a fi examinate de către instanța de contencios administrativ. Devreme ce, acestea din urmă, poartă un caracter informativ și nu produc careva efecte juridice, constituind *operațiuni administrative* și nu acte administrative în sensul art. 10 Cod administrativ, nefiind o manifestare juridică unilaterală de voință cu

caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii.

126. În acest context, Colegiul remarcă că, prin delegația de control nr. *****, s-a dispus efectuarea controlul inopinat în privinţa SRL ”Promilton”, data începerii controlului 11.06.2021, durata preconizată 5 zile, iar în rezultatul controlului inopinat şi în baza constatărilor inspectorilor din cadrul APCSP, a fost întocmit Procesul-verbal de control nr.*****, precum și Actul de cercetare și constatare din *****, acestea ne fiind acte finale, ci doar preparatorii, cu titlu de informare.
127. Conform art. 15 Cod administrativ, operațiunile administrative sânt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice. *Operațiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual*, cu excepția operațiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terț.
128. Corespunzător, actele enunțate supra, contestate prin prezenta acțiune, urmau a fi contestate doar concomitent cu actul administrativ emis la finalizarea procedurii administrative demarate. Întrucât, aceste acte nu produc efecte juridice de sine stătător și nu pot fi contestate cu acțiune în contencios administrativ separat. Or, actele pregătitoare sau operațiunile administrative și tehnico-materiale (care au stat la baza emiterii actului administrativ), nu pot constitui de sine stătător obiect al contenciosului administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.
129. Prin urmare, reieșind din argumentele desfășurate supra, completul specializat atestă că, la caz, prima instanță neîntemeiat a purces la examinarea și soluționarea acțiunii, din motiv că, Delegaţia de control nr. *****, Procesul-verbal de control nr. ***** și Actul de cercetare şi constatare din *****, nu conțin dispoziții, decizii sau sancțiuni, iar astfel, acesta ne fiind calificate şi ridicate la rang de acte administrative, deoarece nu produc nemijlocit efecte juridice.
130. În acest context, completul judiciar, nu poate reține alegațiile expuse de către reclamant privind ilegalitatea actelor contestate, întrucât aceste acte poartă un caracter informativ și preparatoriu și nu pot constitui drept obiect al contenciosului administrativ, constatându-se neîntrunirea condițiilor obligatorii pentru a înainta în instanța de judecată o acțiune în contencios administrativ, constatându-se inexistența unui act administrativ final, prin care s-ar fi lezat careva drepturi și interese legitime ale acesteia din urmă.
131. Subsecvent, raportând normele citate la circumstanțele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Chișinău, conchide că, nu poate fi revendicată încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17, devreme ce actele contestate

constituie operațiuni administrative și nu sânt acte administrative. Or, actele contestate la caz - Delegaţia de control nr. *****; Procesul-verbal de control nr. ***** și Actul de cercetare şi constatare din *****, reprezintă operațiuni administrative și urmează a fi contestate în instanța de contencios administrativ concomitent cu decizia autorității publice, și nu inițial emiterii deciziei în cauză.

132. În lumina celor relevate, completul judiciar constată că prima instanţă nu a supus unei analize minuţioase şi nu a verificat circumstanţele menționate, care, însă, necesitau a fi examinate, prin prisma cadrului legal aplicabil la caz, întru clarificarea tuturor aspectelor importante pentru soluţionarea cazului dat.

133. Din aceste raționamente și având în vedere că, prima instanță a omis examinarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunii, 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 casa hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 15 iunie 2023 și a emite o decizie nouă prin care acțiunea depusă de SRL ”Promilton” împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, privind anularea Delegaţiei de control nr. *****, anularea Procesului-verbal de control nr.*****, anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, constatarea ilegalității acțiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat inițiat şi realizat în baza Delegației de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privința unui alt obiect decât cel indicat în Delegația de control nr.*****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informații şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr. ***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****, se declară inadmisibilă.

134. În conformitate cu prevederile art.240 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 admite apelul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată ”Promilton”.

Se casează hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 15 iunie 2023, emisă în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de SRL ”Promilton” împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, privind anularea Delegaţiei de control nr. *****,

anularea Procesului-verbal de control nr. ***** anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, constatarea ilegalității acțiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat inițiat şi realizat în baza Delegației de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privința unui alt obiect decât cel indicat în Delegația de control nr. *****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informații şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr. ***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****.

Se emite o nouă decizie, prin care:

Se declară inadmisibilă acțiunea depusă de SRL ”Promilton” împotriva Inspectoratului de Stat pentru Supravegherea Produselor Nealimentare și Protecția Consumatorilor, privind anularea Delegaţiei de control nr.*****, anularea Procesului-verbal de control nr. ***** anularea Actului de cercetare şi constatare din *****, constatarea ilegalității acțiunilor inspectorilor în cadrul controlului inopinat inițiat şi realizat în baza Delegației de control nr. ***** privind realizarea controlului inopinat în privința unui alt obiect decât cel indicat în Delegația de control nr. *****, neprezentarea notei de motivare odată cu Delegaţia de control nr. *****, realizarea controlului fără utilizarea vreunei liste de verificare, solicitarea unor documente şi informații şi dispunerea efectuării controlului la faţa locului în mod abuziv, întocmirea Procesului-verbal de control nr. ***** ulterior datei realizării efective a controlului inopinat la faţa locului şi transmiterea lui în afara perioadei controlului, stabilite de Delegaţia de control nr. *****, în temeiul art.207, al.(2) lit.(e) Cod Administrativ.

Decizia este executorie din momentul emiterii, însă poate fi atacată cu recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 luni.

Președintele ședinței,
judecătorul Veronica Negru

Judecătorii Ecaterina Palanciuc

Ina Dutca