Dosarul nr. 3-2993/2025
2-25172774-12-3-11122025

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

09.09.2026 mun. Chişinău

Judecătorul specializat în materia contenciosului administrativ al Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani), Igor Barbacaru, examinînd și soluționînd în procedură scrisă, acțiunea de contencios administrativ înaintată de către SRL „Magazine Sociale" împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, cu privire la anularea actului administrativ,

a c o n s t a t a t :

La 11.12.2025, SRL „Magazine Sociale", a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, solicitând :

- Constatarea caracterului ilegal și în afara competențelor a răspunsului ANSA nr.42-5163 din 22.09.2025;
- A obliga Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor de a remite cererea inițială spre examinare către Consiliul național pentru soluționarea disputelor în domeniul controlului de stat pe lîngă Guvernul RM.

În motivarea acțiunii invocă reclamanatul că, în fapt : SRL „MAGAZINE SOCIALE" este o companie care desfășoară activități comerciale în domeniul distribuției de produse alimentare prin intermediul unităților de comerț ambulant. Pentru desfășurarea activității prin intermediul unităților mobile de comerț GAZ NEXT.

Compania reclamantă a depus în nenumărate rânduri cereri pentru eliberarea actelor permisive aferente unităților mobile de transport și comercializare a produselor alimentare. De fiecare dată, procesul a fost blocat prin tergiversare, sau invocarea unor motive neprevăzute de lege, ceea ce demonstrează caracterul repetitiv și sistemic al aplicării abuzive a legii de către ANSA.

Pe parcursul ultimului an, a constatat în mod repetat următoarele încălcări:

Crearea unor bariere nejustificate pentru obținerea/eliberarea actelor permisive, practici care generează incertitudine și prejudicii directe pentru activitatea de întreprinzător.

În mod concret, inspectorii ANSA au consemnat în procesele-verbale pretinsele „neconfonnități":

„Unitatea de transport nu deține panou de monitorizare a temperaturii" - cerință inexistentă în lista oficială SA-24;

„Automobilul este reutilat" - constatare ce depășește atribuțiile legale ale inspectorilor ANSA și intră în competența MAI/INSP, conform art. 7 lit. d) din Legea nr. 131/2007 privind siguranța traficului rutier;

„Mijlocul de transport nu asigură menținerea temperaturii corespunzătoare, deoarece vitrinele comerciale cu freon sunt concepute să stea fixe și nu să fie supuse mișcării" - afirmație nefondată, care reprezintă o apreciere tehnică în afara competențelor ANSA;

„Mijlocul de transport nu este dotat cu instrumente de înregistrare (termodiagramă)” - o pretinsă cerință care nu figurează în lista SA-24, aprobată prin ordinul legal conform art. 51 alin. (2) din Legea nr 131/2012.

Aceste constatări sunt ilegale și nule absolut în temeiul art. 31 din Legea nr. 131/2012, pentru că: Niciun punct din SA-24 nu obligă dotarea unității de transport cu panou de monitorizare a temperaturii sau cu termodiagramă;

ANSA, potrivit Legii nr. 306/2018 privind siguranța alimentelor, are atribuții strict în domeniul sanitar-veterinar și al siguranței alimentelor, nu în domeniul expertizei tehnice frigorifice;

Analizele de risc și concluziile privind funcționarea echipamentelor frigorifice (vitrine comerciale cu freon) țin de specialiști tehnici și organisme de certificare, nu de inspectorii ANSA;

Controlul asupra reutilării sau corespunderii tehnice a vehiculelor revine Inspectoratului Național de Securitate Publică al MAI, și nu ANSA.

La 29.08.2025, petenta s-a adresat Comisiei Naționale pentru Soluționarea Disputelor (CNSD) cu o cerere privind examinarea practicii sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat exercitat de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA).

Cu toate acestea, în mod contrar principiilor de competență și ierarhie administrativă, cererea a fost remisă de CNSD spre examinare aceleiași autorități vizate - ANSA, care, prin răspunsul nr. 42-5163 din 22.09.2025, a respins solicitarea ca neîntemeiată, recomandând petentei să adreseze o nouă cerere prealabilă către însăși autoritatea vizată în petiție.

O asemenea transmitere reprezintă un non-sens juridic și o încălcare a principiului controlului ierarhic efectiv, întrucât organul inferior nu poate controla propriile sale acțiuni, neexistând niciun grad de imparțialitate sau independență.

Conform art. 168 alin. (1) din Codul administrativ, „dacă autoritatea publică emitentă a respins în tot cererea prealabilă, decizia definitivă cu privire la cererea prealabilă este luată de autoritatea publică ierarhic superioară”. Or, CNSD este organul competent și ierarhic superior în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 135 din 27.02.2019, art. 17-19, fiind abilitat să examineze și să corecteze disfuncționalitățile sistemice în domeniul controlului de stat.

Transmiterea cererii către o autoritate inferioară (ANSA), în loc de soluționarea acesteia de către CNSD, contravine dispozițiilor legale și anulează finalitatea căii administrative de atac, transformând procedura într-una formală, lipsită de conținut și de garanții reale.

