Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Centru) judecător Cazacu Grigorii

Dosarul nr. 3a-207/25
2-23084179-02-3a-30012025

D E C I Z I E

16 iunie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae
Grefier Goncear Violeta

examinând, în ședință publică, cererea de apel depusă de SRL „Moldpresa Grup" împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 9 octombrie 2024, adoptată în cauza de contencios administrativ intentată la acțiunea depusă de SRL „Moldpresa Grup" împotriva Agenției Naționale pentru Sănătate Publică privind anularea actelor administrative,

A C O N S T A T A T :

Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:

La 13 iunie 2023, SRL „Moldpresa Grup" s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Naționale pentru Sănătate Publică privind anularea delegațiilor de control nr. DL-ANSP2023-00454 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023-00452 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00451 din 06.03.2023; nr. DL-ANSP-2023-00449 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00448 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023-00234 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00213 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00212 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00229 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00214 din 15.02.2023, DL-ANSP-2023-00219 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00244 din 16.04.2023, nr. DL-ANSP-2023-00246 din 16.02.2023, , nr. DL-ANSP-2023-00242 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00239 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00247 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00241 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00245 din 16.02.2023, nr. DL-

ANSP-2023-00243 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00298 din 18.02.2023, anularea Notelor de motivare, procesele-verbale de control nr. PV-ANSP-2023-00767 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00766 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00763 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00761 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00757 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00472 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00471 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00532 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00473 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00522 din 20.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00469 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00551 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00553 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00549 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00547 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00546 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00554 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00548 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00552 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00550 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00520 din 20.02.2023, procesele-verbale cu privire la contravenții nr. 32 din 16.03.2023, nr. 33 din 16.03.2023, nr. 34 din 16.03.2023, nr. 35 din 16.03.2023, nr. 36 din 16.03.2023, nr. 11 din 17.02.2023, nr. 12 din 17.02.2023, nr. 22 din 21.02.2023, nr. 10 din 17.02.2023, nr. 21 din 20.02.2023, nr. 13 din 17.02.2023, nr. 29 din 21.02.2023, nr. 23 din 21.02.2023, nr. 25 din 21.02.2023, nr. 27 din 21.02.023, nr. 24 din 21.02.2023, nr. 26 din 21.02.2023, nr. 28 din 21.02.2023, nr. 30 din 21.02.2023, nr. 31 din 21.02.2023, nr. 14 din 20.02.2023, precum și anularea răspunsului nr. 01-2-1862 din 12.05.2023 la cererea prealabilă..

În motivarea acțiunii, reclamanta a indicat că, la 14 martie 2023, a recepționat scrisoarea Centrului de Sănătate Publică Chișinău nr. 02-10/2027 din 7 martie 2023, prin care a fost informată despre controalele inopinate efectuate la unitățile comerciale ambulante ce îi aparțin, în baza demersului Direcției generale economie, comerț și turism a Consiliului municipal Chișinău nr. 1-05/2-140 din 9 februarie 2023. Prin aceeași scrisoare i-au fost remise delegațiile de control, notele de motivare, procesele-verbale de control și procesele-verbale cu privire la contravenții, cu solicitarea contrasemnării și restituirii acestora autorității.

Reclamanta a susținut că nu a participat, prin reprezentanții săi, la procedurile de control, iar actele respective au fost întocmite cu încălcarea prevederilor Legii nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și ale Codului administrativ. A menționat că, prin scrisoarea nr. 03/5-113 din 17 martie 2023, și-a exprimat dezacordul cu actele recepționate, invocând caracterul ilegal și arbitrar al procedurilor desfășurate. În lipsa unui răspuns la dezacordul formulat, la 7 aprilie 2023 a înaintat cererea prealabilă nr. 03/4-146, solicitând anularea actelor contestate.

A relevat că, la 26 aprilie 2023, a recepționat invitația de participare la ședința Consiliului pentru soluționarea disputelor din cadrul ANSP, stabilită pentru 3 mai 2023. Ulterior, la 17 mai 2023, i-a fost comunicat răspunsul nr. 01-2-1862 din 12 mai 2023, prin care cererea prealabilă a fost respinsă. În acest context, reclamanta a susținut că acțiunea a fost depusă în termenul legal, precizând și faptul că actele

contestate și răspunsul la cererea prealabilă nu cuprindeau informații privind exercitarea căilor de atac.

Cu referire la legalitatea inițierii controalelor, reclamanta a invocat prevederile art. 18 alin. (2) și art. 20 alin. (3) din Legea nr. 131/2012, susținând că delegațiile de control și notele de motivare nu i-au fost prezentate și înmânate la începutul verificărilor. Potrivit acesteia, documentele respective i-au fost comunicate abia ulterior, prin scrisoarea recepționată la 14 martie 2023, împrejurare care ar demonstra nerespectarea procedurii legale de desfășurare a controalelor inopinate.

Totodată, a afirmat că procesele-verbale de control remise nu conțin mențiuni privind îngrădirea accesului inspectorilor ori refuzul reprezentanților societății de a semna actele prezentate sau întocmite în cadrul controalelor. În opinia reclamantei, autoritatea nu a prezentat justificări și probe care să demonstreze legalitatea acțiunilor sale.

Reclamanta a susținut că, prin desfășurarea controalelor în lipsa reprezentanților săi și comunicarea ulterioară a actelor, i-au fost încălcate drepturile prevăzute de art. 25 din Legea nr. 131/2012, inclusiv dreptul de a verifica delegația de control și legitimația inspectorului, de a fi informată despre drepturile și obligațiile sale, de a prezenta explicații și probe, de a solicita anexarea documentelor și consemnarea obiecțiilor, de a lua cunoștință de actele întocmite și de a asista personal sau prin reprezentant la efectuarea controlului.

În continuare, reclamanta a invocat nerespectarea art. 28 din Legea nr. 131/2012, arătând că procesele-verbale de control trebuiau completate și semnate de inspectori la locul efectuării verificărilor, cu asigurarea semnării și înmânării unui exemplar persoanei controlate ori cu consemnarea refuzului acesteia. A afirmat că cele 21 de procese-verbale nu au fost întocmite la fața locului, ci ulterior, la sediul autorității, unde au fost semnate electronic și apoi expediate societății pentru contrasemnare.

În susținerea acestei poziții, a evidențiat neconcordanțe între datele efectuării controalelor, cele indicate în procesele-verbale contravenționale și momentele aplicării semnăturilor electronice pe procesele-verbale de control. Astfel, pentru verificarea efectuată la unitatea comercială din str. Independenței nr. 14/1, a arătat că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00472 din 17 februarie 2023 a fost semnat de inspectori la 20 și, respectiv, 21 februarie 2023, deși procesul-verbal contravențional, întocmit la 17 februarie 2023, făcea deja trimitere la acesta ca document anexat.

