

H O T Ă R Ă R E
În numele Legii

06 octombrie 2020

mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani,
în componență:
Președintele ședinței, judecătorul
grefier

Violeta Chisilița
Victoria Pascaru

examinând în ședință publică cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată a Societății cu Răspundere Limitată „*****” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la contestarea actului administrativ,

c o n s t a t ă

Argumentele participanților la proces:

1. La 17 aprilie 2018, SRL „*****” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței cu privire la contestarea actului administrativ.
2. În motivarea acțiunii, reclamantul, SRL „*****”, a indicat că, prin dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 15 martie 2018, s-a dispus a iniția investigația referitoare la semnele încălcării art. 5 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, de către întreprinderile participante în cadrul procedurii de achiziții nr. 17/03356 din 18.10.2017, organizate și desfășurate de IMSP Spitalul Clinic Republican. La 15 martie 2018, a fost emis ordinul cu privire la efectuarea inspecției nr. 14 prin care s-a dispus efectuarea inspecției la sediul SRL „*****”, precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia și sau proprietatea acesteia. Inspecția a început la 15 martie 2018, societatea având obligația să se supună inspecției, în conformitate cu art. 56 alin. (11) din Legea concurenței nr. 18.3 din 11.07.2012. La 15 martie 2018, aproximativ pe la orele 10.00, la sediul s-au prezentat colaboratorii Consiliului Concurenței. Au fost prezentate copiile actelor administratorului, dlui *****, de naționalitate găgăuz și vorbitor de limbă găgăuză și rusă. Despre faptul că administratorul nu este vorbitor de limbă română, au fost anunțați colaboratorii pârâtului care au fost prezenți la control. Cu toate acestea, în loc să asigure traducerea actelor respective și explicarea conținutului lor de către un interpret imparțial, colaboratorii Consiliului Concurenței, au început să efectueze înregistrarea video a încăperilor. Înregistrarea video, a reprezentat, la caz, o metodă de intimidare a personalului societății și a administratorului, care, pe lângă faptul că nu înțelegea ce se întâmplă, care este conținutul real al actelor prezentate de colaboratorii pârâtului, era și filmat în propriul oficiu fără a cunoaște dacă controlorii dispun sau nu de un astfel de drept.
3. Reclamantul a mai menționat că, la insistența controlorilor traducerea comunicărilor a fost asigurată de un inginer al societății, care nu este interpret certificat și nu are competențe de

a traduce și explica actele oficiale. În asemenea împrejurări, neînțelegând ce se întâmplă de fapt, necunoscând conținutul actelor prezentate de controlorii pârâtului și neștiind procedura de control în astfel de situații, a solicitat prezența avocatului întreprinderii care a fost telefonat să se apropie, iar colaboratorii Consiliului Concurenței au fost rugați să aștepte până vine avocatul la sediu. Colaboratorii pârâtului au așteptat doar puțin timp și au considerat că refuză petrecerea inspecției și au întocmit un proces-verbal, prin care ar fi constatat faptul refuzului de a se supune inspecției. Peste circa jumătate de oră de când a fost apelat, avocatul a ajuns la sediul societății, dar colaboratorii Consiliului Concurenței nici nu au dorit să discute cu el, pe motiv că ei deja au întocmit proces-verbal de refuz de supunere inspecției și că misiunea lor s-a încheiat. A doua zi, după vizita Consiliului Concurenței, la 16 martie 2018, societatea a remis pe e-mailul oficial al pârâtului o scrisoare în care a explicat că nu s-a supus inspecției, dar că a fost lipsită de posibilitatea de a înțelege în limba pe care o cunoaște care este esența controlului și a actelor de control și că și-a dorit asigurarea dreptului la interpret și la apărare pe toată durata inspecției. La această scrisoare nu a recepționat nici un răspuns. Prin scrisoarea Consiliului Concurenței din 19 martie 2018, o copie a procesului-verbal de refuz de a se supune inspecției a fost remis societății. Tot la 19 martie 2018, a recepționat scrisoarea Consiliului Concurenței nr. DA-06/169-636, prin care a fost informat despre faptul că, „In vederea examinării cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 15 martie 2018, în temeiul art. 54 alin. (2) din Legea Concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, Consiliul Concurenței solicită prezentarea cifrei totale de afaceri sau a Situațiilor Financiare a „****” SRL pentru anul 2017. Informația respectivă urma a fi furnizată până la 21 martie 2018, orele 12:00 la sediul Consiliului Concurenței”. Prin scrisoarea nr. 10/19 din 21 martie 2018, Consiliul Concurenței, a fost anunțat despre faptul că situațiile financiare pentru anul 2017 erau în curs de pregătire și nu au fost pregătite și prezentate la Biroul Național de Statistică. Copia Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018, împreună cu o copie a delegației nr. 19 din 26 martie 2018, a fost adusă la sediu de către un colaborator al pârâtului.

4. Reclamantul a comunicat că, nu a refuzat să se supună inspecției, doar că controlorii pârâtului au fost rugați să aștepte până când se va prezenta avocatul societății controlate. Deși au fost rugați să aștepte până vine avocatul companiei inspectate la fața locului, în realitate, colaboratorii pârâtului au așteptat numai 20 de minute, după care au început să scrie procesul-verbal de nesupunere. Iar atunci când avocatul a venit la fața locului, colaboratorii perfectase deja procesul-verbal de nesupunere inspecției și au refuzat să continue inspectarea, au părăsit sediul companiei reclamante cu mențiunea că misiunea lor pentru acea zi s-a încheiat. Prin acest fapt, colaboratorii pârâtului au confundat două concepte care nu se exclud, dreptul de a fi asistat de un apărător în tot cursul inspecției, care este un element al dreptului la apărare și care include în sine posibilitatea de a solicita un avocat și obligațiunea controlorului de a aștepta până vine avocatul. O paralelă cu o altă acțiune intruzivă care poate implica prezența avocatului, este percheziția, deși este chiar mult mai gravă, legea instituie obligațiunea reprezentantului autorității de a aștepta avocatul pe un termen de până la 2 ore, astfel controlorul Consiliului Concurenței este obligat să aștepte sosirea avocatului un termen rezonabil de timp, luând-se în considerație faptul că, solicitarea este inopinată, iar avocatul poate fi antrenat în altă activitate care necesită să fie întreruptă și este necesar un interval rezonabil de timp pentru ca avocatul să ajungă la fața locului.