Mai mult, recunoașterea de către ANSA în propriul răspuns că „în anul 2024 au fost depuse 5 cereri prealabile, iar în 2025 - 59” confirmă existența unei practici sistemice defectuoase și o creștere exponențială (peste 1080%) a numărului de contestații împotriva actelor sale. Această evoluție constituie un indiciu obiectiv al unei disfiincționalități instituționale majore, generând abuzuri repetate și tratament discriminatoriu față de MAGAZINE SOCIALE SRL.

Potrivit art. 58 alin. (3) lit. a) din Codul administrativ al Republicii Moldova, se poate constata existența unui conflict de competență între Comisia Națională pentru Soluționarea Disputelor (CNSD) și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA), întrucât cererea prealabilă depusă la organul ierarhic superior (CNSD) a fost nelegal transmisă către organul inferior (ANSA), adică chiar către instituția vizată în petiție. Potrivit normei citate „Conflictele de competență între autorități publice se soluționează [...] de către autoritatea publică ierarhic superioară comună, în cazul în care cele două autorități publice sînt subordonate aceleiași autorități publice”.

Astfel, competența de soluționare a conflictului dintre CNSD și ANSA aparține autorității publice ierarhic superioare comune - Guvernul Republicii Moldova, întrucât ambele entități funcționează în subordinea acestuia.

Conform art. 164 CARM, cererea prealabilă poate fi depusă fie la autoritatea emitentă, fie la autoritatea publică ierarhic superioară acesteia. În situația de față, petenta s-a adresat direct autorității ierarhic superioare (CNSD), însă aceasta, cu încălcarea legii, a transmis cererea organului inferior, anulând astfel garanția imparțialității procedurii administrative.

Dispozițiile art. 168 alin. (1) CARM sunt clare „Dacă autoritatea publică emitentă a respins în tot cererea prealabilă, decizia definitivă cu privire la cererea prealabilă este luată de autoritatea publică ierarhic superioară." Prin urmare, CNSD avea obligația legală de a examina pe fond cererea depusă și de a pronunța decizia definitivă, nu de a o remite către autoritatea vizată.

Transmiterea nelegală a cererii către ANSA, autoritatea ale cărei acțiuni erau contestate, contravine principiilor de ierarhie, imparțialitate și legalitate administrativă și reprezintă o denegare de justiție administrativă.

Pârâtul – Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, la 30.12.2025 a înaintat prin intermediul cancelariei instanței referința prin care a solicitat declararea acțiunii ca inadmisibilă în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) coroborat cu art.17 Cod administrative, lipsa dreptului vătămat a reclamantului iar în cazul în care instanța va considera acțiunea ca fiind admsibilă, solicită respingerea acesteia ca neîntemeiată (f.d.29-36).

Persoana terță Guvernul Republicii Moldova, Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat, la 30.12.2025 a înaintat prin intermediul cancelariei instanței referința prin care a solicitat declararea acțiunii ca inadmisibilă în partea ce vizează pretențiile față de Guvernul Republicii Moldova, Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat, iar în subsidiar respingerea acțiunii ca fiind neîntemeiată (f.d.39-47).

Instanța reține că, prin încheierea judecătorească din 12.12.2025, în conformitate cu prevederile art. 216 din Codul administrativ, s-a dispus pregătirea cauzei pentru dezbateri judiciare și s-a fixat ședința de judecată.

Ulterior, la 01.07.2026, reprezentantul reclamantei a depus o cerere prin care a solicitat examinarea cauzei în procedură scrisă.

Astfel, având în vedere acordul autorității publice pârâte și al persoanei terțe, instanța a dispus examinarea și soluționarea prezentei acțiuni în procedură scrisă, în conformitate cu prevederile art. 218 din Codul administrativ.

Examinînd cererea de chemare în judecată, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu și interconexiunea lor, studiind normele legii aplicabile, judecătorul conchide că acțiunea înaintată urmează a fi respinsă ca neîntemaită, din următoarele considerente.

În privința admisibilității acțiunii în contenciosul administrativ instanța de judecată reține următoarele.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

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 și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

Conform art. 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 naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 Cod administrativ, (1) 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.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Conform art. 206 Cod administrativ, (1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru : a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).

Instanța reține că, deși reclamantul solicită constatarea caracterului ilegal și a emiterii cu depășirea competențelor a răspunsului ANSA nr. 42-5163 din 22.09.2025, examinarea coroborată a pretențiilor deduse judecății relevă că scopul urmărit de acesta constă, în esență, în determinarea autorității publice pârâte să întreprindă o anumită acțiune, și anume remiterea cererii inițiale spre examinare Consiliului Național pentru Soluționarea Disputelor în Domeniul Controlului de Stat pe lângă Guvernul Republicii Moldova.

Astfel, prin prisma scopului urmărit și a rezultatului juridic solicitat, acțiunea urmează a fi calificată drept acțiune în realizare, în sensul art. 206 alin. (1) lit. c) din Codul administrativ.

Conform art. 208 Cod administrativ, 4) O acţiune în realizare se admite numai dacă reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere prin care a solicitat realizarea, tolerarea sau omiterea unei acţiuni.

După cum rezultă din materialele cauzei se atestă că, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, la 23.10.2025 reclamantul a depus cerere către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor prin care a solicitat constatarea caracterului ilegal și înafara competențelor a răspunsului ANSA nr.42-5163 din 22.09.2025 și soluționarea conflictului de competență între CNSD și ANSA în temeiul art.58 alin.(3) lit.a) Cod administrativ, prin desemnarea autorității ierarhic superioare competente (Guvernul RM) să examineze fondul cauzei; reluarea examinării cererii de către autoritatea competentă ierarhic (f.d.9-10).