În mod similar, pentru unitatea comercială din str. Ismail nr. 98/3, a menționat că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00548 din 21 februarie 2023 a fost semnat electronic la 22 februarie 2023, în timp ce procesul-verbal contravențional întocmit în ziua controlului îl indica deja drept anexă. Pentru unitatea comercială amplasată la intersecția bd. Mircea cel Bătrân cu str. Ion Dumeniuc, reclamanta a susținut că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00522 din 20 februarie

2023 a fost semnat abia la 26 și 27 februarie 2023, deși era menționat în procesul-verbal contravențional ca fiind anexat la data efectuării verificării.

De asemenea, referitor la controlul unității din str. Sarmizegetusa nr. 1, reclamanta a invocat faptul că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00761 din 6 martie 2023 a fost semnat electronic la orele 13:54 și 15:40, în timp ce procesul-verbal contravențional indica ora întocmirii 12:30 și făcea deja trimitere la documentul de control. A susținut că neconcordanțe similare se regăsesc și în celelalte acte contestate.

Reclamanta a invocat și prevederea potrivit căreia procesul-verbal de control în care se constată o contravenție substituie procesul-verbal de constatare a contravenției, având regim și forță juridică similare. Raportând această regulă la modalitatea de documentare a verificărilor, a contestat legalitatea întocmirii actelor contravenționale în condițiile descrise.

În consecință, reclamanta a apreciat că neregulile invocate demonstrează caracterul ilegal al acțiunilor inspectorilor și al procedurilor de control, solicitând anularea actelor contestate și a răspunsului prin care i-a fost respinsă cererea prealabilă.

În drept, reclamanta și-a întemeiat pretențiile pe prevederile art. 21, art. 189 alin. (1) și art. 209 alin. (1) din Codul administrativ, precum și ale art. 2, art. 3, art. 18 alin. (2), art. 20 alin. (3), art. 21 alin. (1), art. 24 alin. (2) lit. c), art. 25 și art. 28 alin. (1), (3), (4) și (10) din Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.

Soluția instanței de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 9 octombrie 2024, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ depusă de SRL „Moldpresa Grup" împotriva Agenției Naționale pentru Sănătate Publică privind anularea delegațiilor de control nr. DLANSP-2023-00454 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023-00452 din 06.03.2023, nr. DLANSP-2023-00451 din 06.03.2023; nr. DL-ANSP-2023-00449 din 06.03.2023, nr. DLANSP-2023-00448 din 06.03.2023, nr. DL-ANSP-2023-00234 din 15.02.2023, nr. DLANSP-2023-00213 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00212 din 15.02.2023, nr. DLANSP-2023-00229 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00214 din 15.02.2023, DL-ANSP2023-00219 din 15.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00244 din 16.04.2023, nr. DL-ANSP-2023-00246 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00242 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00242 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00239 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00247 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00241 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00245 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023-00243 din 16.02.2023, nr. DL-ANSP-2023- 00298 din 18.02.2023 și a Notelor de motivare, procesele-verbale de control nr. PV-ANSP2023-00767 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00766 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023- 00763 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-

2023-00761 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00757 din 06.03.2023, nr. PV-ANSP-2023-00472 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00471 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00532 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00473 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00522 din 20.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00469 din 17.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00551 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00553 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00549 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00547 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00546 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00554 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00548 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00552 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00550 din 21.02.2023, nr. PV-ANSP-2023-00520 din 20.02.2023, procesele-verbale cu privire la contravenții nr. 32 din 16.03.2023, nr. 33 din 16.03.2023, nr. 34 din 16.03.2023, nr. 35 din 16.03.2023, nr. 36 din 16.03.2023, nr. 11 din 17.02.2023, nr. 12 din 17.02.2023, nr. 22 din 21.02.2023, nr. 10 din 17.02.2023, nr. 21 din 20.02.2023, nr. 13 din 17.02.2023, nr. 29 din 21.02.2023, nr. 23 din 21.02.2023, nr. 25 din 21.02.2023, nr. 27 din 21.02.023, nr. 24 din 21.02.2023, nr. 26 din 21.02.2023, nr. 28 din 21.02.2023, nr. 30 din 21.02.2023, nr. 31 din 21.02.2023, nr. 14 din 20.02.2023, precum și anularea răspunsului nr. 01-2-1862 din 12.05.2023 la cererea prealabilă.

Calea de atac exercitată:

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 17 octombrie 2024, SRL „Moldpresa Grup” a declarat apel, solicitând casarea integrală a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 9 octombrie 2024, cu emiterea unei noi decizii prin care să fie admisă în întregime acțiunea formulată.

La 3 ianuarie 2025, apelanta SRL „Moldpresa Grup” a prezentat motivarea apelului.

În motivarea cererii de apel, partea apelantă a indicat că, hotărârea primei instanțe a fost adoptată cu interpretarea eronată a normelor legale și aprecierea greșită a materialului probator, menținându-și poziția privind caracterul ilegal al procedurilor de control și al actelor emise în cadrul acestora.

Apelanta a reiterat că delegațiile de control și notele de motivare nu i-au fost prezentate și înmânate la începutul controalelor inopinate, fiind comunicate abia la 14 martie 2023, prin scrisoarea Centrului de Sănătate Publică Chișinău nr. 02-10/2027 din 7 martie 2023, împreună cu solicitarea contrasemnării și restituirii actelor. În opinia sa, această împrejurare demonstrează încălcarea art. 18 alin. (2) și art. 20 alin. (3) din Legea nr. 131/2012.

A susținut că inspectorii nu au respectat condițiile cumulative prevăzute de art. 21 alin. (1) din aceeași lege pentru începerea controlului, referitoare la prezentarea legitimației, înmânarea delegației de control și existența probelor care justifică efectuarea unui control inopinat. De asemenea, a invocat desfășurarea verificărilor în lipsa reprezentanților societății, contrar prevederilor art. 24 alin. (2) lit. c) din Legea nr. 131/2012.

Referitor la susținerea ANSP potrivit căreia vânzătorii ar fi refuzat accesul inspectorilor în interiorul gheretelor și primirea delegațiilor și a notelor de motivare, apelanta a arătat că asemenea împrejurări nu sunt consemnate în procesele-verbale de control comunicate. A invocat art. 26 alin. (4) din Legea nr. 131/2012, potrivit căruia faptele care împiedică efectuarea controlului trebuie consemnate în procesul-verbal, cu respectarea cerințelor privind semnarea acestuia de către inspector și reprezentantul persoanei controlate sau, în caz de refuz ori de imposibilitate a prezenței acestuia, de cel puțin doi martori. Totodată, a susținut că nici pretinsul refuz de semnare ori de primire a proceselor-verbale nu a fost documentat în condițiile art. 28 alin. (4) din aceeași lege.