5. Consideră reclamantul că, Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018, a fost emisă cu încălcarea dreptului său de a fi asistat de un interpret în cursul inspectării și de a-i fi aduse la cunoștință și explicate actele, drepturile și obligațiile de către un traducător în limba pe care o posedă. Astfel, a fost sancționat în baza unei legi care este vagă și neclară, iar Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA - 15 din 26 martie 2018, este formulată extrem de vag și poartă un caracter formal. Prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018, a avut loc o restrângere a drepturilor sale de a se apăra în cursul unei inspecții și de a fi asistat de avocat și dreptul de a-i fi traduse și explicate prin interpret actele din cursul inspectării. Restrângerea acestor drepturi prin adoptarea sancțiunii contestate nu putea să fie efectuată decât după ascultarea reclamantului, cu examinarea obiectivă a tuturor circumstanțelor și probelor cazului, dar nu într-o manieră arbitrară și formală.
6. Cere reclamantul, anularea, ca ilegală, a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA - 15 din 26 martie 2018 privind aplicarea amenzii.
7. În ședința de judecată, reprezentantului reclamantului, Societatea cu Răspundere Limitată „*****”, avocatul Petru Balan a solicitat admiterea acțiunii pentru temeiurile de fapt și de drept enunțate. Suplimentar a mai menționat că prin delegația de inspecție nr. 14 din 15 martie 2018, pentru efectuarea inspecției la SRL „*****” au fost delegați: ***** - controlor principal de stat, legitimația nr. 074; ***** - controlor principal de stat, legitimația nr. 026; Guidea Ion - controlor de stat, legitimația nr. 099; Carp Alexandru - controlor superior de stat, A*****. La 15 martie 2018, aproximativ pe la orele 10.00 la sediul reclamantului s-au prezentat colaboratorii Consiliului Concurenței. Ei au prezentat copiile actelor sus-menționate administratorului reclamantului - dlui ***** , de naționalitate găgăuz și vorbitor de limbă găgăuză și rusă. Despre faptul că administratorul societății reclamante nu este vorbitor de limbă română, au fost anunțați colaboratorii pârâtului care au fost prezenți la control. Cu toate acestea, în loc să asigure traducerea actelor respective și explicarea conținutului lor de către un interpret imparțial, colaboratorii Consiliului Concurenței au început să efectueze înregistrarea video a încăperilor reclamantului. Menționăm că înregistrarea video, a reprezentat, la caz, o metodă prin care a intimidat personalul societății reclamante și a administratorului reclamantului, care, pe lângă faptul că nu înțelegea ce se întâmplă, care este conținutul real al actelor pe care i le prezentau colaboratorii piratului, era și filmat în propriul oficiu fără a cunoaște dacă controlorii dispun sau nu de un astfel de drept.
La insistența controlorilor traducerea comunicărilor a fost asigurată de un inginer al societății reclamante, Vlad Maistrov, care nu este interpret certificat și nu are competențe de a traduce și explica actele oficiale. În asemenea împrejurări, neînțelegând ce se întâmplă de fapt, necunoscând conținutul actelor prezentate de controlorii pârâtului și neștiind procedura de control în astfel de situații, s-a solicitat prezența avocatului întreprinderii care a fost telefonat să se apropie, iar colaboratorii Consiliului Concurenței au fost rugați să aștepte până vine avocatul la sediu. Colaboratorii pârâtului au așteptat doar puțin timp și au considerat că se refuză petrecerea inspecției și au întocmit un proces-verbal prin care ar fi constatat faptul refuzului de a se supune inspecției. Peste cca jumătate de oră de când a fost apelat (atât durează drumul din sectorul Centru al mun. Chișinău până în sectorul Ciocana al mun. Chișinău) avocatul a ajuns la sediul societății reclamante, dar colaboratorii Consiliului Concurenței nici nu au dorit să discute cu el pe motiv că ei deja au întocmit proces verbal de refuz de supunere inspecției și că misiunea lor s-a încheiat.

A doua zi, după vizita Consiliului Concurenței - 16 martie 2018, societatea reclamantă a remis pe e-mailul oficial al pârâtului o scrisoare în care a explicat că nu s-a supus inspecției, dar că a fost lipsită de posibilitatea de a înțelege în limba pe care o cunoaște care este esența controlului și a actelor de control și că și-a dorit asigurarea dreptului la interpret și la apărare te toată durata inspecției. La această scrisoare societatea reclamantă nu a recepționat nici un răspuns. Prin scrisoarea Consiliului Concurenței din 19.03.2018, o copie a procesului verbal de refuz de a se supune inspecției a fost remis societății reclamante.

Tot la 19 martie 2018, societatea reclamantă a recepționat scrisoarea Consiliului Concurenței nr. DA-06/169-636 prin care a fost informată despre faptul că: „în vederea examinării cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 15.03.2018, în temeiul art. 54 alin. (2) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012, Consiliul Concurenței solicită prezentarea cifrei totale de afaceri sau a Situațiilor Financiare (Raportul financiar) a „*****” SRL pentru anul 2017. Informația respectivă urmează a fi furnizată până la 21.03.2018, orele 12:00 la sediul Consiliului Concurenței”.

Prin scrisoarea nr. 10/19 din 21 martie 2018 societatea reclamantă a anunțat Consiliul Concurenței despre faptul că situațiile financiare pentru anul 2017 erau în curs de pregătire și nu a fost încă pregătit și prezentat la Biroul Național de Statistică.

Prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018, Plenul Consiliului Concurenței a decis sancționarea societății. Copia Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018 împreună cu o copie a delegației nr. 19 din 26 martie 2018 a fost adusă la sediul societății reclamante de către un colaborator al pârâtului. Reclamantul nu a refuzat să se supună inspecției. Doar că controlorii pârâtului au fost rugați să aștepte până când se va prezenta avocatul societății controlate. Deși au fost rugați să aștepte până vine avocatul companiei inspectate la fața locului, în realitate, colaboratorii pârâtului au așteptat numai vreo 20 de minute după care au început să scrie procesul-verbal de nesupunere. Iar atunci când avocatul a venit la fața locului, dar colaboratorii au perfectat deja procesul verbal de nesupunere inspecției și au refuzat să continue inspectarea, au părăsit sediul companiei reclamante cu mențiunea că misiunea lor pentru acea zi s-a încheiat. Prin aceasta, colaboratorii pârâtului de fapt au confundat două concepte care nu se exclud: dreptul de a fi asistat de un apărător în tot cursul inspecției, care este un element al dreptului la apărare și care include în sine: posibilitatea de a solicita un avocat și obligațiunea controlorului de a aștepta până vine avocatul. Mai mult, dacă facem o paralelă cu o altă acțiune intruzivă care poate implica prezența avocatului - percheziția, deși este chiar mult mai gravă, legea instituie obligațiunea reprezentantului autorității de a aștepta avocatul pe un termen de până la 2 ore. Deși Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012 nu prevede o astfel de procedură (de așteptare a avocatului), considerăm că controlorul Consiliului Concurenței este obligat să aștepte sosirea avocatului un termen rezonabil de timp, luând-se în considerație faptul că: solicitarea este inopinată (iar avocatul poate fi antrenat în altă activitate care necesită să fie întreruptă) și este necesar un interval responsabil de timp pentru ca avocatul să ajungă la fața locului.

Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018 a fost emisă cu încălcarea dreptului reclamantului de a fi asistat de un interpret în cursul inspecției și de ai fi aduse la cunoștință și explicate actele, drepturile și obligațiile de către un traducător în limba pe care o posedă. Prin aceasta au fost încălcate prevederile din Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr. 3465-XI din 01.09.89

care, în art. 6 prevede că „In relațiile cu organele puterii de stat, administrației de stat și organizațiilor obștești, precum și cu întreprinderile, instituțiile și organizațiile situate pe teritoriul RSS Moldovenești limba de comunicare orală sau scrisă - moldovenească sau rusă - o alege cetățeanul”. Art. 15 alin. (2) din aceeași lege prevede că „în conformitate cu modul stabilit prin legislația procedurală, documentele de urmărire penală și judiciară se înmânează acuzatului, inculpatului și altor participanți la proces în traducere în limba pe care o posedă”. Inspectorii au fost preveniți despre faptul că este necesar un traducător. Consideră că reclamantul a fost sancționat în baza unei legi care este vagă și neclară. Astfel, art. 68 alin. (1) lit. d) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012 prevede că „Plenul Consiliului Concurenței are dreptul să aplice, prin decizie, persoanelor menționate la art.20 alin.(2) lit. b) sau întreprinderilor amenzi în cazul în care, în mod intenționat sau din neglijență acestea refuză să se supună unei inspecții desfășurate în conformitate cu art.56 și 57” nu este un text de lege care să fie suficient de clar și previzibil. Acesta este unul din motivele pentru care Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA - 15 din 26 martie 2018 este formulată extrem de vag, poartă un caracter formal. Prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018 a avut loc o restrângere a drepturilor civile ale reclamantului și anume: 1. dreptul acestuia de a se apăra în cursul unei inspecții și de a fi asistată de avocat și 2. dreptul reclamantului de a-i fi traduse și explicate prin interpret actele din cursul inspecției. Restrângerea acestor drepturi prin adoptarea sancțiunii contestate nu putea să fie efectuată decât după ascultarea reclamantului, cu examinarea obiectivă a tuturor circumstanțelor și probelor cazului, dar nu într-o manieră așa de arbitrară și formală. Potrivit jurisprudenței Curții Europene a drepturilor Omului, orice restrângere/limitare a drepturilor civile trebuie să corespundă exigențelor regulii „triplului test”, și anume: limitarea trebuie să fie prevăzută de lege, protejează un interes legitim, să fie necesară într-o societate democratică.

În opinia reclamantului restrângerea nu respectă condiția menționată în pct. a), deoarece orice restrângerea poate fi impusă doar printr-o lege organică, dispoziția căreia trebuie să fie accesibilă și clară, iar redactarea acesteia să nu permită o interpretare extensivă susceptibilă de abuzuri. Spre exemplu, CEDO a considerat că anumite dispoziții din legea internă a statului pârât nu îndeplinesc cerințele unei „legi” prin faptul că lipsește caracterul previzibil (cazul Rotaru contra României). De asemenea Curtea a reamintit că o normă este redactată cu o suficientă previzibilitate numai atunci când aceasta are un caracter precis, în așa fel încât să permit oricărei persoane, care la nevoie poate la consultanță specializată, să își corecteze conduita (cazul Amann împotriva Elveției). În Hotărârea menționată s-a subliniat că expresia „prevăzut de lege” nu se referă numai la prevederile legii naționale, dar și la calitatea acesteia, care trebuie să fie compatibilă cu principiul supremației dreptului, principiu menționat expres în preambulul Convenției, astfel că, în cazuri unor restrângeri arbitrare, care cu toate că sunt prevăzute de legea națională, contravin principiul supremației dreptului, se va aplica stipulațiile Convenției.

Consideră că Consiliul Concurenței a efectuat o interpretare extensivă defavorabilă a prevederilor art. 68 alin. (1) lit. d) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012, prevederi care instituie o răspundere penală în sensul autonom al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale. În vederea stabilirii faptului de prezență a unei acuzații în materie penală, Curtea Europeană a elaborat criterii specifice și autonome, cunoscute sub denumirea de „criterii Fngel” și anume: 1) calificarea juridică a ilegalității comise prin prisma legislației naționale; 2) natura ilegalității comise; 3) gradul

de severitate a pedepsei aplicabile pentru ilegalitatea comisă. De cele mai dese ori, ultimele două criterii au un caracter alternativ. Ele pot avea un caracter cumulativ în cazul în care analiza fiecăruia dintre aceste două criterii nu permite formularea unei concluzii clare, referitoare la prezența unei acuzații în materie penală, (a se vedea, cauza Jussila vs. Finlanda, hotărârea din 23 noiembrie 2006, §30,31).

Art. 68 alin. (1) lit. d) din Legea Concurenței nr. 183 din 11.07.2012 nu urmărește scopul de compensare sau de reparare a prejudiciului ci urmărește, în același timp, scopul preventiv și punitiv. Această normă instituie o acuzație în materie penală. Legalitatea incriminării și a pedepsei reprezintă principala garanție a securității juridice a persoanei în materie penală. Acest principiu le impune subiectelor care au competența aplicării legii penale două obligații esențiale: interpretarea strictă a legii (penale) și interzicerea analogiei, adică imposibilitatea aplicării ei dincolo de conținutul acesteia, și, respectiv, interzicerea aplicării retroactive a legii penale, cu excepția legii penale mai favorabile (a se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 12 din 14 mai 2018, § 37). Așadar, ține de competența instanței de judecată să anuleze interpretarea extensivă defavorabilă efectuată de pârât. Reclamantul a fost sancționat pentru simplul fapt că a încercat să se folosească de dreptul său la apărare și de a fi asistat de un avocat în cursul unui control inopinat, iar aplicarea sancțiunii la caz, depășește, în mod evident, ceea ce a avut în vedere legislatorul.

8. Reprezentantul pârâtului, Consiliul Concurenței, Cristina Josan, în ședința de judecată a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată, pentru motivele de fapt și de drept expuse în referință. În susținerea poziției sale a indicat că prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr.11 din 15.03.2018, s-a dispus inițierea investigației referitor la semnele încălcării art.5 din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, de către întreprinderile participante în cadrul procedurii de achiziții nr. 17/03356 din 18.10.2017 organizate și desfășurate de IMSP Spitalul Clinic Republican pentru procurarea de ascensoare pentru persoane. În scopul desfășurării investigației inițiate, prin Ordinul Nr.14 din 15.03.2018, s-a dispus efectuarea inspecției la sediul Reclamantului, precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia sau proprietatea acestuia, copia căruia se anexează. În baza Delegației de inspecție nr.14 din 15.03.2018, angajații Consiliului Concurenței împuterniciți și delegați, s-au deplasat la sediul Reclamantului, amplasat în mun. Chișinău, str. Meșterul Manole 6/2, pentru efectuarea inspecției. Astfel, la 15.03.2018 la ora 10:00, în scopul efectuării inspecției, angajații Consiliului Concurenței s-au prezentat la sediul Reclamantului. Administratorului întreprinderii, dlui *****, i-au fost înmânate, sub semnătură, copia Dispoziției Plenului Consiliului Concurenței nr.11 din 15.03.2018 cu privire la inițierea investigației referitor la semnele încălcării art.5 din Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, de către întreprinderile participante în cadrul procedurii de achiziții nr. 17/03356 din 18.10.2017 organizate și desfășurate de IMSP Spitalul Clinic Republican, un exemplar al Ordinului Președintelui Consiliului Concurenței nr.14 din 15.03.2018, un exemplar al Delegației de inspecție nr.14 din 15.03.2018 și drepturile și obligațiile subiectului supus inspecției în limba rusă, fapt ce se confirmă prin semnătura administratorului întreprinderii, dlui ***** aplicată pe extrasul cu drepturile și obligațiile subiectului supus inspecției în limba rusă.

La cerința legală de a permite angajaților Consiliului Concurenței de a efectua inspecția la sediul Reclamantului, administratorul întreprinderii, dl ***** a refuzat efectuarea inspecției, fapt consemnat în procesul verbal privind efectuarea inspecției din 15.03.2018 la pag.2, copia căruia se anexează. La ora 10:06 min, administratorul întreprinderii dl

***** a efectuat un apel telefonic către juristul întreprinderii, și ulterior acestei discuții administratorul întreprinderii a refuzat efectuarea inspecției până la venirea avocatului la întreprindere. Pe parcursul aflării colaboratorilor Consiliului Concurenței la sediul întreprinderii SRL „*****”, începând cu ora 10:00 și până la 10:45, avocatul întreprinderii SRL „*****” nu s-a prezentat la sediul întreprinderii.