Prin decizia nr.22-6242 din 19.11.2025, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă, înregistrată cu nr.2353a din 23.10.2025 depusă de către SRL „Magazine Sociale” (f.d.11-12).

Conform art. 209 Cod administrativ, (3) Pentru acţiunea în realizare, acţiunea în constatare şi acţiunea de control normativ nu există termen de înaintare a acţiunii în contencios administrativ.

Cu referire la demersul reprezentantului autorității publice pârâte privind declararea acțiunii ca inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motivul lipsei dreptului vătămat, instanța îl consideră neîntemeiat, din următoarele considerente.

Prin răspunsul contestat nr. 42-5163 din 22.09.2025, autoritatea publică pârâtă s-a expus asupra cererii formulate de reclamant, prin care acesta a sesizat existența unor pretinse practici sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, în contextul raporturilor acestuia cu SRL „Magazine Sociale”.

Prin urmare, având în vedere că demersul reclamantului a vizat aspecte care îl privesc în mod direct, iar răspunsul autorității a fost emis ca urmare a examinării sesizării sale, se constată existența unei legături între situația juridică invocată de reclamant și conduita autorității publice pârâte, circumstanță care nu permite concluzionarea, la etapa verificării admisibilității, asupra lipsei dreptului vătămat.

Astfel, se constată că, acțiunea în contencios administrativ este înaintată de reclamant la instanța competentă jurisdicțional și teritorial, este înaintată în termenul legal, a utilizat corect tipul acțiunii în contestare conform art. 206 din Codul administrativ pentru revendicarea drepturilor sale, prin urmare, motive de inadmisibilitate în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, nu se regăsesc.

În privința temeiniciei acțiunii în contenciosul administrativ se reține următoarele.

Conform art. 2 alin. (2) Cod Administrativ, anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform art. 93 Cod Administrativ, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

Conform art. 194 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.

Conform art. 219 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.

Starea de fapt stabilită în cadrul examinării cauzei, poate fi rezumată în felul următor :

Potrivit extrasului din Registru de stat al persoanelor juridice, SRL „Magazine Sociale” desfășoară activitate în comerțul cu amănuntul, cu vînzare prodominantă de produse alimentare, băuturi și tutun (f.d.13).

La 28.08.2025, SRL „Magazine Sociale” a înaintat către Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat cerere, înregistrată cu nr.1988a prin care a solicitat examinarea practicilor defectuoase aplicate de ANSA în domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător; Atestarea carențelor privind aplicarea necorespunzătoare a cadrului normativ și încălcarea prevederilor art. 5, art. 5^1 și art. 19^1 din Legea nr. 131/2012; Emiterea de recomandări și/sau decizii pentru ANSA, în vederea alinierii practicii sale la standardele legale, în special privind: utilizarea corectă și unică a listelor de verificare aprobate, interzicerea solicitării actelor și dispozitivelor neprevăzute de lege, aplicarea uniformă a legislației în raport cu toți agenții economici (f.1-2, dosar administrativ).

Prin răpunsul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nrr.42-5163 din 22.09.2025, urmare a recepționarii petiției depuse de către „Magazine Sociale” SRL, redirecționată prin adresarea Cancelariei de Stat nr. 14-93-9295 din 02.09.2025, Agenția a comunicat în partea ce ține de solicitarea „Magazine Sociale” SRL de examinare a practicii sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, se

precizează faptul că, în conformitate cu prevederile art.30 alin.(6) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat nu soluționează petiții individuale, acestea fiind examinate doar în calitate de exemple pentru atestarea carențelor în lege sau aplicării defectuoase a legii. Respectiv, conform prevederilor art.30 alin.(7) din legea menționată supra, ședințele Consiliului Național se desfășoară având în vedere petițiile/adresările survenite sau temele propuse de membri și se încheie cu adoptarea deciziilor obligatorii pentru membrii vizați. Suplimentar, în conformitate cu prevederile pct.23 din Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor dc control, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.380/2018, se precizează că, constituie obiect al contestațiilor, în sensul Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat, următoarele documente: delegația dc control, decizia de prelungire a duratei controlului, procesul-verbal de control, acțiunile sau inacțiunile inspcctorului/inspectorilor aferente controlului. Reieșind din cele expuse, rezultă că cele invocate în cererea depusă de către Vitalii Cușnir, directorul „Magazine Sociale" SRL, privind examinarea practicii sisteinice defectuoase în domeniul controlului de stat nu au găsit confirmare, din ce motiv aceasta a fost respinsă ca fiind neîntemeiată (f.4-6, dosar administrativ).

La 23.10.2025, SRL „Magazine Sociale" a înaintat către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cerere prealabilă prin care a solicitat reclamantul constatarea caracterului ilegal și înafara competențelor a răspunsului ANSA nr.42-5163 din 22.09.2025; Soluționarea conflictului de competență între CNSD și ANSA, în temeiul art. 58 alin. (3) lit. a) CA RM, prin desemnarea autorității ierarhic superioare competente (Guvernul R.M) să examineze fondul cauzei; Reluarea examinării cererii de către autoritatea competentă ierarhic (f.7-9, dosar administrativ).