Apelanta a afirmat că modalitatea de desfășurare a controalelor a lipsit-o de posibilitatea exercitării drepturilor prevăzute de art. 25 din Legea nr. 131/2012, inclusiv de a verifica împuternicirile inspectorilor, de a fi informată despre drepturile și obligațiile sale, de a prezenta explicații și probe, de a formula obiecții și de a participa personal sau prin reprezentant la verificări.

În continuare, a contestat respectarea procedurii de întocmire și semnare a celor 21 de procese-verbale de control, susținând că acestea au fost perfectate ulterior, la sediul autorității, semnate electronic și expediate societății pentru contrasemnare. În acest sens, a invocat neconcordanțele dintre datele controalelor, momentele aplicării semnăturilor electronice și datele întocmirii proceselor-verbale contravenționale, în care actele de control erau deja indicate drept anexe.

Astfel, a menționat că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00472 din 17 februarie 2023, aferent verificării unității comerciale din str. Independenței nr. 14/1, a fost semnat de inspectori la 20 și 21 februarie 2023, deși procesul-verbal contravențional întocmit la 17 februarie 2023 făcea deja trimitere la acesta. Pentru unitatea comercială din str. Ismail nr. 98/3, a arătat că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00548 din 21 februarie 2023 a fost semnat la 22 februarie 2023, fiind însă menționat ca anexă în actul contravențional întocmit în ziua verificării.

De asemenea, a indicat că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00522 din 20 februarie 2023, aferent unității comerciale de la intersecția bd. Mircea cel Bătrân cu str. Ion Dumeniuc, a fost semnat la 26 și 27 februarie 2023, deși actul contravențional întocmit la data controlului îl indica deja drept anexă. Referitor la unitatea comercială din str. Sarmizegetusa nr. 1, a susținut că procesul-verbal de control nr. PV-ANSP-2023-00761 din 6 martie 2023 a fost semnat la orele 13:54 și 15:40, în timp ce procesul-verbal contravențional indica ora întocmirii 12:30 și făcea deja trimitere la acesta. A afirmat că situații similare se regăsesc și în celelalte proceduri contestate.

Prin raportare la aceste împrejurări, apelanta a criticat concluzia primei instanțe privind respectarea procedurii administrative, motivarea corespunzătoare a actelor și exercitarea legală a dreptului discreționar de către ANSP. A invocat prevederile art. 44, art. 69 și art. 70 din Codul administrativ, susținând că autoritatea nu a informat-o

în timp util despre inițierea procedurilor și nu i-a asigurat participarea efectivă la acestea.

Totodată, a contestat admisibilitatea fotografiilor prezentate de intimată pentru confirmarea comercializării produselor din tutun, considerând că acestea au fost obținute cu încălcarea legii și nu puteau fi valorificate ca probe, prin prisma art. 117 alin. (3) din Codul de procedură civilă.

În cele din urmă, apelanta a susținut că întocmirea separată a proceselor-verbale contravenționale contravine art. 28 alin. (10) din Legea nr. 131/2012 și art. 442 alin. (1^1) din Codul contravențional, potrivit cărora procesul-verbal de control care constată fapta contravențională, cu respectarea cerințelor legale, substituie procesul-verbal cu privire la contravenție. În consecință, a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii primei instanțe și pronunțarea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii.

Poziția intimatului pe marginea apelului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38, 216 alin. (1) lit. a) și alin. (2) din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere asupra apelului depus în prezenta cauză, însă pînă la data examinării cererii de apel nu a fost depusă nicio referință.

Admisibilitatea apelului:

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, *instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului*.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, *apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel*.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) a fost pronunțat public la data de 9 octombrie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 17 octombrie 2024. Prin urmare, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată*.

În speță, hotărârea motivată a fost notificată părții apelante la data de 31 decembrie 2024 (f.d. 224), iar motivarea apelului a fost depusă la 3 ianuarie 2025 (f.d.243). Astfel, Completul judiciar constată că motivarea apelului a fost depusă în termenul prevăzut la 232 alin. (2) din Codul administrativ.

Potrivit art. 233 alin. (2) din Codul administrativ, *cererea de apel se semnează de apelant sau de reprezentantul lui legal ori împuternicit*.

Completul judiciar a stabilit că cererea de apel și motivarea apelului au fost semnate de către directorul general al SRL „Moldpresa Grup", Pușcuța Serghei.

Totodată, se constată că apelanta a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 de lei, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Astfel, în temeiul prevederilor art. 232, 233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel, motiv pentru care se purcede la examinarea apelului în fond.

Argumentele părților în cadrul judecării apelului:

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul apelantei, SRL „Moldpresa Grup" și reprezentantul intimatei, Agenția Națională pentru Sănătate Publică, nu s-au prezentat și nu au comunicat instanței de apel motivele neprezentării, citarea legală fiind îndeplinită. Astfel, Completul judiciar conducându-se de prevederile art. 239 alin. (2) din Codul administrativ, a dispus examinarea cauzei în lipsa participanților neprezenți.

Aprecierea instanței de apel:

Subsumând punctul de vedere al participanților, normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, *examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul*.

Potrivit art. 219 alin. (1) și (3) din Codul 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 nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces*.

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, *instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele*

legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

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 şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (*HiroBalani v. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce iau fost prezentate.

Instanţa de apel menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, prin demersul nr. 1-05/2-140 din 9 februarie 2023, Direcția generală economie, comerț și turism a Consiliului municipal Chișinău a solicitat verificarea respectării legislației privind comercializarea produselor din tutun la unitățile comerciale ambulante ce aparțin SRL „Moldpresa Grup”.

În urma acestui demers, inspectorii Centrului de Sănătate Publică Chișinău din cadrul Agenției Naționale pentru Sănătate Publică au inițiat controale inopinate la 21 de unități comerciale ale societății, amplasate în municipiul Chișinău. În vederea efectuării verificărilor au fost emise delegațiile de control și întocmite notele de motivare aferente, controalele vizând respectarea interdicției de comercializare a produselor din tutun și a produselor conexe prin rețeaua de comerț ambulant.

Rezultatele verificărilor au fost consemnate în 21 de procese-verbale de control, întocmite în perioada 17 februarie - 6 martie 2023. Potrivit constatărilor inspectorilor, la unitățile comerciale verificate se comercializau produse din tutun și produse conexe, fapt apreciat de autoritate ca fiind contrar art. 25 alin. (1) lit. b) din

Legea nr. 278/2007 privind controlul tutunului. În legătură cu faptele consemnate au fost întocmite și procesele-verbale cu privire la contravenții contestate în prezenta cauză, datate în perioada 17 februarie - 16 martie 2023.

Prin scrisoarea Centrului de Sănătate Publică Chișinău nr. 02-10/2027 din 7 martie 2023, recepționată de societate la 14 martie 2023, SRL „Moldpresa Grup" a fost informată despre controalele efectuate, fiindu-i remise actele aferente verificărilor, cu solicitarea contrasemnării și restituirii acestora.