Totodată, administratorul întreprinderii, dl ***** a fost informat, în limba rusă, de către angajații Consiliului Concurenței cu privire la faptul că refuzul de a se supune inspecției atrage aplicarea unei sancțiuni pecuniare. Astfel, administratorul întreprinderii SRL „*****”, prin refuzul de a permite efectuarea inspecției, a împiedicat obținerea informațiilor necesare și relevante investigației inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr.11 din 15.03.2018.

Refuzul de a se supune inspecției desfășurate în conformitate cu art.56 al Legii concurenței, constituie o încălcare a normelor de procedura ale legislației concurențiale, potrivit lit.d) a alin.(1) al art.68 al Legii concurenței. Astfel, în temeiul art.36 alin.(5), art.41, art.56, art.68, art.69 art.76 al Legii concurenței, Plenul Consiliului Concurenței prin Decizia nr.DA-15 din 26.03.2018 a constatat încălcarea prevăzută la art.68 alin.(1) lit.d) al Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012 de către întreprinderea SRL „*****” prin refuzul de a se supune inspecției desfășurate la sediul Reclamantului și a aplicat amendă pentru refuzul de a se supune inspecției în mărime de 54 582,15 lei, ceea ce reprezintă 0,45 % din cifra totală de afaceri realizată în anul 2017 și penalitate cu titlu cominatoriu în sumă de 1 661,55 lei, pentru fiecare zi de neacordare a accesului la informațiile aflate în raport cu obiectul și scopul investigației.

În partea ce ține de afirmația Reclamantului că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr.DA-15 din 26.03.2018 este ilegală din motivul că controlorii Consiliului Concurenței nu au așteptat, într-un termen rezonabil de timp, sosirea avocatului societății controlate, a menționat că este un motiv neîntemeiat legal. Conform prevederilor lit.g) a alin.(10) al art.56 al Legii concurenței, pe parcursul efectuării inspecției, subiectul supus inspecției are dreptul să fie asistat de avocați, de alți reprezentanți împuterniciți conform legislației. Lipsa acestora nu poate fi invocată de subiectul supus inspecției drept temei pentru amânarea inspecției. Legea concurenței prevede expres dreptul subiectului supus inspecției de a fi asistat de un avocat pe parcursul efectuării inspecției, însă nu constituie o obligație pentru angajații Consiliului Concurenței de a aștepta sosirea avocatului. Lipsa avocatului, după cum prevede Legea concurenței expres, nu constituie temei pentru amânarea inspecției și nici pentru desfășurarea inspecției.

În cazul dat, angajații Consiliului Concurenței împuterniciți să desfășoare inspecția au așteptat sosirea avocatului Reclamantului timp de circa 40 min, interval de timp rezonabil pentru ca avocatul să ajungă la sediul întreprinderii supuse inspecției, fapt consemnat în procesul-verbal de efectuare a inspecției din 15.03.2018 și confirmat prin înregistrarea video realizată cu dispozitivul CANON nr.HFR 76, copia căreia se anexează. Dreptul Consiliului Concurenței de a admite probe directe, cum ar fi la caz, înregistrările video privind efectuarea inspecției din 15.03.2018, pentru a proba în mod expres existența sau lipsa unei încălcări a legii este asigurat de prevederile alin.(5) al art.52, lit.e) a alin.(3) și alin.(4) al art.56 al Legii concurenței. Astfel, este o interpretare greșită și un motiv neîntemeiat legal că angajații Consiliului Concurenței au obligația să aștepte sosirea avocatului subiectului supus inspecției.

În partea ce ține afirmația Reclamantului că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr.DA-15 din 26.03.2018 a fost emisă cu încălcarea dreptului Reclamantului de a fi asistat de un interpret în cursul inspecției și de ai fi aduse la cunoștință și explicate actele, drepturile și obligațiile de către un traducător în limba pe care o posedă. Conform prevederilor lit.a) a alin.(9) al art.56 al Legii concurenței, angajații Consiliului Concurenței sunt obligația să informeze persoana supusă inspecției despre drepturile și obligațiile acesteia, pe parcursul efectuării inspecției. Astfel, întru executarea acestor prevederi legale, angajații Consiliului Concurenței împuterniciți să efectueze inspecția la întreprinderea Reclamantă, i-au înmănat o copie a drepturilor și obligațiilor subiectului supus inspecției în limba rusă, limbă pe care o posedă administratorul întreprinderii dl ***** , fapt pentru care a și semnat, copia acestui înscris se anexează. Alte obligații pe parcursul efectuării inspecției pentru angajații Consiliului Concurenței, cum ar fi asigurarea cu traducător a reprezentantului subiectului supus inspecției, Legea concurenței nu prevede.

În altă ordine de idei, conform art.13 al Constituției Republicii Moldova și art.1 al Legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr.3465 din 01.09.1989, limba de stat a RSS Moldovenești este limba moldovenească, care funcționează pe baza grafiei latine. Ca limbă de stat, limba moldovenească se folosește în toate sferele vieții politice, economice, sociale și culturale. Totodată, conform art.9 al Legii cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești, limba de lucru în organele puterii de stat, administrației de stat și organizațiile obștești este limba de stat. Astfel, limba de lucru a Consiliului Concurenței, de rând cu alte organe ale administrației de stat, cum ar fi organele Serviciului Fiscal, Biroului Național de Statistică, Agenția Achiziții Publice, este limba de stat.

În partea ce ține de afirmația Reclamantului că a fost sancționat în baza unei Legi care este vagă și neclară, este o afirmație incorectă. Legea concurenței nr.183 din 11.07.2012, este o lege nouă care transpune prevederile art. 101-106 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene din 25.03.1957, și prevederile Regulamentului nr. 1/2003 al Consiliului din 16.12.2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la art.81 și 82 din tratat și alte prevederi comunitare și corespunde cadrului juridic existent din Republica Moldova. Astfel, a stabilit și Curtea Constituțională prin Decizia sa de inadmisibilitate a sesizării nr.98G/2016 din 06.09.2016, că în conformitatea cu Hotărârea Curții Constituționale nr.10 din 10.05.2016 “individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul pericolului social al faptei” și “este dreptul legislatorului să stabilească sancțiunile..., dar respectând cu strictețe proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate.” Legea concurenței transpune în dreptul intern prevederile cadrului comunitar ce tine de domeniul concurenței. Totodată, în conformitate cu art.67 din Legea concurenței, individualizarea amenzilor se efectuează ținând seama de gravitatea și durata faptei, iar stabilirea cuantumului amenzii se face prin determinarea nivelului de bază al acesteia, care se va majora în cazul existenței circumstanțelor agravante și se va reduce în cazul existenței circumstanțelor atenuante. La p.20 Curtea Constituțională a reținut că textul legal criticat oferă posibilitatea de individualizare a sancțiunii amenzii, proporțional cu gravitatea faptei săvârșite. Dispozițiile articolului contestat prevăd că sancțiunea este amenda “de până la 0.5%, iar în conformitatea cu art.41 din Legea concurenței, Plenul Consiliului Concurenței - autoritatea competentă să constate și să aplice sancțiunile prevăzute de Legea concurenței - trebuie să individualizeze sancțiunea aplicată, ținând

seama de gravitatea și durata faptei și de consecințele sale asupra concurenței. Iar stabilirea “cifrei totale afaceri” ca și criteriu necesar în cadrul individualizării sancțiunii, chiar dacă generează în final cuantumuri mari ale amenzii, nu poate determina neconstituționalitatea textului de lege criticat, având în vedere că individualizarea amenzii se face în funcție de gravitatea faptei săvârșite. Instanțele judecătorești se vor pronunța dacă individualizarea sancțiunii a fost sau nu proporțională cu fapta săvârșită. Reieșind din cele menționate și constatate de Curtea Constituțională, prevederile Legii concurenței nr.183 din 11.07.2012, în partea ce țin de aplicarea sancțiunilor și individualizarea sancțiunilor care se face legal în dependență de gravitatea și durata faptei, sunt constituționale și conforme cerințelor cadrului juridic existent.

