Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, judecător – Neguriță Veaceslav

Dosarul nr. 3r-86/25

2-24086574-02-3r-12022025

D E C I Z I E

05 mai 2025 mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componența:

Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria

judecători Bostan Angela și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de SA ”Floarea Soarelui”,

la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SA ”Floarea Soarelui” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil,

împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 15 ianuarie 2025,

a c o n s t a t a t :

Circumstanțele cauzei:

La 04 august 2024, SA ”Floarea Soarelui” a înaintat acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, solicitând anularea Actului nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024, prin care Plenul Consiliului Concurenței a considerat că nu poate fi acceptată inițierea unor discuții de acceptare de angajamente, solicitată de SA „Floarea Soarelui” prin cererea f/n din 10 iunie 2024 în cadrul investigației inițiate prin dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 15 ianuarie 2025, acțiunea înaintată de SA ”Floarea Soarelui”, a fost declarată inadmisibilă.

Pretențiile din recurs:

La 28 ianuarie 2025, SA ”Floarea Soarelui” a declarat recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 15 ianuarie 2025, solicitând

anularea încheierii și emiterea unei noi încheieri, prin care acțiunea înaintată să fie recunoscută ca admisibilă.

În esență, în motivarea cererii de recurs, s-au reiterat argumentele de fapt și normele de drept reflectate în acțiunea înaintată în prima instanță.

Totodată, cu referire la temeiurile de inadmisibilitate expuse în actul judecătoresc contestat cu recurs, recurenta a indicat că, prima instanța eronat a concluzionat că soluția sa nu este de natură sa încalce dreptul la o instanță, or, acțiunea în contencios administrativ reprezintă unica cale de atac posibilă, pentru a respecta dreptul reclamantului la aplicarea angajamentelor conform art. 57^1 a Legii 183/2012.

De asemenea, recurenta subliniază că în încheierea contestată, prima instanță neîntemeiat a substituit noțiunea de act administrativ individual cu noțiunea de operațiune administrativă, or, actul administrativ individual nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024 produce efecte juridice imediate în exterior, fapt care exclude concluzia instanței de fond despre inadmisibilitatea acțiunii pe temeiurile expuse.

Mai mult ca atât, recurenta a menționat că la caz, actul administrativ individual nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024 aduce atingere directă SA ”Floarea Soarelui”, prin forma dispozitivă prin care fără a respecta obligația de motivare, a limitat întreprinderea de a beneficia de un drept prevăzut la art. 57^1 a Legii Concurenței nr. 183/2012, cu imixtiune în activitatea sa prin continuarea investigației.

Termenului de declarare a recursului:

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

La caz, Colegiul atestă că recursul înaintat la data de 28 ianuarie 2025 de către SA ”Floarea Soarelui”, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 ianuarie 2025, a fost depus în interiorul termenului legal.

Aprecierea instanței de recurs:

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza dosarului și a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ statuează de a admite recursul declarat și de a casa încheierea contestată, cu remiterea cauzei către prima instanță, din considerentele ce succed.

Potrivit art. 191 alin. (4) Cod administrativ, Curțile de apel soluționează și cererile de apel împotriva hotărârilor și recursurile împotriva încheierilor emise de judecătorii.

În conformitate cu prevederile art. 241 alin. (1) - (3) Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere.

Din actele cauzei s-a stabilit că, la 31 mai 2022, prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 a fost inițiată investigația din oficiu a semnelor încălcării prevederilor art. 5 și art. 11 din Legea concurenței nr. 183/2012 pe piața aprovizionării cu uleiul de floarea-soarelui de către SRL „Lux Proba Grup” și SA „Floarea Soarelui”.

Prin scrisoarea nr. APD-05/134-762 din 03 iunie 2024, Consiliul Concurenței a informat SA „Floarea Soarelui” despre posibilitatea inițierii discuțiilor privind acceptarea angajamentelor în cadrul dosarului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022.

La 10 iunie 2024, SA „Floarea Soarelui” a înaintat în adresa Consiliului Concurenței formularul cererii privind intenția de a iniția discuții de acceptare a angajamentelor.