Prin decizia adoptată în procedura prealabilă nr.22-6242 din 19.11.2025, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă nr.2353a din 23.10.2025 depusă de către SRL „Magazine Sociale" (f.10-13, dosar administrativ).

Nefiind de acord cu răspunsul ANSA nr.42-5163 din 22.09.2025 și decizia nr.22-6242 din 19.11.2025, SRL „Magazine Sociale" la 11.12.2025, a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ.

Astfel, se reține că prin acțiunea înaintată de SRL „Magazine Sociale" ultima invocă practici sistemice defectuoase în domeniul controlului de aplicate de ANSA și anume aplicarea necorespunzătoare a cadrului normativ și încălcarea prevederilor art. 5, art. 51 și art. 191 din Legea nr. 131/2012 precum și solicită obligarea Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor de a remite cererea inițială spre examinare către Consiliul național pentru soluționarea disputelor în domeniul controlului de stat pe lîngă Guvernul RM.

Potrivit pct. 5 din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.14 din 11.01.2023 *(în vigoare la momentul depunerii cererii de către agentul economic și emiterea actului administrativ contestat)*, Agenţia are misiunea de a asigura implementarea politicilor statului în domeniile orientate spre garantarea siguranţei alimentelor şi a calităţii produselor alimentare, inclusiv a alcoolului etilic, a producţiei alcoolice şi a produselor vitivinicole, întreţinerea unui sistem de măsuri publice menite să asigure sănătatea animală şi protecţia plantelor, inofensivitatea produselor alimentare şi a materiei prime, precum şi protecţia consumatorilor în domeniul alimentar.

Potrivit pct.8 din același Regulament, În exercitarea atribuţiilor sale, Agenţia are următoarele drepturi: 16) să emită, după caz, prescripţii şi să aplice sancţiuni în temeiul procesului-verbal de control,

inclusiv să aplice măsuri restrictive conform Legii nr.131/2012 privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător.

La fel, art.36 din Legea privind protecţia consumatorilor nr. 105-XV din 13.03.2003, prevede : (1) Alte organe ale administraţiei publice abilitate cu funcţii de reglementare în domeniul protecţiei consumatorilor, în limita domeniului de competenţă, sunt: g) în domeniul produselor alimentare, la toate etapele lanţului alimentar – Agenţia Naţională pentru Siguranţa Alimentelor. (2) Controlul respectării prevederilor legislaţiei cu privire la protecţia consumatorilor în partea ce ţine de siguranţa şi calitatea produselor şi serviciilor, introduse sau puse la dispoziţie pe piaţă şi destinate consumatorilor, inclusiv în partea ce se referă la practicile corecte în domeniu, este efectuat: a) în domeniul alimentar, la toate etapele lanţului alimentar – de către Agenţia Naţională pentru Siguranţa Alimentelor.

În conformitate cu art.10 din Legea privind controlul de stat nr. 131 din 08.06.2012, Autoritatea administraţiei publice centrale de supraveghere a controalelor este Cancelaria de Stat, denumită în continuare autoritate de supraveghere a controalelor.

Art.11 din Legea privind controlul de stat nr. 131 din 08.06.2012 prevede că Autoritatea de supraveghere a controalelor are următoarele atribuţii:

a) elaborează, promovează şi monitorizează implementarea politicii statului în domeniul controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător;

b) supraveghează respectarea prezentei legi din partea organelor abilitate cu funcţii de control, inclusiv din partea autorităţilor publice centrale şi locale, în cadrul procesului de reglementare a activităţii de control de stat asupra activităţii de întreprinzător;

c) supraveghează introducerea datelor privind controalele, planificarea şi efectuarea acestora în Registrul de stat al controalelor;

d) colectează şi analizează informaţia necesară pentru a asigura aplicarea principiilor şi a mecanismelor prevăzute de prezenta lege;

e) acordă suport consultativ persoanelor supuse controlului şi organelor abilitate cu funcţii de control privind aplicarea principiilor şi a mecanismelor prevăzute de prezenta lege.

În conformitate cu art.30 din Legea privind controlul de stat nr. 131 din 08.06.2012 (1) Persoana supusă controlului care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, prin delegaţia de control, decizia de prelungire a duratei controlului sau prin procesul-verbal de control, prin acţiunile sau inacţiunile inspectorului este în drept să le conteste, în tot sau în parte, prin depunerea la organul de control a unei cereri prealabile de contestare, în formă scrisă, sau direct în instanţă, conform prevederilor alin.(1^2). Procesul-verbal de control se contestă la organul de control dacă acesta nu conţine constatarea contravenţiei sau semne ale componenţei de infracţiune în condiţiile art.28 alin.(9^1) ori dacă acesta nu a fost contestat direct în instanţă, în condiţiile alin.(1^2).

(1^1) Cererea prealabilă de contestare a delegaţiei de control, a deciziei de prelungire a duratei controlului sau a procesului-verbal de control în care nu sînt dispuse prescripţii sau măsuri restrictive se depune în termen de pînă la 30 de zile de la data în care persoanei supuse controlului i-a fost sau trebuia să-i fie adusă la cunoştinţă delegaţia de control, decizia de prelungire a duratei controlului sau, respectiv, procesul-verbal de control. Cererea prealabilă de contestare se depune la sediul organului de control sau în format electronic şi se examinează la şedinţa consiliului de soluţionare a disputelor din cadrul organului de control.