La 17 martie 2023, prin scrisoarea nr. 03/5-113, societatea și-a exprimat dezacordul cu actele comunicate, invocând nerespectarea procedurii de inițiere și desfășurare a controalelor. În esență, aceasta a contestat prezentarea și înmânarea delegațiilor de control și a notelor de motivare, asigurarea participării reprezentanților săi la verificări, precum și modalitatea de întocmire, semnare și comunicare a proceselor-verbale.

Ulterior, SRL „Moldpresa Grup" a formulat cererea prealabilă nr. 03/4-146 din 7 aprilie 2023, prin care a solicitat Agenției Naționale pentru Sănătate Publică anularea delegațiilor de control, a notelor de motivare, a proceselor-verbale de control și a proceselor-verbale cu privire la contravenții.

La 26 aprilie 2023, societatea a recepționat invitația de participare la ședința Consiliului pentru soluționarea disputelor din cadrul ANSP, stabilită pentru 3 mai 2023. Cererea prealabilă a fost examinată în cadrul acestei ședințe, iar prin răspunsul nr. 01-2-1862 din 12 mai 2023, comunicat societății la 17 mai 2023, ANSP a respins solicitarea de anulare a actelor.

Nefiind de acord cu rezultatul procedurii prealabile, la 13 iunie 2023, SRL „Moldpresa Grup" a înaintat prezenta acțiune în contencios administrativ, solicitând anularea actelor aferente controalelor și a răspunsului emis de ANSP la cererea prealabilă.

Prima instanță, fiind învestită cu judecarea prezentei cauze, a ajuns la concluzia netemeiniciei acţiunii şi a respins-o integral.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art. 225 din Codul administrativ, art. 239 - 241 din Codul de procedură civilă, constată că aceasta urmează a fi menţinută, or, instanţa de fond, corect a elucidat şi constatat circumstanţele cauzei, a verificat şi apreciat obiectiv, probele prezente la materialele cauzei, stabilind corect circumstanțele de fapt și aplicând corect legislația pertinentă ce guvernează raportul litigios.

Admisibilitatea acțiunii.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul 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*.

Conform art. 3 din Codul 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*.

Articolul 5 din Codul administrativ, prevede că *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 şi se aplică nemijlocit legea*.

Potrivit art. 20 din Codul administrativ, *dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod*.

Conform art. 206 alin.(1) lit. a) din Codul administrativ, *o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acţiune în contestare)*.

Din punct de vedere a felului acțiunii în contencios administrativ, reieșind din cerințele formulate, Completul de judecată apreciază că acțiunea înaintată de reclamanta SRL „Moldpresa Grup" reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a), coroborate cu art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Or, elementul central al obiectului acțiunii în contestare constă în anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual, iar, în speță, reclamanta urmărește anularea actelor emise de Agenția Națională pentru Sănătate Publică în cadrul controalelor inopinate și a deciziei adoptate în procedura prealabilă.

Potrivit art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, *cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ*.

În acord cu prevederile art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, *acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel*.

Astfel, ținând cont de obiectul acțiunii și având în vedere prevederile art. 191 alin. (1) din Codul administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), ulterior (sediul Centru) or, obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin. (2) și (3) a art. 191 din Codul administrativ.

Prin urmare, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de SRL „Moldpresa Grup", cu respectarea competenței jurisdicționale materiale și teritoriale.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, *actul administrativ individual este orice dispoziţie, 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*.

Articolul 11 alin. (1) lit. a) și (2) din Codul administrativ, prescrie că *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile - actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat. Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terţii, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia*.

Conform art. 53 alin.(1) din Constituție, *persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei*.

În conformitate cu art. 17 din Codul administrativ, *drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă*.

În accepţiunea art. 39 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, *controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. 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*.

Potrivit art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere*.

Completul judiciar reține că, unul dintre elementele definitorii ale acțiunii în contencios administrativ, este revendicarea unui drept propriu, vătămat prin una din formele activității administrative. Or, reclamantul care înaintează acțiunea trebuie să urmărească și să justifice procesual, pentru testul de admisibilitate, revendicarea unui drept subiectiv propriu căruia i se aduce atingere prin activitatea administrativă contestată.

Reclamantul are dreptul la înaintarea acțiunii în contencios administrativ ori de câte ori se deduce la o examinare în *prima facie* - circumstanțele din cererea sa, acte, dosar administrativ etc. probabilitatea (posibilitatea) lezării unui drept al său prin actul administrativ individual contestat. Probabilitatea că dreptul subiectiv ar putea fi vătămat este prezumată de fiecare dată când o persoană este destinatar (art. 11

alin. (2) enunțul 1 din Codul administrativ) al actului administrativ individual defavorabil sau este terț.

În speță, prin prisma art. 10 și 11 din Codul administrativ, reclamanta SRL „Moldpresa Grup” este destinatarul actelor administrative contestate.

În lumina circumstanțelor relatate, Completul de judecată conchide că, prin acțiunea depusă, reclamanta SRL „Moldpresa Grup” a revendicat apărarea, pe calea controlului judecătoresc, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ, corespunzător, condiția revendicării unui drept legitim, în conformitate cu art. 39 din Codul administrativ, este întrunită.

Conform art. 19 din Codul administrativ, „*cererea prealabilă este instituţia care oferă o cale de soluţionare prejudiciară a litigiilor administrative*”.

În conformitate cu art. 162 din Codul administrativ, „*(1) Procedura prealabilă urmăreşte scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. (2) Dacă autoritatea publică nu soluţionează petiţia în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă. (3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterea unui act administrativ individual*”.

Conform art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, *până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege*.

Astfel, din actele cauzei rezultă că, SRL „Moldpresa Grup” a solicitat anularea actelor contestate prin cererea prealabilă nr. 03/4-146 din 7 aprilie 2023, adresată Agenției Naționale pentru Sănătate Publică.

Prin răspunsul nr. 01-2-1862 din 12 mai 2023, comunicat reclamantei la 17 mai 2023, autoritatea a respins cererea prealabilă.

În acelaşi timp, art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, stipulează că, *acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluţionarea acesteia*.

La caz, răspunsul Agenției Naționale pentru Sănătate Publică nr. 01-2-1862 din 12 mai 2023, prin care a fost respinsă cererea prealabilă, a fost comunicat reclamantei la 17 mai 2023, iar acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la 13 iunie 2023. Prin urmare, Completul judiciar constată că reclamanta a sesizat instanța în interiorul termenului legal de 30 de zile, prevăzut de art. 209 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, reclamanta SRL „Moldpresa Grup” este subiect de sesizare a instanței de contencios administrativ, a respectat procedura de adresare în instanța de judecată, precum și termenul de

depunere a acțiunii în instanța de judecată, iar acțiunea depusă nu este exceptată de la controlul judiciar, prin urmare motive de inadmisibilitate a acțiunii în conformitate cu prevederile art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, la caz nu sunt, din care considerente, instanța de fond corect a conchis asupra întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii.