Prin scrisoarea Consiliului Concurenței nr. APD-05/153-925 din 24 iunie 2024, reprezentanții SA „Floarea Soarelui” au fost invitați la sediul Consiliului Concurenței pentru 28 iunie 2024, la o întâlnire în care să fie discutate problemele legate de concurență, generate de practica ce face obiectul investigației și angajamentele pe care SA „Floarea Soarelui” intenționează să le propună.

La caz, prin actul nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024 Plenul Consiliului Concurenței a considerat că nu poate fi acceptată inițierea unor discuții de acceptare de angajamente, solicitată de SA „Floarea Soarelui” prin cererea f/n din 10 iunie 2024.

Astfel, SA ”Floarea Soarelui” a înaintat prezenta acțiune în judecată împotriva Consiliului Concurenței, solicitând anularea actului nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 15 ianuarie 2025, acțiunea înaintată de SA ”Floarea Soarelui” a fost declarată inadmisibilă, în temeiul prevederilor art. 207 Cod administrativ.

Completul judiciar conchide că instanța de fond a emis pripit încheierea fără a ține cont în deplină măsură de legislația în vigoare.

În acest sens este de menționat că, în conformitate cu 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. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și 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 și se aplică nemijlocit legea.

Potrivit 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Dispoziția art. 11 alin. (1) Cod administrativ stabilește 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.

Astfel, normele din Codul administrativ instituie reguli clare de înaintare a unei acțiuni în contencios administrativ, or, 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, iar potrivit art. 39 alin. (2) din Cod, 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.

În continuare, în conformitate cu prevederile art. 189 alin. (1), (2) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată și atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

De altfel, conform art. 206 alin. (1) lit. a) și lit. b) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru anularea în tot sau în parte a unui

act administrativ individual (acțiune în contestare); obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare).

Caracteristica actului administrativ individual este că, măsura oficială trebuie să vizeze stabilirea unei consecințe juridice obligatorii pentru destinatar. Spre deosebire de actul real, măsura vizează stabilirea imediată a unei consecințe juridice care justifică, modifică sau abrogă drepturile sau obligațiile.

Verificând legalitatea și temeinicia încheierii contestate, Completul specializat conchide că din analiza lucrărilor cauzei, acțiunea SA ”Floarea Soarelui” este o acțiune în anulare – anularea actului Plenului Consiliului Concurenței nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024 cu privire la respingerea inițierii unor discuții de acceptare de angajamente, solicitată de SA „Floarea Soarelui”.

Completul de judecată consideră eronată concluzia instanței de fond precum că decizia privind oportunitatea/inoportunitatea inițierii discuțiilor pe marginea angajamentelor este o operațiune administrativă care poate fi atacată odată cu actul administrativ individual, or, conform art. 15 Cod administrativ, operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc ca atare efecte juridice.

De rând cu cele specificate, instanța de recurs reține că, potrivit art. 57^1 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, pe durata procedurii de investigație privind presupusul acord anticoncurențial sau abuz de poziție dominantă, până la adoptarea deciziei de către Plenul Consiliului Concurenței, întreprinderile sau asocierile de întreprinderi supuse investigației pot formula propuneri de angajamente în scopul înlăturării îngrijorărilor Plenului Consiliului Concurenței care au determinat inițierea investigației, iar potrivit alin. (4) al aceleiași norme, dacă întreprinderile sau asocierile de întreprinderi au propus angajamente, Plenul Consiliului Concurenței poate: a) accepta angajamentele, și înceta investigația cazului în privința întreprinderii care și-a asumat angajamente; b) respinge angajamentele, și continua acțiunile procedurale ce se impun ca urmare a inițierii investigație.

De altfel, deși procedura privind soluționarea angajamentelor și decizia emisă în acest sens reprezintă o procedură distinctă care începe, se desfășoară și se finalizează exclusiv în interiorul perioadei de desfășurare a investigației, instanța de recurs reține că efectele deciziei privind asumarea angajamentelor sunt imediate, atât producând efecte în perioada de derularea a investigației, cât și influențând direct asupra investigației concurențiale.