(5) Examinarea petiţiilor şi a cererilor prealabile de contestare, depuse de persoanele supuse controlului la sediul organului de control sau în format electronic, se efectuează exclusiv în cadrul consiliilor de soluţionare a disputelor. Din componenţa consiliilor de soluţionare a disputelor fac parte, în

mod obligatoriu, minimum patru şi maximum şase reprezentanţi ai asociaţiilor din mediul de afaceri (cu relevanţă pentru domeniul de control sau aspectele contestate), angajaţi ai subdiviziunilor organului de control şi reprezentantul autorităţii publice centrale din domeniu. În sensul prezentei legi, reprezentant al asociaţiei din mediul de afaceri este asociaţia selectată conform procedurii stabilite de Guvern. Consiliile de soluţionare a disputelor îşi desfăşoară activitatea conform regulamentului-cadru aprobat de Guvern.

(6) În scopul examinării practicilor sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat este creat Consiliul Naţional de Soluţionare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat (*în continuare – Consiliu Naţional*). Consiliul Naţional **nu soluţionează petiţii individuale**, acestea fiind examinate doar în calitate de exemple pentru atestarea carenţelor în lege sau aplicării defectuoase a legii. Regulamentul Consiliului Naţional este aprobat de Guvern.

(7) Funcţionalitatea Consiliului Naţional este asigurată de autoritatea de supraveghere a controalelor. Membrii Consiliului Naţional sînt conducătorii organelor de control, reprezentanţi ai asociaţiilor de întreprinzători (sau din mediul de afaceri), aleşi pe principii de paritate, şi conducătorul autorităţii de supraveghere a controalelor, care prezidează şedinţele consiliului. Şedinţele Consiliului Naţional se desfăşoară avînd în vedere petiţiile/adresările survenite sau temele propuse de membri şi se încheie cu adoptarea deciziilor obligatorii pentru membrii vizaţi.

La fel, Regulamentul privind organizarea şi funcţionarea Consiliului naţional de soluţionare a disputelor în domeniul controlului de stat, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.135/2019, prevede:

1. Prezentul Regulament stabileşte procedura de organizare şi funcţionare a Consiliului naţional de soluţionare a disputelor în domeniul controlului de stat (în continuare – Consiliu naţional), procedura de selecţie şi desemnare a membrilor Consiliului naţional, atribuţiile, drepturile şi obligaţiile membrilor acestuia, precum şi procedura de examinare a practicilor sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat de către Consiliul naţional.

3. Consiliul naţional se organizează şi activează în scopul examinării practicilor sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, al atestării carenţelor în actele normative sau al aplicării defectuoase a actelor normative, al elaborării recomandărilor şi emiterii deciziilor aferente competenţelor sale, conform prevederilor art.30 alin.(6) şi (7) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat.

17. În activitatea sa, Consiliul naţional are următoarele funcţii de bază:

1) monitorizează impactul implementării politicilor în domeniul controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător;

2) examinează practicile sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat;

3) atestă carenţele cadrului normativ şi/sau ale aplicării defectuoase a cadrului normativ în domeniul controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător;

4) contribuie la alinierea practicii în domeniul controlului de stat a organelor de control prin oferirea recomandărilor şi/sau emiterea deciziilor obligatorii pentru membrii săi, cu excepţiile prevăzute în art.1 alin.(4) din Legea nr.131/2012 privind controlul de stat, inclusiv cu privire la aplicarea uniformă a cadrului normativ în domeniul controlului de stat;

5) examinează recomandările de modificare a cadrului normativ în domeniul controlului de stat în vederea corespunderii la standardele şi practicile internaţionale în domeniu

18. Consiliul naţional are următoarele atribuţii:

1) monitorizează modul de implementare a cadrului normativ în domeniul controlului de stat;

2) examinează, *doar în calitate de exemple*, *petiţiile/adresările survenite sau temele* ***propuse de membrii*** *Consiliul naţional privind atestarea carenţelor în lege* sau aplicarea defectuoasă a legii în

domeniul controlului de stat al activităţii de întreprinzător, cu respectarea confidenţialităţii informaţiilor oficiale cu accesibilitate limitată;

3) adoptă decizii în vederea exercitării funcţiilor Consiliului naţional;

4) oferă recomandări organelor de control privind aplicarea uniformă a cadrului normativ în domeniul controlului de stat;

5) elaborează recomandări de ajustare a cadrului normativ în domeniul controlului de stat şi, după caz, participă, la invitaţia autorităţilor competente, în procesul de ajustare a cadrului normativ în domeniul controlului de stat în vederea implementării coerente şi clare a acestuia;

6) monitorizează executarea deciziilor obligatorii pentru membrii săi, precum şi supraveghează şi examinează modalitatea de implementare a recomandărilor oferite, inclusiv a celor privind implementarea cadrului normativ privind controlul de stat în activitatea de întreprinzător.

19. Consiliul naţional are următoarele drepturi:

1) să ofere recomandări şi propuneri autorităţii de supraveghere a controalelor şi/sau organului de control, în legătură cu petiţiile/adresările survenite, modificarea şi/sau aplicarea legislaţiei în domeniul controlului de stat asupra activităţii de întreprinzător, cu respectarea confidenţialităţii informaţiilor oficiale cu accesibilitate limitată;

2) să iniţieze propuneri privind perfecţionarea politicilor în domeniul controlului de stat.