Fapta ilicită pentru care a fost sancționată SRL „*****”, și anume, refuzul de a se supune inspecției, conform art. 69 alin. (4) din Legea concurenței constituie o faptă de gravitate mare. La rândul său, prevederile art. 69 alin. (3) lit. c) din Legea concurenței, stabilesc expres nivelul de bază al amenzii, pentru fapte de gravitate mare, în cuantum de la 0,25% până la 0,45% din cifra totală de afaceri realizată de întreprindere în anul anterior sancționării. În funcție de durată și în conformitate cu prevederile art.69 alin.(5) lit.a) din Legea concurenței, fapta SRL „*****” se încadrează la încălcări de scurtă durată. Circumstanțe agravante și circumstanțe atenuante, prevăzute de art.70 din Legea concurenței, nu au fost reținute. Respectiv, Reclamantului i s-a aplicat o amendă în mărime de 54 582,15 lei, ceea ce reprezintă 0,45% din cifra de afaceri totală, amendă previzibilă și ce se încadrează în prevederile Legii concurenței și a fost determinată amenda de capacitatea financiară a întreprinderii în baza informației privind situația financiară a întreprinderii pentru anul 2017 prezentată electronic Consiliului Concurenței la 26.03.2018, copia căreia se anexează. Prin urmare, mărimea amenzii aplicate prin actul administrativ contestat, nu depășește limita maximă prevăzută de art. 70 alin. (6) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, și anume de 0,5%, constituind 0,45% din cifra totală de afaceri realizată de Reclamant în anul 2017.

Consiliul Concurenței este abilitat cu dreptul de examinare a presupusului caz de încălcare a legislației concurențiale în cadrul procedurii de achiziții nr. 17/03356 din 18.10.2017 organizate de IMSP Spitalul Clinic Republican în scopul achiziționării ascensoarelor pentru persoane, și cu dreptul de efectuare a inspecției în scopul efectuării investigației, precum și cu dreptul de sancționare a întreprinderii pentru refuzul de a se supune inspecției. Fiind respectate de către Consiliul Concurenței toate aceste prevederi procedurale și materiale prevăzute de Legea concurenței, nu se atestă temeiuri privind ilegalitatea actului administrativ contestat de către Reclamant.

Aprecierea instanței:

9. Audiind participanții la proces și studiind înscrisurile anexate la actele cauzei, instanța de judecată apreciază cererea de chemare în judecată admisibilă, întemeiată și pasibilă admiterii din următoarele considerente.
10. La 01 aprilie 2019 a intrat în vigoare Codul Administrativ (Legea nr.116 din 19.07.2018).
11. În conformitate cu art. 257 alin. (1) Cod administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019, iar potrivit alin. (2), la data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din data de 10 februarie 2000.

12. Conform art. 258 alin.(1) Cod administrativ, procedurile administrative și procedurile prealabile inițiate până la data intrării în vigoare a prezentului cod, care nu au fost finalizate până la 1 aprilie 2019, se vor finaliza conform prevederilor legale valabile până la data intrării în vigoare a prezentului cod. Această dispoziție este valabilă și pentru procedurile prealabile inițiate după data intrării în vigoare a prezentului cod referitoare la o procedură administrativă inițiată până la data intrării în vigoare a acestuia.
13. Alin. (3) al aceluiași articol statuează că procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.”
14. Dispoziția art. 258 alin. (3) Codul administrativ, soluționează conflictul inter temporal a legilor de procedură, de organizare judiciară și procedura de examinare și soluționare a cauzelor de contencios administrativ (legii de procedură propriu-zisă). Legiuitorul a optat și în cazul respectiv pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări. Astfel, procedurile de contencios administrativ, inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod, se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a Codului administrativ, conform prevederilor acestuia.
15. Prin excepție, în privința condițiilor de admisibilitate a acțiunilor în contencios administrativ (art. 207 alin.(2) Cod administrativ), înaintate (depuse) până la 1 aprilie 2019, se vor aplica în continuare prevederile în vigoare până la intrarea în vigoare a Codului administrativ. În acest caz, dacă acțiune este inadmisibilă, instanța de judecată va pronunța o încheiere cu privire la declararea inadmisibilă a acesteia, iar temeiul de inadmisibilitate/admisibilitate va fi apreciată în conformitate cu legea veche.
16. Conform art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.
17. Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:
 - a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;
 - b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;
 - c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;
 - d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art.209;
 - e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17;
 - f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art.208;
 - g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

- h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art.211 alin.(1) și (2) și art.212 alin.(1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.
18. Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:
- I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;
 - II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;
 - III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ
 - IV. respectarea procedurii prealabile
 - V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii
 - VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.
24. Din actele cauzei și explicațiile participanților la proces s-a constatat că, la 26 martie 2018, Plenul Consiliului Concurenței a emis decizia nr. DA-15, prin care a constatat încălcarea prevederilor art. 68 alin. (1), lit. d) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către SRL „*****” și a aplicat față de societatea reclamantă o amendă în mărime de 54582 lei. (f.d. 26-30)
25. Nefiind de acord cu decizia emisă de autoritatea publică pârâtă, SRL „*****”, la 17 aprilie 2018, a înaintat prezenta acțiune. (f.d. 2-7)
26. Prin acțiunea formulată, reclamantul solicită anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018.
27. Astfel, reclamantul a formulat o acțiune în contestare.
28. Instanța de judecată reține că la momentul inițierii procedurii administrative de către autoritatea publică și la data depunerii prezentei acțiuni, erau în vigoare prevederile Legii contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.
29. Conform art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri este în drept să adreseze instanței de contencios administrativ pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce ia fost pricinuită.
30. Conform art.14 alin. (1) – (2) din Legea contenciosului administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ va solicita, printr-o cerere prealabilă, autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia, în cazul în care legea nu dispune altfel. În cazul în care organul emitent are un organ ierarhic superior, cererea prealabilă poate fi adresată, la alegerea petiționarului, fie organului emitent, fie organului ierarhic superior dacă legislația nu prevede altfel.
31. Conform art. 16 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, printr-un act administrativ și nu este mulțumită de răspunsul primit la cererea prealabilă sau nu a primit nici un răspuns în termenul prevăzut de lege, este în drept să sesizeze instanța de