Cu referire la fondul acțiunii.

Potrivit art. 224 alin. (1) lit. a) și f) din Codul administrativ, *„examinând acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: a) în baza unei acţiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum şi o eventuală decizie de soluţionare a cererii prealabile, dacă acestea sunt ilegale şi prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;* ***f) respinge acţiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condiţiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit.a)–e)***.

Conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ, *fiecare participant probează faptele pe care îşi întemeiază pretenţia.*

La acest capitol se reține și dispozițiile art. 22 alin. (1), coroborat cu art. 219 alin. (1) din Codul administrativ, care stipulează că *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*.

În cele ce succed, Completul judiciar reiterează că reclamanta SRL „Moldpresa Grup”, înaintând prezenta acțiune în contencios administrativ, a solicitat anularea delegațiilor de control și a notelor de motivare aferente, a celor 21 de procese-verbale de control și a proceselor-verbale cu privire la contravenții întocmite în legătură cu verificările efectuate la unitățile sale comerciale, precum și a răspunsului Agenției Naționale pentru Sănătate Publică nr. 01-2-1862 din 12 mai 2023, prin care a fost respinsă cererea prealabilă.

Cu raportare la speța în cauză, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru reține că, potrivit art. 18 alin. (1^1) din Legea nr. 10 din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), *„Controlul de stat în domeniul sănătății publice al persoanelor care practică activitate de întreprinzător se planifică, se efectuează și se înregistrează în conformitate cu prevederile Legii nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activităţii de întreprinzător”*.

Conform art. 18 alin. (2) pct. 9) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), *„Personalul autorizat cu drept de control de stat în domeniul sănătății publice, în exercițiul funcțiunii, are dreptul: […] 9) să verifice respectarea legislației privind importul, producerea, ambalarea, etichetarea, inclusiv aplicarea avertismentelor de sănătate pe produsele din tutun, și*

comercializarea produselor din tutun și să aplice sancțiuni în conformitate cu legislația în vigoare".

Potrivit art. 25 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Se interzice comercializarea produselor din tutun, a produselor conexe, a dispozitivelor și a accesoriilor de utilizare, reîncărcare sau încălzire a acestora: […] b) prin rețeaua de comerț ambulant, la tarabe sau tejghele improvizate, prin automate comerciale*".

Conform art. 3 din Legea nr. 231 din 23 septembrie 2010 cu privire la comerțul interior (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), noțiunea de comerț ambulant desemnează „*activitate de comerț cu amănuntul realizată prin unități comerciale ambulante*", iar noțiunea de unitate de comerț ambulant desemnează „*unitate care desfășoară activitate de comerț cu amănuntul conform specificului stabilit în compartimentul E din anexa nr. 5*". Potrivit poziției 34 din compartimentul E al anexei nr. 5 la aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), ghereta este definită ca „*Structură prefabricată nedemontabilă, transportabilă integral, cu o suprafață totală de până la 12 m*^{2}".

Potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Termenul prevăzut la alin. (1) nu se aplică în cazul în care există temeiuri pentru efectuarea unui control inopinat, conform art. 19. În acest caz, un exemplar al delegației de control, semnată de persoana responsabilă a organului de control, se înmânează, contra semnătură, persoanei care urmează a fi supusă controlului la începutul controlului*".

Conform art. 19 alin. (1) pct. 2) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Organul de control poate decide efectuarea controalelor inopinate asupra unei persoane, în baza evaluării riscurilor, precum și poate emite inspectorului delegație de control, doar în cazul: […] 2) deținerii informațiilor/indiciilor, susținute prin probe aflate în posesia organelor de control, despre existența situațiilor de avarie, incident sau încălcare gravă a regulilor de securitate ori siguranță care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor, dacă sunt întrunite următoarele condiții: a) necesitatea inițierii controlului este motivată în prealabil; b) poate fi rezonabil stabilit, din informația deținută până la inițierea controlului și din nota de motivare, că doar intervenția inopinată prin control va preveni și/sau stopa încălcările care în mod iminent provoacă prejudicii sau că astfel ar putea fi diminuate substanțial prejudiciile deja cauzate*".

În conformitate cu art. 19 alin. (2^1) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Plângerile și petițiile, inclusiv sesizările sau solicitările organelor de drept sau ale altor organe de stat, pot constitui temei pentru un control inopinat doar în condițiile respectării prevederilor alin. (1) și (2)*

și doar dacă circumstanțele sau informațiile pe care acestea le conțin, fiind analizate în baza evaluării riscurilor, indică în mod rezonabil asupra unei posibile încălcări care în mod iminent provoacă prejudicii și dacă aceste circumstanțe și informații sunt probate în vreun fel. Plângerile, petițiile sau alte sesizări care nu motivează inițierea imediată a unui control inopinat, în baza analizei riscurilor, pot fi luate în considerare la următoarea planificare anuală a controalelor".

Potrivit art. 19 alin. (3^1) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Nota de motivare pentru inițierea controlului inopinat în temeiul alin. (1) pct. 2) conține analiza și argumentarea necesară privind întrunirea condițiilor stabilite la punctul în cauză. În cadrul notei se va argumenta necesitatea intervenției prin expunerea în detaliu a circumstanțelor și informației ce stau la baza concluziilor și acțiunilor organului de control, posibilele încălcări ce rezultă din informația și probele deținute până la inițierea controlului și estimarea rezonabilă a pericolului și consecințelor în cazul neintervenției organului de control*".

Conform art. 20 alin. (1) din Legea nr. 131 din 8 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Controlul se efectuează în temeiul delegației semnate de conducătorul organului abilitat cu funcții de control*". Alineatul (3) al aceluiași articol prevede că „*În cazul controalelor planificate, delegația de control se întocmește în temeiul planului controalelor, aprobat și înregistrat. În cazul controalelor inopinate se întocmește delegația de control, în temeiul art. 19, precum și nota de motivare aferentă. La delegația pentru controale inopinate se anexează nota de motivare în baza căreia a fost emisă delegația, astfel încît persoana care urmează a fi supusă controlului să poată lua cunoștință de nota în cauză*".

Potrivit art. 21 alin. (1) lit. a)-c) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Inspectorul are dreptul să înceapă controlul conform procedurii stabilite de prezenta lege doar în cazul cînd sînt întrunite cumulativ următoarele condiții: a) prezentarea legitimației; b) înmînarea exemplarului delegației de control; c) existența probelor care demonstrează prezența unuia sau mai multor temeiuri dintre cele specificate la art. 19, în cazul controalelor inopinate*".