La caz instanța reține că la 28.08.2025, SRL „Magazine Sociale” a înaintat către Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat cerere, înregistrată cu nr.1988a prin care a solicitat examinarea practicilor defectuoase aplicate de ANSA în domeniul controlului de stat asupra activității de întreprinzător; Atestarea carențelor privind aplicarea necorespunzătoare a cadrului normativ și încălcarea prevederilor art. 5, art. 51 și art. 191 din Legea nr. 131/2012; Emiterea de recomandări și/sau decizii pentru ANSA, în vederea alinierii practicii sale la standardele legale, în special privind: utilizarea corectă și unică a listelor de verificare aprobate, interzicerea solicitării actelor și dispozitivelor neprevăzute de lege, aplicarea uniformă a legislației în raport cu toți agenții economici (f.1-2, dosar administrativ).

Prin răpunsul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nrr.42-5163 din 22.09.2025, urmare a recepționarii petiției depuse de către „Magazine Sociale” SRL, redirecționată prin adresarea Cancelariei de Stat nr. 14-93-9295 din 02.09.2025, Agenția a comunicat în partea ce ține de solicitarea „Magazine Sociale” SRL de examinare a practicii sistemice defectuoase în domeniul controlului de stat, se precizează faptul că, în conformitate cu prevederile art.30 alin.(6) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat nu soluționează petiții individuale, acestea fiind examinate doar în calitate de exemple pentru atestarea carențelor în lege sau aplicării defectuoase a legii. Respectiv, conform prevederilor art.30 alin.(7) din legea menționată supra, ședințele Consiliului Național se desfășoară având în vedere petițiile/adresările survenite sau temele propuse de membri și se încheie cu adoptarea deciziilor obligatorii pentru membrii vizați. Suplimentar, în conformitate cu prevederile pct.23 din Regulamentul-cadru privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor dc control, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.380/2018, se precizează că, constituie obiect al contestațiilor, în sensul Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat, următoarele documente: delegația dc control, decizia de prelungire a duratei controlului, procesul-verbal de control, acțiunile sau inacțiunile inspcctorului/inspectorilor aferente controlului. Reieșind din cele expuse, rezultă că cele invocate în cererea depusă de către Vitalii Cușnir, directorul „Magazine Sociale” SRL, privind examinarea practicii sisteinice defectuoase în

domeniul controlului de stat nu au găsit confirmare, din ce motiv aceasta a fost respinsă ca fiind neîntemeiată (f.4-6, dosar administrativ).

La 23.10.2025, SRL „Magazine Sociale” a înaintat către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cerere prealabilă prin care a solicitat reclamantul constatarea caracterului ilegal și înafara competențelor a răspunsului ANSA nr.42-5163 din 22.09.2025; Soluționarea conflictului de competență între CNSD și ANSA, în temeiul art. 58 alin. (3) lit. a) CA RM, prin desemnarea autorității ierarhic superioare competente (Guvernul R.M) să examineze fondul cauzei; Reluarea examinării cererii de către autoritatea competentă ierarhic (f.7-9, dosar administrativ).

Prin decizia nr.22-6242 din 19.11.2025, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a respins ca neîntemeiată cererea prealabilă nr.2353a din 23.10.2025 depusă de către SRL „Magazine Sociale” (f.10-13, dosar administrativ).

Astfel, în lumina cadrului normativ incident, coroborat cu circumstanțele de fapt ale cauzei, se reține că Cancelaria de Stat și Consiliul Național pentru Soluționarea Disputelor în Domeniul Controlului de Stat au redirecționat cererea reclamantului, în temeiul prevederilor art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, spre examinare, potrivit competenței, Consiliului pentru Soluționarea Disputelor din cadrul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.

Or, în conformitate cu prevederile art.30 alin.(6) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, Consiliul Național de Soluționare a Disputelor în Domeniul Controlului de Stat nu soluționează petiții individuale, acestea fiind examinate doar în calitate de exemple pentru atestarea carențelor în lege sau aplicării defectuoase a legii.

Respectiv, Consiliul Național pentru Soluționarea Disputelor în Domeniul Controlului de Stat exercită atribuții de supraveghere, coordonare și analiză sistemică în domeniul controlului de stat, fără a deține competența de soluționare a disputelor individuale în locul consiliilor constituite în cadrul autorităților cu funcții de control.

Prin urmare, în măsura în care reclamantul urmărește remiterea repetată a cererii sale individuale spre examinare și soluționare de către Consiliul Național, o asemenea pretenție nu poate fi valorificată, întrucât nu corespunde atribuțiilor și competențelor stabilite de lege pentru acest organ.

În același sens, art. 30 alin. (7) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat stabilește că ședințele Consiliului Național se desfășoară având în vedere petițiile sau adresările parvenite, precum și temele propuse de membrii acestuia, iar activitatea sa se finalizează prin adoptarea unor decizii cu caracter obligatoriu pentru membrii vizați și, după caz, pentru autoritățile implicate în procesul de control, sub forma unor recomandări sau măsuri cu caracter sistemic.