Ținând cont de cele expuse, pe lângă faptul că atacarea unei decizii prin prisma concluziei instanței de fond ar fi tardivă, or, o investigație completă desfășurată de Consiliul Concurenței poate dura și până la 5 ani, instanța reține că conform art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, deciziile și prescripțiile Consiliului Concurenței, precum și ordinele prevăzute la art. 56 alin. (3) și art. 57,

pot fi contestate în termen de 30 de zile de la comunicare, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

Astfel, înaintarea cererii de chemare în judecată în cadrul procedurii de examinare a angajamentelor, în contextul existenței unei investigații privind posibile încălcări a normei concurențiale, reprezintă unica soluție pentru a respecta dreptul reclamantului la aplicarea angajamentelor conform art. 57^1 din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012.

Mai mult ca atât, netemeinicia conceptului expus de prima instanță cu privire la întrunirea aspectului de operațiune administrativă a actului nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024, este fundamentată prin prisma art. 57^1 din Legea Concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012 în coroborare cu Regulamentul privind acceptarea angajamentelor propuse de către întreprinderi, aprobat prin Hotărârea nr. 2 din 22 ianuarie 2015, conform cărora, decizia contestată, produce efecte imediate și anume: - Redresarea imediată a situației concurențiale; - Înlăturarea îngrijorărilor care a condus la dispunerea inițierii investigației; - Eliminarea impactului negativ asupra consumatorului final; - Reducerea cheltuielilor aferente investigației, fapt care contribuie major la eficientizarea resurselor administrative.

Prin urmare, actul nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024, prin care Plenul Consiliului Concurenței a considerat că nu poate fi acceptată inițierea unor discuții de acceptare de angajamente, solicitată de SA „Floarea Soarelui" prin cererea f/n din 10 iunie 2024 în cadrul investigației inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 08 din 31 mai 2022, întrunește toate elementele definitorii unui act pasibil de a fi contestat în instanța de contencios administrativ, și anume: 1. Este o măsură oficială întreprinsă de Consiliul Concurenței în cadrul activității administrative; 2. Este o măsură de domeniul public; 3. Reprezintă un act administrativ individual îndreptat spre reglementarea raporturilor de drept public, și anume între SA "Floarea Soarelui", Consiliul Concurenței și consumatorul final; 4. A fost emis cu scopul de a produce efecte juridice, adică de a reglementa (a interzice) în mod unilateral cazul individual privind angajamentele SA "Floarea Soarelui"; 5. Produce efecte în exterior, având impact asupra pieței, agenților economici și consumatorului final.

Complementar, instanța de recurs reiterează că, 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.

La caz, este cert faptul că actul nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024 aduce atingere directă SA "Floarea Soarelui", limitând reclamantul/recurent de a beneficia de un drept prevăzut la art. 57^1 a Legii concurenței, prin continuarea investigației.

De asemenea, Completul de judecată consideră nefondată alegația precum că actul nr. APD-05/172-1080 din 15 iulie 2024, ar constitui operațiune

administrativă, or, actul contestat nu este un simplu element de aviz sau comunicare, dar reprezintă un act administrativ individual emis într-o procedură administrativă completă și individualizată, care se referă la activitatea SA ”Floarea Soarelui”.

Suplimentar, de rând cu actul contestat și decizia Plenului Consiliului Concurenței din 10 iulie 2024, impune continuarea investigației dosarului SA ”Floarea Soarelui”.

Totodată, instanța de judecată notează că, din conceptul Curții Europene: noțiunea de „act administrativ” este reglementată în Rezoluția (77) 311, care statuează că, actul administrativ este 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, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorității publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertățile sau interesele persoanelor fizice sau juridice și care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare. Astfel, destinatarul actului contestat, fiind cel care a fost supus inspecției și în privința căruia s-a emis actul pe care îl contestă, deține un drept pretins vătămat propriu.

Astfel, în esență, prima instanță pripit a concluzionat declararea acțiunii ca inadmisibilă prin prisma art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

În conformitate cu prevederile art. art. 191 alin. (4), 241-243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

d e c i d e :

Se admite recursul declarat de SA ”Floarea Soarelui”.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 15 ianuarie 2025, emisă la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SA ”Floarea Soarelui” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea actului administrativ individual și obligarea emiterii unui act administrativ individual favorabil, cu remiterea cauzei, în aceeași instanță, în același complet de judecată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bostan Angela

Cașcaval Andrei