Conform art. 21 alin. (4) și (5) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*În cazul cînd nu sînt respectate prevederile alin. (1)–(3), persoana supusă controlului este în drept: a) să interzică accesul în incintă și să refuze orice cooperare cu persoana care pretinde a fi inspector; b) să apeleze la suportul organelor de poliție pentru evacuarea din incintă a persoanei care pretinde a fi inspector*", respectiv „*În cazul cînd nu sînt respectate prevederile alin. (1)–(3), persoana supusă controlului este obligată să anunțe autoritatea de supraveghere a controalelor despre încălcările depistate*".

Potrivit art. 22 alin. (1) și (2) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Indiferent de temeiul invocat și de tipul controlului, acesta nu poate fi efectuat și delegația de control nu mai este valabilă la expirarea a 5 zile calendaristice de la data începerii controlului*”, respectiv „*În cazul controalelor inopinate, termenul de 5 zile poate fi prelungit cu încă 5 zile de către conducătorul organului de control în baza unei decizii motivate, care poate fi contestată de către persoana supusă controlului*”.

Conform art. 24 alin. (2) lit. c) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*În procesul efectuării controlului, inspectorul nu este în drept: […] c) să efectueze, în cazul controlului inopinat, controale în lipsa reprezentanților persoanei supuse controlului, dacă există temeiuri de a considera că absența acestora este nejustificată*”.

Potrivit art. 25 lit. a), d), g) și h) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*În procesul efectuării controlului, persoana supusă controlului este în drept: a) să verifice delegația de control și să ia cunoștință de legitimația de serviciu a inspectorului; […] d) să prezinte dovezi și explicații în favoarea sa; […] g) să ia cunoștință de procesul-verbal de control și de alte documente, întocmite în cadrul controlului; h) să asiste personal sau prin reprezentantul său în procesul controlului*”.

Conform art. 26 alin. (1) lit. c) și d) și alin. (2) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Persoana supusă controlului este obligată: […] c) să permită accesul inspectorilor în încăperile sale de serviciu pe parcursul programului de lucru; d) să asigure, la inițierea controlului și pe durata desfășurării acestuia, prezența conducătorului său ori a reprezentantului*”, iar „*Persoana supusă controlului și angajații acesteia, în limitele competenței, au obligația de a coopera cu inspectorul și de a contribui la exercitarea drepturilor acestuia specificate la art. 23*”.

Potrivit art. 26 alin. (4) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor), „*Orice constatare a unui fapt, care ulterior nu poate fi probat sau care împiedică efectuarea controlului (lipsa persoanei la adresa indicată, îngrădirea accesului, refuzul de a prezenta documentația solicitată etc.), stabilit de inspector în procesul efectuării controlului, va fi consemnat în procesul-verbal de control, semnat de inspector și de reprezentantul persoanei supuse controlului sau, în caz de refuz ori de imposibilitate a prezenței acestuia, de cel puțin 2 martori*”.

Conform art. 28 alin. (1) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data întocmirii proceselor-verbale de control), „*Procedura de control se încheie prin întocmirea de către inspectori a unui proces-verbal de control, care se completează și se semnează de toți inspectorii indicați în delegația de control, la locul efectuării controlului*”.

Potrivit art. 28 alin. (3) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data întocmirii proceselor-verbale de control), „*Procesul-verbal de control se întocmește*

în două exemplare, iar în cazul constatării semnelor componenței de infracțiune – 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 întocmește în formă electronică, actul se semnează cu semnătură electronică de către toți inspectorii și de către persoana supusă controlului".

Conform art. 28 alin. (4) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data comunicării proceselor-verbale de control), „*Un exemplar al procesului-verbal de control se înmînează persoanei supuse controlului, cu efectuarea unei mențiuni scrise despre aceasta pe al doilea exemplar, confirmată prin semnătura persoanei ce recepționează procesul-verbal. În cazul în care persoana supusă controlului refuză să semneze și/sau să primească procesul-verbal de control, sub semnătura inspectorilor se face mențiunea respectivă. Procesul-verbal de control în format electronic care nu a fost semnat de persoana supusă controlului se transmite acesteia prin orice modalitate care permite organului de control confirmarea recepționării procesului-verbal de către persoana controlată. Comunicarea și recepționarea procesului-verbal semnat cu semnătură electronică avansată calificată la adresa electronică indicată de persoana supusă controlului se consideră comunicare la sediul acesteia*".

Potrivit art. 28 alin. (10) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data întocmirii actelor contestate), „*În cazul în care în procesul-verbal de control se constată o contravenție, acesta substituie procesul-verbal de constatare a contravenției, avînd regim juridic și forță juridică similare. Constatarea contravențiilor identificate în timpul efectuării controlului și aplicarea sancțiunilor, conform competenței, se vor efectua în limitele stabilite de prezenta lege și cu aplicarea cerințelor stabilite de Codul contravențional*".

Conform art. 31 alin. (1) și (3) din aceeași lege (în redacția în vigoare la data efectuării controalelor și întocmirii actelor contestate), „*Rezultatele controlului se consideră nule și nu pot servi drept temei pentru executarea prescripției privind înlăturarea încălcărilor și/sau pentru aplicarea sancțiunilor respective în cazul în care controlul a fost efectuat de organul de control și/sau de colaboratorii acestuia cu încălcarea prevederilor prezentei legi*", respectiv „*Declararea nulității rezultatelor controlului are ca efect nulitatea prescripțiilor emise și sancțiunilor aplicate în temeiul rezultatelor controlului*".

În lumina celor expuse și întru verificarea legalității actului administrativ contestat, Completul judiciar reține că, litigiul dedus judecății privește exercitarea atribuțiilor de control ale Agenției Naționale pentru Sănătate Publică asupra activității de comercializare a produselor din tutun în unitățile comerciale aparținând SRL „Moldpresa Grup", precum și respectarea condițiilor legale de inițiere, desfășurare și documentare a controalelor respective.

Sub aspectul competenței materiale a autorității, instanța de fond a reținut întemeiat că verificarea respectării legislației privind comercializarea produselor din tutun se încadrează în atribuțiile Agenției Naționale pentru Sănătate Publică. Competența în discuție rezultă expres din art. 18 alin. (2) pct. 9) din Legea nr. 10/2009, astfel încât intervenția autorității în acest domeniu nu poate fi considerată, prin ea însăși, o depășire a atribuțiilor conferite prin lege.

Totodată, existența acestei competențe nu dispensează autoritatea de respectarea procedurii speciale instituite prin Legea nr. 131/2012. Atribuția de a verifica respectarea legislației și condițiile în care această atribuție poate fi exercitată constituie elemente distincte ale controlului de legalitate, care trebuie examinate cumulativ.

Referitor la regimul juridic al activității verificate, Completul judiciar reține că art. 25 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 278/2007 instituia, la data controalelor, interdicția comercializării produselor din tutun și a celorlalte produse enumerate de normă prin rețeaua de comerț ambulant. Aplicarea acestei interdicții presupune stabilirea tipului unității comerciale și a desfășurării efective a activității prohibite.