Din interpretarea sistematică a acestor dispoziții rezultă că mecanismul instituit de legiuitor prin intermediul Consiliului Național are drept finalitate identificarea, analiza și remedierea deficiențelor de ordin sistemic din domeniul controlului de stat, contribuind la uniformizarea practicilor administrative și la îmbunătățirea cadrului de reglementare și aplicare a acestuia. Prin urmare, competența Consiliului nu vizează examinarea și soluționarea unor litigii administrative individuale, verificarea legalității unui anumit act de control sau acordarea unei protecții jurisdicționale unei persoane concrete, asemenea atribuții revenind autorităților competente și, după caz, instanțelor de judecată.

Astfel, deși petițiile și adresările individuale pot constitui surse de identificare a unor eventuale disfuncționalități sistemice, acestea nu determină, prin ele însele, obligația Consiliului Național de a examina și soluționa punctual situația juridică a autorului sesizării. Altfel spus, legiuitorul a instituit un mecanism de analiză și intervenție la nivel instituțional, iar nu o cale alternativă de contestare a actelor administrative sau de soluționare a disputelor individuale.

Din acest considerent, solicitarea SRL „Magazine Sociale” de a fi examinată, în mod direct și punctual, o presupusă practică sistemică defectuoasă imputată Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin intermediul Consiliului Național, denotă o interpretare extensivă a competențelor acestui organ, care nu își găsește suport în dispozițiile legale incidente. În esență, reclamanta confundă mecanismul de supraveghere și analiză sistemică a activității organelor de control cu procedurile legale destinate examinării disputelor individuale, contestării actelor administrative și exercitării controlului jurisdicțional asupra activității autorităților publice.

Totodată, se reține că simpla invocare a existenței unei „practici sistemice defectuoase” în activitatea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, precum și susținerea referitoare la o pretinsă „creștere exponențială a numărului de contestații împotriva actelor acesteia”, nu sunt suficiente, prin ele însele, pentru a confirma existența unor disfuncționalități sistemice în activitatea autorității publice. Asemenea afirmații, pentru a putea constitui un fundament factual pertinent al demersului reclamantei, urmează a fi susținute prin elemente obiective și verificabile, care să permită identificarea caracterului repetitiv, generalizat și instituțional al neregulilor pretinse.

Prin urmare, judecătorul apreciază că afirmațiile reclamantei, în măsura în care nu sunt însoțite de elemente factuale și probatorii care să permită identificarea unor nereguli cu caracter repetitiv și generalizat, rămân la nivelul unor susțineri declarative, insuficiente pentru a fundamenta concluzia existenței unei disfuncționalități sistemice în activitatea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor.

Mai mult, existența unor eventuale nereguli în activitatea autorității publice urmează a fi stabilită în baza unor circumstanțe concrete și a probelor administrate, iar nu dedusă exclusiv din aprecierile subiective ale persoanei interesate. În acest context, principiul legalității și cerințele securității raporturilor juridice impun ca orice concluzie referitoare la caracterul defectuos al unei practici administrative să se întemeieze pe constatări obiective, susceptibile de verificare, fără a putea fi prezumată nelegalitatea activității unei autorități publice doar prin invocarea existenței unor nemulțumiri sau contestații formulate de persoanele supuse controlului.

În ceea ce privește legalitatea actelor administrative contestate, este de reținut că răspunsul ANSA nr. 42-5163 din 22 septembrie 2025, precum și decizia adoptată în procedura prealabilă de nr.22-6242 din 19.11.2025 adoptată de Consiliul pentru Soluționarea Disputelor din cadrul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, au fost emise în exercitarea atribuțiilor legale ale autorităților implicate, în limitele competențelor stabilite prin Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat, Codul administrativ și actele normative incidente.

În context, judecătorul apreciază ca neîntemeiate susținerile reclamantei potrivit cărora remiterea cererii sale spre examinare Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor ar constitui o încălcare a principiilor competenței și ierarhiei administrative, precum și a prevederilor art. 168 alin. (1) din Codul administrativ. Or, reclamanta atribuie Consiliului Național pentru Soluționarea Disputelor în Domeniul Controlului de Stat o calitate juridică pe care acesta nu o deține, respectiv aceea de autoritate publică ierarhic superioară Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, competentă să exercite controlul administrativ asupra actelor emise de aceasta în cadrul procedurilor individuale.

În acest sens, este de reținut că, nici dispozițiile art. 30 alin. (6) și (7) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat și nici prevederile Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 135/2019 nu consacră o asemenea relație de subordonare administrativă între Consiliul Național și organele de control. Dimpotrivă, din structura și atribuțiile acestui organ, astfel cum sunt reglementate prin actele normative menționate, rezultă că acesta constituie un mecanism colegial de supraveghere și coordonare a practicilor în domeniul controlului de stat, având drept obiectiv identificarea carențelor

normative și a aplicării defectuoase a legislației, precum și asigurarea unei practici uniforme la nivelul organelor de control.

Astfel, este relevant faptul că, potrivit regulamentului menționat, Consiliul Național este constituit inclusiv din conducătorii organelor de control și reprezentanții mediului de afaceri, activând pe principiul parității, iar nu în baza unei structuri administrative de subordonare ierarhică. Mai mult, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, în calitate de organ de control, este reprezentată în cadrul acestui mecanism, ceea ce confirmă natura sa colegială și funcțională, distinctă de raporturile administrative de subordonare.