- contencios administrativ competentă pentru anularea, în tot sau în parte, a actului respectiv și repararea pagubei cauzate.
32. În conformitate cu prevederile art. 17 al.(1) al Legii citate, cererea prin care se solicită anularea unui act administrativ sau recunoașterea dreptului pretins poate fi înaintată în termen de 30 de zile, în cazul în care legea nu dispune altfel. Acest termen curge de la: a) data primirii răspunsului la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării refuzului de soluționare a unei cereri prin care se solicită recunoașterea dreptului pretins sau data expirării termenului prevăzut de lege pentru soluționarea unei astfel de cereri; c) data comunicării actului administrativ, în cazul în care legea nu prevede procedura prealabilă. (4) Termenul de 30 de zile specificat la alin.(1) este termen de prescripție.
 33. Conform art. 41 alin. (6) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, deciziile sau prescripțiile emise de Plenul Consiliului Concurenței în aplicarea prevederilor alin. (2) și (3) vor fi expediate autorului plângerii și întreprinderii sau asociației de întreprinderi care face obiectul plângerii sau a investigației în termen de 10 zile calendaristice de la emitere și vor cuprinde motivarea deciziei sau prescripției, după caz. Aceste decizii sau prescripții pot fi atacate nemijlocit în instanța de contencios administrativ competentă în termen de 30 de zile de la primirea lor.
 34. Referitor la condiția de respectare a remediului extrajudiciar cu privire la contestarea actului administrativ individual defavorabil, instanța de judecată, cu referire la normele de drept citate, constată că aceasta, în speța dedusă judecătii nu se impune.
 35. Competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.
 36. Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA -15 din 26 martie 2018 este un act administrativ individual, emanând de la o autoritate publică, reprezentând o măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice prin constatare a încălcării legii, impunere a măsurilor corective și aplicarea sancțiunilor.
 37. Totodată, se va reține că, reclamantul pretinde că, prin decizia contestată incorect a fost stabilită încălcarea de către societate a Legii Concurenței și i-au fost nejustificat aplicate sancțiuni pecuniare.
 38. Raportând prevederile citate supra la circumstanțele cauzei, instanța de judecată reține că acțiunea reclamantului este depusă cu respectarea competenței materiale și jurisdicționale, în termenul prevăzut de lege, fiind contestat un act administrativ al autorității publice competente, care produce efecte juridice în exterior și are caracter defavorabil reclamantului.
 39. Astfel, acțiunea este admisibilă.
 40. Totodată, instanța de judecată va concluziona în privința temeiniciei acțiunii, reținând următoarele argumente.
 41. Conform art. 26 din Legea contenciosului administrativ, actul administrativ contestat poate fi anulat, în tot sau în parte, în cazul în care este ilegal în fond ca fiind emis contrar prevederilor legii, este ilegal ca fiind emis cu încălcarea competenței și ilegal ca fiind emis cu încălcarea procedurii stabilite.

42. În conformitate cu art.41 lit. f) din Legea concurenței (în redacția Legii nr. 305 din 21 decembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), Plenul Consiliului Concurenței dispune inițierea investigațiilor ce țin de competența Consiliului Concurenței.
43. În conformitate cu art.39 lit. f) din Legea concurenței (în redacția Legii nr. 305 din 21 decembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), Consiliul Concurenței constată încălcări ale legislației din domeniul concurenței, ajutorului de stat și publicității, impune măsuri interimare în vederea încetării încălcărilor denunțate, impune măsuri corective și aplică sancțiuni pentru comiterea încălcărilor, în limitele competenței sale.
44. Conform art.41 alin.(1), lit. h) din Legea citată, Plenul Consiliului Concurenței ia decizii de constatare a încălcării legii, de impunere a măsurilor corective, de aplicare a sancțiunilor, de aplicare a politicii de clemență și alte decizii prevăzute de prezenta lege, în limitele competenței sale, în urma investigațiilor efectuate.
45. Din actele cauzei și explicațiile participanților la proces se constată că prin dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 15 martie 2018, s-a inițiat investigația referitoare la semnele încălcării prevederilor art. 5 din Legea concurenței de către întreprinderile participante în cadrul procedurii de achiziții nr. 17/03356 din 18.10.2017 organizate și desfășurate de IMSP Spitalul Clinic Republican. (f.d.9)
46. Prin ordinul nr. 14 din 15 martie 2018 s-a dispus efectuarea inspecției la sediul „*****” SRL precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia sau proprietatea acestuia. (f.d. 10,11)
47. În baza Delegației de inspecție nr. 14 din 15 martie 2018, angajații Consiliului Concurenței împuterniciți și delegați s-au deplasat la strada municipiul Chișinău, str. Meșterul Manole 6/2 pentru efectuarea inspecției. (f.d.12-13)
48. Rezultatele inspecției efectuate au fost consemnate în procesul-verbal din 15 martie 2018 privind efectuarea inspecției.(f.d.15-20)
49. La data de 26 martie 2016, Plenul Consiliului Concurenței a emis decizia nr. DA -15 prin care a constatat încălcarea prevederilor art. 68 alin. (1), lit. d) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012 de către SRL „*****” și a aplicat față de societatea reclamantă o amendă în mărime de 54582 lei. Totodată societatea a fost obligată, începând cu 28 martie 2018 să acorde accesul la informație aflate în raport cu obiectul și scopul investigației, și s-a aplicat din 28 martie 2018 penalitate cu titlu cominatoriu, în mărime de 1661,55 lei, pentru fiecare zi de neacordare a informației aflate în raport cu scopul și obiectul investigației. (f.d.26-30)
50. În motivarea actului administrativ emis, autoritatea publică competentă a concluzionat că la cerința legală de a permite angajaților consiliului concurenței de a efectua inspecția la SRL „*****” , administratorul societății a refuzat, fapt consemnat în procesul verbal privind efectuarea inspecției, deși a fost informat despre consecințele refuzului. Administratorul SRL „*****” a refuzat să se supună inspecției până la prezentarea avocatului la sediu. La solicitarea angajatului Consiliului Concurenței de a prezenta informația cu privire la mijloacele fixe de mică valoare și scurtă durată, contabilul întreprinderii a comunicat că refuză să prezinte această informație în lipsa avocatului. Pe toată durata aflării angajaților la sediu SRL „*****” avocatul nu s-a prezentat. Conform art. 56 alin. 10 lit. g) al Legii Consiliului Concurenței, lipsa avocatului nu poate fi invocată drept temei de către administratorul SRL „*****” pentru amânarea inspecției. Prin refuzul