Prin raportare la art. 3 și la compartimentul E din anexa nr. 5 la Legea nr. 231/2010, încadrarea unei unități comerciale în categoria gheretelor atrage aplicarea regimului juridic al unităților de comerț ambulant. Pentru această calificare este relevantă configurația unității comerciale și corespondența sa cu tipologia stabilită de lege, iar nu simplul fapt al desfășurării activității într-un amplasament utilizat în mod constant.

În consecință, caracterul stabil al amplasării unei gherete nu înlătură, prin el însuși, apartenența acesteia la categoria unităților de comerț ambulant. De asemenea, existența unei notificări de inițiere a activității de comerț nu poate fi interpretată ca o derogare de la interdicțiile prevăzute de legislația specială privind controlul tutunului. Notificarea activității nu conferă comerciantului un drept de a desfășura operațiuni pe care legea le interzice în unitatea comercială respectivă.

Cu privire la conținutul măsurilor dispuse, Completul judiciar reține că procesele-verbale examinate cuprind prescripții privind excluderea produselor din tutun din comercializare, fiind stabilite termene pentru înlăturarea încălcărilor. Astfel, în procesul-verbal nr. PV-ANSP-2023-00522 a fost indicat termenul de 24 martie 2023, iar în procesul-verbal nr. PV-ANSP-2023-00756 – termenul de 14 aprilie 2023. Sub acest aspect, intervenția autorității a urmărit conformarea activității comerciale cu interdicția instituită de lege, fără a dispune încetarea integrală a activității unităților comerciale.

În ceea ce privește realitatea verificărilor și a situației materiale constatate, instanța de fond a valorificat fotografiile și bonurile fiscale anexate la dosar, la filele 189-197, apreciindu-le ca elemente care confirmă deplasarea inspectorilor și comercializarea produselor din tutun. Aceste mijloace de probă prezintă relevanță

pentru verificarea susținerii apelantei potrivit căreia procedurile de control ar fi fost doar mimate.

Afirmația că inspectorii nu s-ar fi deplasat la unitățile comerciale nu poate fi dedusă exclusiv din comunicarea ulterioară a documentelor sau din data aplicării semnăturilor electronice. Momentul efectuării unei constatări materiale și momentul semnării înscrisului prin care aceasta este documentată reprezintă împrejurări distincte. Prin urmare, eventualele nereguli privind perfectarea proceselor-verbale nu demonstrează, prin ele însele, inexistența verificărilor la fața locului.

Nici solicitarea de excludere a fotografiilor nu poate fi admisă exclusiv în temeiul afirmației generale că întreaga procedură de control ar fi fost ilegală. Pentru aplicarea regulii privind inadmisibilitatea probelor obținute cu încălcarea legii trebuie identificată încălcarea concretă care afectează obținerea mijlocului de probă respectiv. Simpla contestare a actului administrativ nu determină automat inadmisibilitatea tuturor materialelor pe care autoritatea și-a întemeiat constatările.

Totodată, valoarea probatorie a fotografiilor trebuie apreciată în limitele împrejurărilor pe care acestea le pot demonstra. Imaginile privind existența produselor din tutun sau efectuarea unei operațiuni de vânzare pot susține constatările materiale ale autorității, însă nu demonstrează în mod necesar prezentarea legitimației, înmânarea delegației, comunicarea notei de motivare ori respectarea condițiilor de documentare a refuzului. Dovedirea comercializării produselor și dovedirea regularității procedurii de control nu se confundă.

Cu referire la inițierea controalelor, Completul judiciar reține că acestea au fost precedate de sesizarea Direcției generale economie, comerț și turism nr. 1-05/2-140 din 9 februarie 2023, în legătură cu care autoritatea a întocmit note de motivare și a emis delegații de control pentru verificarea unităților comerciale aparținând SRL „Moldpresa Grup”. Notele de motivare examinate identifică persoana supusă controlului, unitatea comercială vizată, prevederile legale a căror respectare urma să fie verificată și evaluarea riscului prin raportare la metodologia aplicabilă.

Astfel, verificările au avut un obiect determinat, constând în respectarea interdicției de comercializare a produselor din tutun prin rețeaua de comerț ambulant, și au fost precedate de întocmirea documentelor de inițiere prevăzute de lege. În aceste condiții, împrejurarea că delegațiile și notele de motivare au fost recepționate ulterior de societate nu demonstrează, prin ea însăși, că acestea nu existau la momentul începerii controalelor ori că procedurile au fost inițiate fără documentele necesare.

Suplimentar, din procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului din 3 mai 2023 rezultă că, în cadrul examinării cererii prealabile, a fost analizat și conținutul procesului-verbal nr. 00473 din 17 februarie 2023, în care sunt individualizate vânzătoarea și conduita acesteia referitoare la primirea delegației de control și a notei de motivare. Aceste elemente, coroborate cu materialele fotografice și cu celelalte înscrisuri aferente verificărilor, susțin realitatea interacțiunii inspectorilor

cu personalul unităților comerciale și infirmă caracterul pur formal sau fictiv atribuit de apelantă tuturor controalelor.

Prin urmare, afirmația că autoritatea nu ar fi consemnat în niciun act asemenea împrejurări este prea generală și nu poate fi acceptată fără confruntarea cu fiecare proces-verbal. În același timp, existența unei mențiuni redactate de inspectori nu epuizează examinarea legalității documentării refuzului.

Obligația persoanei controlate și a angajaților săi de a coopera cu inspectorii nu înlătură obligațiile procedurale ale organului de control. Un refuz de cooperare poate fi valorificat în aprecierea conduitei persoanei controlate numai în măsura în care este stabilit și documentat potrivit legii. În mod corespunzător, refuzul constatat la o anumită unitate comercială nu poate fi extins, prin prezumție, asupra tuturor verificărilor efectuate la celelalte subdiviziuni ale societății.

Cu privire la comunicarea actelor prin scrisoare, Completul judiciar reține că art. 28 alin. (4) din Legea nr. 131/2012 permitea transmiterea procesului-verbal electronic nesemnat de persoana controlată printr-o modalitate care asigura confirmarea recepționării. În consecință, expedierea ulterioară a unui asemenea document nu reprezintă, prin ea însăși, o modalitate de comunicare interzisă de lege.

Această regulă privește însă comunicarea rezultatului controlului și nu înlocuiește cerințele referitoare la începerea lui. Faptul că societatea a primit ulterior delegațiile și notele de motivare nu demonstrează, fără alte elemente, că acestea i-au fost prezentate în condițiile art. 18 alin. (2) și art. 21 alin. (1) din Legea nr. 131/2012.