Prin urmare, împrejurarea că deciziile Consiliului Național pot avea caracter obligatoriu pentru membrii vizați nu este de natură să confere acestuia statutul de autoritate publică ierarhic superioară fiecărui organ de control și nici competența de a anula sau modifica, în cadrul unei proceduri individuale de contestare, actele administrative emise de acestea.

În consecință, se constată că argumentele invocate de reclamantă nu sunt de natură să justifice remiterea repetată a sesizării spre examinare Consiliului Național pentru Soluționarea Disputelor în Domeniul Controlului de Stat, în condițiile în care cererea acesteia a fost deja redirecționată, potrivit competenței, către Consiliul pentru Soluționarea Disputelor din cadrul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, în conformitate cu mecanismul prevăzut de art. 30 alin. (5) din Legea nr. 131/2012.

În consecință, judecătorul apreciază că, argumentele invocate de reprezentantul reclamantei nu sunt susținute de probe și nu confirmă încălcarea principiilor legalității, competenței sau imparțialității în examinarea cererii sale.

Subsecvent, potrivit art. 225 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, instanța de contencios administrativ nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității actelor administrative, ci doar asupra legalității acestora.

În aceste condiții, judecătorul nu a constatat admiterea anumitor încălcări la emiterea actelor administrative contestate, legalitatea acestora nefiind pusă la îndoială de către instanța de judecată și nefiind combătută prin probe pertinente și concludente de către reclamant. În același timp, instanța de judecată conchide că încălcările revendicate prin prezenta acțiune, nu își găsește confirmare prin prisma cadrului normativ în vigoare la data desfășurării activității administrative, respectiv argumentele părții reclamante în acest sens sunt întemeiate pe interpretarea eronată a normelor de drept material.

O asemenea concluzie nu rezidă direct din Codul Administrativ, care nu definește în general noțiunea de oportunitate sau dreptul discreționar, însă se deduce dintr-o analiză multiaspectuală a legislației conexe și doctrinei juridice.

Legalitatea unui act administrativ poate fi verificată prin raportare la următoarele condiții generale : conformitatea cu dispozițiile constituționale, cu legile adoptate de Parlament și cu toate actele normative cu forță juridică superioară; competența emitentului; forma și procedura prevăzută de lege. Principiul legalității evocă acea calitate a actului administrativ de a corespunde legii în accepțiunea lato sensu, atât din punct de vedere al categoriilor de acte normative incluse în sintagma lege, cât și din punct de vedere al prescripțiilor legii în ceea ce privește forma, fondul și limitele competenței organului care emite actul administrativ.

Prin oportunitate înțelegem realizarea sarcinilor și atribuțiilor legale în termen optim, cu cheltuieli minime de resurse materiale și spirituale, dar cu eficiența cât mai mare, precum și alegerea celor mai potrivite mijloace pentru realizarea scopului legii. Oportunitatea vizează : momentul în care se adoptă

actul administrativ (actualitatea), locul și condițiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii, mijloacele, durata, calitatea vieții și interesul public.

Dreptul de apreciere sau puterea discreționară reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera

apreciere a unei autorități astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acțiune în limitele competenței sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acționa cu exces de putere ce poate fi cenzurat în instanța de judecată.

Chestiunea oportunității actelor administrative este strâns legată de dreptul de apreciere (puterea discreționară) al organelor administrației de stat care reprezintă o facultate recunoscută de lege a acestor subiecți de drept în alegerea soluțiilor celor mai adecvate pentru aplicarea eficientă a legii.

Prin dispoziția art. 225 alin. (1) din Codul administrativ, legiuitorul a exceptat expres de la controlul judecătoresc, segmentul de oportunitate a actului administrativ, totodată a limitat competențele instanței în verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar la următoarele elemente : luarea în considerare a tuturor faptelor relevante; respectarea limitelor legale ale dreptului discreționar; exercitarea dreptului discreționar conform scopului acordat prin lege.

În aceste condiții, instanța de judecată nu poate substitui autoritatea publică în exercitarea dreptului său discreționar, neavând competența de a impune Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor o anumită conduită sau de a interveni în procesul decizional al autorității publice, întrucât nu s-a demonstrat o depășire a limitelor dreptului discreționar, iar acțiunile Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, au fost realizate cu respectarea normelor legale și a competențelor stabilite prin lege.

Din considerentele menţionate supra, se ajunge la concluzia de a respinge acțiunea înaintată de către SRL „Magazine Sociale” împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, cu privire la anularea actului administrativ – decizia exprimată prin răspunsul nr.42-5163 din 22.09.2025, cu obligarea remiterii cererii către Consiliul pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control, ca fiind neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224 alin.(1) lit.f) Cod Administrativ, judecătorul,

h o t ă r ă ş t e :

Acțiunea de contencios administrativ înaintată de către SRL „Magazine Sociale” împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, cu privire la anularea actului administrativ – decizia exprimată prin răspunsul nr.42-5163 din 22.09.2025, obligarea remiterii cererii către Consiliul pentru soluționarea disputelor în cadrul organelor de control, ***se respinge ca fiind neîntemeiată.***

Hotărîrea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărîrii, prin intermediul Judecătoriei Chişinău (sediul Rîşcani).

Judecător Igor Barbacaru