- de a permite efectuarea inspecție, administratorul întreprinderii a împiedicat obținerea informațiilor relevante și necesare investigației inițiate prin dispoziția plenului Consiliului Concurenței nr. 11 din 15 martie 2018.
51. Conform art. 56 alin. (1) din Legea concurenței (în redacția Legii nr. 305 din 21 decembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), în scopul efectuării investigațiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenței poate să efectueze inspecțiile necesare la întreprinderi și la asociații de întreprinderi. Efectuarea inspecțiilor este dispusă prin ordin emis de președintele Consiliului Concurenței, în care se indică scopul și obiectul inspecției, data la care începe inspecția și sancțiunile prevăzute la art. 68–70 și 76, precum și dreptul de a ataca ordinul în instanța de judecată.
 52. Alin. (10) al aceleiași norme statuează că, pe parcursul efectuării inspecției, subiectul supus inspecției are următoarele drepturi: a) să ia cunoștință de dispoziția de investigație a cazului, de ordinul în baza căruia a fost dispusă efectuarea inspecției și de delegația de inspecție și să obțină câte o copie de pe acestea; b) să obțină un exemplar al proceselor-verbale privind efectuarea inspecției; c) să prezinte probe în cadrul efectuării inspecției; d) să prezinte explicații înregistrate sub orice formă referitoare la obiectul și scopul inspecției; e) să identifice datele și informațiile ce constituie secret comercial și alte informații confidențiale furnizate de el în procesul efectuării inspecției; f) să obțină copii de pe toate registrele sau documentele ridicate pe parcursul inspecției și lista acestor registre și documente semnată de angajații Consiliului Concurenței care desfășoară inspecția; g) să fie asistat de avocați, de alți reprezentanți împuterniciți conform legislației. Lipsa acestora nu poate fi invocată de subiectul supus inspecției drept temei pentru amânarea inspecției.
 53. Dint textul deciziei conteste rezultă că drept temei pentru formularea concluziilor și constatărilor a servit procesul verbal privind efectuarea inspecției din 15.03.2018.
 54. În procesul verbal privind efectuarea inspecției din 15 martie 2018 s-a menționat că, administratorul întreprinderii a refuzat permisiunea efectuării inspecției, colaboratorul Consiliului concurenței a informat administratorul în privința sancționării întreprinderii în cazul refuzului inspecției. La 10:06 administratorul a refuzat acordul de a permite efectuarea inspecției până la venirea avocatului. La solicitarea colaboratorului Consiliului Concurenței, *****, contabilul întreprinderii a refuzat să prezinte informația despre mijloacele fixe de mică valoare și scurtă durată, până la venirea avocatului. La solicitarea colaboratorului Consiliului Concurenței, *****, administratorul SRL „*****” a refuzat să prezinte explicații referitor la licitația nr. 170/03356 din 18 octombrie 2017. Administratorul SRL „*****” a comunicat că va permite efectuarea inspecției după ce se va prezenta avocatul. Avocatul urma să se prezinte în decurs de 15 min (de la ora 10:06 min). La ora 10.35 avocatul nu s-a prezentat. Administratorul a fost preîntâmpinat de nenumărate ori de către colaboratorii Consiliului Concurenței, despre aplicarea amenzii pentru refuzul de a permite efectuarea inspecției. Administratorul a refuzat să ia cunoștință cu procesul verbal, că avocatul se va prezenta timp de o oră și apoi va semna procesul. A refuzat să audieze procesul-verbal în limba rusă cu efectuarea traducerii de către colaboratorii Consiliului Concurenței.(f.d. 73-76)
 55. La actele cauzei au fost anexate în calitate de probă înregistrările video ale inspecției desfășurate la SRL „*****” la 15 martie 2018, din care instanța de judecată deduce existența necoresponderilor cu circumstanțele reflectate în procesul verbal perfectat.
 56. Astfel, deși în procesul verbal privind efectuarea inspecției din 15 martie 2018 s-a indicat în mod repetat despre refuzul administratorului de a permite desfășurarea inspecției,

- conform înregistrărilor video, administratorul SRL „*****” a solicitat acordarea unui termen foarte restrâns pentru a se prezenta avocatul societății, care va asigura explicarea și traducerea corespunzătoare a tuturor actelor care i-au fost înmânate. Această solicitare nu a fost examinată, colaboratorii limitându-se doar în a menționa că nu au timp să aștepte. Totodată, deși pe toată perioada aflării inspectorilor acesta a menționat că nu refuză desfășurarea inspecției, doar cere prezența avocatului, în procesul verbal se indică în mod direct despre refuzul de a se supune controlului.
57. Instanța de judecată consideră că nu au fost luate în considerație și nu au fost reflectate în procesul verbal și alte împrejurări relevante, importante pentru aprecierea corespunzătoare a circumstanțelor în care s-a concluzionat despre refuzul de a se supune inspecției. Conform înregistrărilor video indicate supra, administratorul societății a menționat că biroul în care se află inspectorii este unicul birou al societății pe această adresă, toate calculatoarele și actele se află în acest birou, și corespunzător, atâta timp cât așteaptă venirea avocatului acestora nu li se poate întâmpla nimic.
 58. Astfel, nici în procesul verbal perfectat de inspectorii, nici în decizia contestată, autoritatea publică pârâtă nu a dat aprecierea acestor circumstanțe și nu a justificat refuzul său de a acorda posibilitate reclamantului de a fi asistat de avocat, nu și-a motivat soluția din care considerentele acestea nu poate fi așteptat o perioadă de timp rezonabilă.
 59. Potrivit dispozițiilor reflectate în delegația de inspecție nr. 14 din 15 martie 2018, inspecția nu va depăși 10 zile și va începe la 15 martie 2018. Astfel, având la dispoziție câteva zile pentru a supune controlului societatea reclamantă, inspectorii nu și-au justificat refuzul de a aștepta avocatul timp de câteva minute, având garanții certe că toată informația relevantă este în încăperea în care erau prezenți și nu există riscuri pentru denaturarea sau distrugerea acesteia.
 60. Suplimentar, instanța de judecată, cu referire la probele administrate va menționa că, din înregistrările video se atestă că deși a fost dispusă perfectarea procesului verbal cu privire la refuzul de a se supune inspecției, la ora 10:20, inspectorul pune întrebări administratorului societății reclamante, primește răspuns la aceste întrebări, invită contabilul societății, solicită prezentarea actelor contabile, dă indicații administratorului să nu lucreze la calculator și să nu vorbească la telefon, iar în cazul în care comunică cu avocatul să vorbească în regim public, deși legea în mod expres indică despre faptul că aceste convorbiri sunt confidențiale. Mai mult, după ce a fost încheiat procesul verbal și consemnat refuzul de semnare a acestuia reprezentanții Consiliului Concurenței au supus inspecției agenda colaboratorului întreprinderii, acte care acestea le deținea și au continuat verificarea altor încăperi din același imobil.
 61. Mai mult, deși în procesul verbal este menționat că administratorul societății a refuzat să scrie explicații referitor la procedura de licitație nr. 170/03356 din 18 octombrie 2017, asemenea explicații nu au fost solicitate. Conform înregistrărilor video, inspectorul din cadrul Consiliului Concurenței s-a adresat administratorului „până când scrieți o explicație”, fără a menționa referitor la care circumstanțe și asupra căror fapte. Totodată din răspunsul administratorului rezultă că ultimul menționează că va da explicații în prezența avocatului.
 62. În opinia instanței de judecată, circumstanțele menționate denaturează constatările expuse în procesul verbal care a servit drept reper pentru emiterea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-15 din 26 martie 2018, iar la emiterea deciziei contestate nu au fost supuse examinării circumstanțe relevante și importante pentru soluționarea justă a cauzei.

63. Instanța de judecată consideră eronată invocarea de către pârât a prevederilor art. 56 alin. (11) din Legea concurenței, potrivit cărora întreprinderea, asociația de întreprinderi, autoritatea administrației publice au obligația să se supună inspecției Consiliului Concurenței și prevederile alin. (10) din același articol conform cărora lipsa avocatului sau altui reprezentant împuternicit conform legislației nu poate fi invocată de subiectul supus inspecției drept temei pentru amânarea inspecției.
64. În acest context, instanța apreciază că, concluziile pârâtului se bazează pe o interpretare extensivă și abuzivă a normelor de drept precitate, ori, prin articolul art. 56 alin. (10) lit. g) din Legea concurenței, legiuitorul a instituit o garanție subiectului supus verificărilor, oferindu-i dreptul la apărare. Prin interpretarea dată de Consiliul Concurenței în decizia contestată că, neprezența avocatului la momentul controlului nu poate împiedica desfășurarea acestuia, reduce la zero această garanție, atribuindu-i un caracter iluzoriu.
65. Ori, este evident că, inspecția dispusă de Consiliul Concurenței întrunește caracterele unui control inopinat, la care, în mod evident, în cele mai multe cazuri, nu poate fi asigurată prezența imediată a unui avocat.
66. Astfel, limitarea dreptului de a fi asistat de un avocat, în mod evident urmează a fi examinată și apreciată în raport cu principiul proporționalității, garantat atât prin prisma normelor internaționale cât și a celor naționale.
67. Constituția Republicii Moldova prevede în textul art. 54 alin. (1), (2) și (4) că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri, decât celor prevăzute de lege, ce corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, a ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și a infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.
24. Constituția Republicii Moldova în mod expres consacră aplicabilitatea principiului proporționalității în cazurile restricționării drepturilor și libertăților garantate, aceasta fiind una din condițiile operării unor îngrădiri în scopuri legitime în drepturile individului, astfel încât să fie găsit un echilibru just între interesele conflictuale implicate la caz și să nu fie adusă atingere însăși existenței prerogativei subiectului.
25. În dreptul administrativ testul proporționalității, se fundamentează pe analiza modului în care sunt îndeplinite trei criterii esențiale: a) criteriul adecvării (alegerea măsurii celei mai adecvate); b) criteriul necesității (atingerea obiectivelor este posibilă cu implicarea unei măsuri astfel necesare); c) criteriul echilibrului (prevalarea efectelor și consecințelor de ordin pozitiv).
26. Prin hotărârea Parlamentului RM din 24 iulie 1997 a fost ratificată Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, astfel dispozițiile Convenției devenind o parte integrantă a cadrului normativ intern, fiind aplicabile din 12 septembrie 1997 direct și având prioritate față de legile interne.
27. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a declarat că deși forul european recunoaște o anumită marjă de apreciere statelor contractante, rolul de bază al Curții este de a verifica și asigura că drepturile recunoscute indivizilor nu sunt limitate în mod arbitrar. Principiul proporționalității în sistemul Convenției presupune existența unei

juste legături între obiectivul particular ce urmează a fi atins și metodele utilizate pentru atingerea obiectivului respectiv. Statele sunt ținute să acționeze cu diligență, bună credință și responsabilitate în cadrul adoptării soluțiilor optime la pronunțarea deciziilor sale la nivel intern; instanței de jurisdicție internațională revenindu-i rolul să verifice proporționalitatea acțiunilor/inacțiunilor autorităților statale și conformitatea acestora înaltelor standarde europene, precum și corelația cu însăși spiritul actului convențional european.

28. În speța de referință *Marckx c. Belgiei* din 1979, Curtea a recunoscut că proporționalitatea constituie un principiu de bază inerent dreptului Convenției. Într-o altă speță, *Kozak c. Poloniei*, Curtea a subliniat că exigența proporționalității implică nu doar ca mijloacele aplicate să urmărească realizarea unui scop legitim, dar ca aceasta să fie necesar în circumstanțele relevante ale speței analizate.
29. În speța dedusă judecătii, instanța de judecată consideră că prin refuzul de a acorda reclamantului un termen rezonabil până la începerea controlului dispus de autoritatea publică pârâtă pentru a asigura participarea avocatului la procedurile de inspectare, în circumstanțele enunțate, acest echilibru, între interesul general și dreptul personal, este încălcat nejustificat și în mod evident în defavoarea reclamantului.
30. În decizia adoptată de Consiliul Concurenței nu este nici într-un mod motivată imposibilitatea respectării acestei garanții și interesul public care a fost urmărit prin restrângerea dreptului legal al reclamantului, prevăzut și garantat de lege.
31. O astfel de ingerință a puterii publice nu ar încălca dreptul reclamantului, în situația în care ingerința respectivă îndeplinește condițiile cumulative de a fi prevăzută de lege, de a urmări un scop legitim și de a fi necesară într-o societate democratică. Noțiunea de necesitate implică o ingerință întemeiată pe o nevoie socială imperativă și, în special, proporțională cu scopul legitim urmărit. La caz, aceste criterii nu au fost întrunite.
32. Deși, în explicațiile prezentate instanței de judecată, Consiliul Concurenței invocă faptul că Legea concurenței transpune în dreptul intern prevederile art. 101-106 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene din 25.03.1957 și prevederile Regulamentului nr. 1/2003 al Consiliului din 16.12.2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la art.81 și 82 din tratat și alte prevederi comunitare și corespunde cadrului juridic existent din Republica Moldova, autoritatea publică pârâtă nu argumentează care a fost motivul limitării dreptului fundamental la apărare, garanta de dreptul comunitar.
33. Ori, potrivit Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat, pentru a asigura aplicarea eficientă a normelor comunitare de concurență și, în același timp, respectarea drepturilor fundamentale la apărare, prezentul regulament ar trebui să reglementeze sarcina probei în cadrul aplicării articolelor 81 și 82 din tratat. Ar trebui ca părții sau autorității care invocă o încălcare a articolului 81 alineatul (1) și a articolului 82 din tratat să îi revină sarcina probei în conformitate cu cerințele legale. Ar trebui ca întreprinderea sau asociația de întreprinderi care invocă beneficiul apărării împotriva constatării unei încălcări să demonstreze, în conformitate cu cerințele legale impuse, că sunt îndeplinite condițiile de aplicare a unei astfel de apărări. Prezentul regulament nu afectează nici normele naționale privind nivelul probatoriu necesar, nici obligațiile autorităților de concurență și ale instanțelor din statele membre de a stabili elementele relevante ale unei cauze, cu condiția ca astfel de reguli și obligații să fie compatibile cu principiile generale ale dreptului comunitar.

34. Regulamentul mai reține că drepturile la apărare ale părților în cauză sunt pe deplin garantate în cadrul procedurilor.
35. Cu referire la cele menționate, instanța de judecată va reține că actul administrativ contestat nu reflectă o motivare plauzibilă în conformitate cu scopul declarat de Consiliul Concurenței, nu corespunde principiului proporționalității. În asemenea circumstanțe, decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-15 din 26 martie 2018, a fost adoptată cu încălcarea principiilor enunțate.
36. În consecință, instanța de judecată va concluziona că actul administrativ contestat, este ilegal și prin el reclamantul este vătămat în dreptul său fiindu-i aplicate sancțiuni pecuniare, astfel, reieșind din prevederile art. 224 alin. (1) lit.a) Cod administrativ, instanța va admite pretenția formulată de Societatea cu Răspundere Limitată „*****” și va anula decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-15 din 26 martie 2018.
37. În conformitate cu art. 224, 232 Cod administrativ, art. 238-241 CPC, instanța de judecată

h o t ă r ă ș t e

Se admite cererea de chemare în judecată înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată „*****” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la contestarea actului administrativ.

Se anulează decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-15 din 26 martie 2018.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Chișinău în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani.

Președintele ședinței,
Judecătorul

/semnătura /

Violeta Chisilița

Copia corespunde originalului
Judecător, Violeta Chisilița