Din procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru soluționarea disputelor din cadrul ANSP din 3 mai 2023 rezultă că SRL „Moldpresa Grup” a participat la examinarea cererii prealabile prin reprezentanta sa, Veronica Homov, care și-a expus poziția asupra modalității de desfășurare a controalelor și a răspuns întrebărilor membrilor Consiliului. Dezbaterile au vizat inclusiv prezentarea delegațiilor și a notelor de motivare, participarea reprezentanților societății, întocmirea și semnarea proceselor-verbale, precum și probele pe care autoritatea și-a întemeiat constatările. Prin urmare, la etapa procedurii prealabile, societății i-a fost asigurată exercitarea efectivă a dreptului de a-și prezenta obiecțiile, acestea fiind supuse unei examinări contradictorii.

Referitor la datele aplicării semnăturilor electronice, Completul judiciar distinge între legalitatea utilizării formei electronice și respectarea momentului și locului încheierii procedurii. Legea permitea întocmirea electronică a procesului-verbal, astfel încât alegerea acestui suport nu constituie o încălcare. Totuși, posibilitatea utilizării semnăturii electronice nu echivalează cu înlăturarea cerințelor prevăzute de art. 28 alin. (1) și nici cu prelungirea implicită a duratei controlului.

Cu referire la diferența dintre data indicată în procesul-verbal nr. PV-ANSP-2023-00522 și datele aplicării semnăturilor electronice, Completul judiciar reține că această împrejurare nu demonstrează, prin ea însăși, că verificarea la fața locului nu

a avut loc sau că situația materială consemnată de inspectori nu corespunde realității. Data aplicării semnăturii electronice atestă momentul semnării documentului de către inspectorul respectiv și nu se confundă în mod necesar cu momentul efectuării constatărilor materiale. Prin urmare, neconcordanța invocată nu susține, singură, afirmația apelantei potrivit căreia controalele ar fi fost doar mimate.

În același sens, menționarea procesului-verbal de control într-un act contravențional întocmit anterior aplicării tuturor semnăturilor electronice nu dovedește, prin ea însăși, inexistența documentării verificării la acea dată. Argumentul privește succesiunea perfectării înscrisurilor și nu infirmă automat constatările materiale susținute de celelalte probe administrate.

În ceea ce privește întocmirea separată a proceselor-verbale cu privire la contravenții, argumentul apelantei trebuie examinat prin delimitarea regimului controlului administrativ de cel al constatării și sancționării contravențiilor. Regula substituirii procesului-verbal contravențional prin procesul-verbal de control operează în condițiile prevăzute de lege, inclusiv sub aspectul respectării cerințelor Codului contravențional. Din această regulă nu rezultă că simpla existență a unui document contravențional distinct ar determina automat nulitatea delegației, a notei de motivare sau a prescripției administrative.

Totodată, verificarea legalității actelor întocmite în cadrul raporturilor juridice contravenționale se supune procedurii speciale, în condițiile art. 2 alin. (3) lit. b) din Codul administrativ. Reunirea acestor pretenții într-o cerere înaintată în contencios administrativ nu modifică natura juridică a actelor și nu permite examinarea lor nediferențiată, ca și cum toate ar constitui acte administrative individuale supuse aceluiași regim de contestare.

Prin urmare, Completul judiciar reține ca fiind întemeiate constatările primei instanțe referitoare la competența ANSP în materia controlului comercializării produselor din tutun, la existența interdicției legale aplicabile unităților de comerț ambulant și la relevanța materialelor fotografice și a bonurilor fiscale pentru stabilirea situației materiale. Aceste constatări nu dispensează însă instanța de examinarea distinctă a criticilor referitoare la temeiurile controlului inopinat, înmânarea documentelor, documentarea refuzului și încheierea procedurii.

Celelalte argumente invocate de apelantă, apreciate în raport cu ansamblul probelor administrate și cu normele legale aplicabile, nu relevă împrejurări de natură să infirme considerentele decisive ale hotărârii contestate și să justifice casarea acesteia.

Completul judiciar va respinge ca fiind neîntemeiată și critica părții apelante, potrivit căreia, instanța de fond nu a dat o apreciere corectă circumstanțelor cauzei, or, rolul activ exercitat de instanță, în deslușirea corectă a raportului dintre părți, este evident manifestat, cauza fiind examinată sub toate aspectele, fiind stabilite circumstanțele de fapt, legea materială ce guvernează raportul juridic, fiind create participanților la proces, condiții obiective și echitabile, pentru exercitarea

drepturilor și obligațiunilor procedurale, fapt ce se înscrie în exigențele dreptului părților la un proces echitabil, garantat și asigurat prin art.6 al Convenției Europene pentru apărarea a Drepturilor Omului.

Reieșind din cele enunțate, Completul judiciar învederează că soluția asupra fondului cauzei, la care a ajuns instanţa de fond, de respingere ca neîntemeiată a acțiunii în contencios administrativ formulată de SRL „Moldpresa Grup”, este compatibilă cu prevederile articolului 6 § 1 CEDO, fiind prevăzută de art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

Sub aspectul motivării hotărârii atacate, Completul de judecată menționează că, este motivată în mod corespunzător o decizie care permite părților să facă uz efectiv de dreptul lor de apel (*Hirvisaari v. Finlandei*, pct. 30). Întinderea obligației privind motivarea poate varia în funcție de natura deciziei și trebuie analizată în lumina circumstanțelor speței: trebuie să se țină seama în special de diversitatea motivelor pe care un justițiabil le poate ridica în instanță și de diferențele din statele contractante în materie de dispoziții legale, cutume, concepții doctrinare, prezentarea și redactarea hotărârilor și deciziilor (*Ruiz Torija v. Spaniei*, pct. 29; *Hiro Balani v. Spaniei*, pct. 27).

Astfel, analizând hotărârea judecătorească în contextul obligației instanței judecătorești de a-și motiva hotărârea, inclusiv analiza argumentelor principale ale reclamantului în acțiune, Completul de judecată observă că judecătorul instanței de fond a motivat hotărârea sa în lumina circumstanțelor cauzei și a înscrisurilor prezentate, iar prin interpretarea corectă a normelor materiale, just a ajuns la concluzia respingerii pretențiilor reclamantei SRL „Moldpresa Grup”.

Respectiv, simpla nemulțumire a părților de soluția adoptată de instanța inferioară, nu poate constitui motiv de admitere a cererii de apel, dacă nu este invocat sau dacă din conținutul apelului nu se regăsește vreunul din temeiurile de apel expres prevăzute de lege, iar prin prisma jurisprudenței CtEDO, apelul trebuie să fie efectiv, adică să fie capabil să ofere îndreptarea situației prezentate în cerere, să posede puterea de a îndrepta în mod direct starea de lucruri.

În consecință, sintetizând cele detaliate mai sus, statuând cu certitudine că argumentele părții apelante sunt neîntemeiate, iar hotărârea instanţei de fond este legală și întemeiată, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide asupra respingerii apelului declarat de SRL „Moldpresa Grup” și menținerii fără modificări a hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 9 octombrie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de SRL „Moldpresa Grup” se respinge.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 9 octombrie 2024.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae