

Dosarul nr. 3ra-217/22
2-18204601-01-3ra-23022022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: I.Barbacaru)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, V.Clima, E.Palanciuc)

ÎNCHEIERE

20 aprilie 2022

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componentă:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Aliona Miron
Iurie Bejenaru

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu,
în cauza de contencios administrativ, intentată la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea actului administrativ,
împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel” împotriva hotărârii din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 21 noiembrie 2018, SRL „Student Travel”, reprezentată de avocatul Grosu Adrian a înaintat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței, prin care a solicitat anularea integrală a deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-70 din 05.10.2018, ca fiind emisă contrar prevederilor legale.

În susținerea acțiunii a relatat că, la 22 octombrie 2018, SRL „Student Travel” a recepționat din partea Consiliului Concurenței, prin scrisoare recomandată, decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-70 din 05.10.2018.

A menționat că, potrivit deciziei enunțate, s-a constatat încălcarea art. 68 alin. (1), lit. a) al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012, de către SRL „Student Travel”, prin neprezentarea informației solicitate, în conformitate cu art. 54 al Legii concurenței nr. 183 din 11.07.2012. Totodată, a fost aplicată întreprinderii SRL „Student Travel”, o amendă în mărime de 25 764,58 lei, reprezentând 0,35 % din cifra totală de afaceri realizată în 2017. Concomitent, a fost aplicată penalitate cu titlu cominatoriu, în sumă de 100,84 lei, pentru fiecare zi de întârziere a prezentării informației solicitate.

Reclamantul nu este de acord cu decizia emisă, o consideră neîntemeiată și pasibilă de a fi anulată în întregime, deoarece a fost emisă contrar prevederilor legale.

Cu privire la procedura și termenul contestării deciziilor Plenului Consiliului Concurenței, a afirmat că, potrivit art. 78 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, deciziile prin care Plenul Consiliului Concurenței a aplicat o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu pot fi contestate la judecătorie. Instanțele menționate la alin. (1) pot reduce sau majora amenzile sau penalitățile cu titlu cominatoriu aplicate, iar în cazul în care constată că decizia privind constatarea încălcării și/sau aplicarea amenzii sau a penalității este neîntemeiată și/sau este adoptată cu încălcarea procedurii, acestea pot anula amenzile sau penalitățile cu titlu cominatoriu aplicate.

A relatat că potrivit conținutului normei legale, contestarea deciziilor Plenului Consiliului Concurenței, are loc fără respectarea procedurii prealabile, în termenul general prevăzut de Legea contenciosului administrativ, 30 de zile.

A afirmat că, potrivit plicului poștal anexat și descifrării parcursului scrisorii, SRL „Student Travel” a recepționat decizia contestată la 22 octombrie 2018, iar termenul de adresare în instanța de judecată a expirat la 21 noiembrie 2018.

Prin cererea de concretizare a temeiurilor (f.d.74-84), reclamantul a indicat că la 24 august 2017, SRL „Student Travel” a depus o plângere către Consiliul Concurenței, pe marginea acțiunilor de discreditare a concurentului, realizate de către SRL „Center for American Exchange Programs”.

Urmare a examinării preliminare a plângerii, Plenul Consiliului Concurenței, prin Dispoziția nr. 24 din 02.10.2017 a dispus inițierea investigației privind presupusa încălcare a prevederilor art. 15 lit. b) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, de către „Center for American Exchange Programs” SRL, prin răspândirea unor informații false despre activitatea concurentului său, „Student Travel” SRL.

În scopul elucidării tuturor circumstanțelor aferente plângerii, Consiliul Concurenței, a solicitat de la SRL „Student Travel”, prezentarea mai multor informații și acte, care țin de activitatea internă a întreprinderii, precum cifra de afaceri, tipul de contracte utilizate în relațiile cu clienții etc.

A menționat că, potrivit Raportului de investigație, controlorul de stat din cadrul Consiliului Concurenței, dna Soltan Angela, în calitate de persoană responsabilă pentru investigația inițiată ca urmare a plângerii depuse de către SRL „Student Travel”, a propus Plenului Consiliului Concurenței, de a înceta investigația pornită în privința S.R.L. C.A.E.P., pe marginea acțiunilor de încălcare a concurenței, de către cea din urmă întreprindere.

A susținut că, la 23 iulie 2017, la expirarea unui an de la inițierea investigației, prin scrisoarea nr. CN-10/234-1751, Consiliul Concurenței a solicitat în mod repetat, prezentarea de informații suplimentare care se referă la activitatea internă a SRL „Student Travel”.

A indicat reclamantul că, prin scrisoarea nr. 2743 din 14.08.2018, SRL „Student Travel” a informat Consiliul Concurenței că, este în imposibilitate de a oferi informația în mod structurat, precum a fost solicitată, deoarece SRL „Student Travel”, la moment nu dispune nici de personal, nici de resurse financiare, pentru a selecta informația solicitată.

Mai mult ca atât, SRL „Student Travel” a comunicat că, deja mai bine de un an de zile, nu mai activează pe segmentul programelor de schimb cultural, în acest sens fiind depusă și cerere la instituția de licențiere privind renunțarea la licență pentru genul de activitate în domeniul numit supra.

Totodată, SRL „Student Travel” a comunicat că, a pierdut interesul definitiv pentru aceasta, deoarece în prezent nu mai sunt concurenți pe segmentul de piață și a solicitat ca, după posibilitate să fie încetată această investigație.

Ulterior, prin scrisoarea nr. CN-06/278-1911 din 24.08.2018 (f.d. 313, dosar administrativ), Consiliul Concurenței, a somat SRL „Student Travel”, în mod repetat, să prezinte informația solicitată conform scrisorii nr. CN-10/234-1751 din 23.07.2017, în conținutul acesteia fiind făcută și mențiunea despre aplicarea unei amenzi, în mărime de 0,5 % din cifra totală de afaceri, pentru nefurnizarea informației.

Corespunzător, prin răspunsul nr. 2903 din 18.09.2018 (f.d. 315, dosar administrativ) SRL „Student Travel”, a comunicat în mod repetat Consiliului Concurenței că nu dispune de personal și resurse financiare pentru a prezenta informația solicitată, nu mai activează pe segmentul de piață care face obiectul investigației, a depus cerere de retragere a licenței pentru genul de activitate vizat, a pierdut interesul pentru investigația inițiată, renunță expres la plângerea depusă și solicită încetarea investigației inițiate.

Astfel, la 05 octombrie 2018, a fost emisă decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-70 cu privire la sancționarea reclamantului SRL „Student Travel”.

A indicat că, aplicarea unei amenzi întreprinderii care se prezumă a fi victimă și depune plângere la Consiliul Concurenței, în vederea inițierii unei anumite investigații pe marginea încălcării legislației concurențiale, nu se corelează cu obiectul și scopul Legii nr. 183/2012, or, aplicarea amenzii în prezenta speță, nu duce la stimularea concurenței în scopul promovării intereselor legitime ale consumatorilor.

A comunicat că, la data aplicării amenzii, pe lângă faptul că SRL „Student Travel” a renunțat în mod expres la plângerea depusă și a solicitat încetarea investigației, Consiliul Concurenței deja dispunea de Raportul-propunere, întocmit de către controlorul din cadrul autorității publice, care a propus încetarea investigației pe marginea plângerii depuse de către SRL „Student Travel”.

A solicitat reclamantul anularea actului administrativ individual ca fiind emis contrar prevederilor legale.

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 03 noiembrie 2020, s-a respins ca neîntemeiată acțiunea înaintată de SRL „Student Travel” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței RM nr. CN-70 din 05.10.2018.

La 20 noiembrie 2020, SRL „Student Travel”, reprezentată de avocatul Grosu Adrian, a declarat apel împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 03 noiembrie 2020, solicitând casarea hotărârii cu emiterea unei noi decizii privind admiterea acțiunii.

Prin decizia din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel” împotriva hotărârii din 03 noiembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a invocat că conform art. 68 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, 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: ca răspuns la o solicitare făcută în temeiul art.54, acestea furnizează

informații inexacte, incomplete sau care induc în eroare ori furnizează documente incomplete sau nu furnizează în termenul stabilit informațiile sau documentele solicitate.

După cum cu certitudine s-a constatat, urmare a desfășurării procedurii administrative, Consiliul Concurenței a încadrat acțiunile SRL „Student Travel”, în prevederile art. 68 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, fiindu-i aplicată amendă.

În cadrul examinării cauzei atât în instanța de fond, cât și instanța de apel, s-a stabilit că omisiunea SRL „Student Travel” de a furniza informațiile solicitate urmează a fi apreciată drept încălcare a normelor de procedură ale legislației concurențiale. Or, după cum just a reținut și instanța de fond, informația solicitată de la SRL „Student Travel” în conformitate cu art. 54 al Legii concurenței, a fost în raport cu obiectul și scopul investigației, și anume întru stabilirea caracterului fals al informațiilor răspândite de către SRL „Center for American Exchange Programs” despre SRL „Student Travel” și urma a fi folosită pentru stabilirea încălcării art. 15 lit. b) din Legea concurenței, iar neprezentarea acesteia a creat impedimente la adoptarea deciziei în speță.

Conform sensului art. 52 alin. (3) și (4) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, în procedura de examinare a presupuselor cazuri de încălcare a legislației concurențiale, sarcina probei încălcării îi revine Consiliului Concurenței. În scopul aplicării prezentei legi, Consiliul Concurenței poate să utilizeze ca mijloc de probă orice element de fapt și de drept, inclusiv informații confidențiale dobândite în modul prevăzut de lege, care servesc la constatarea existenței sau lipsei încălcării.

Instanța de apel a menționat că, instanța de fond, întemeiat a ajuns la concluzia privind legalitatea deciziei nr. CN-70 din 05.10.2018, în partea stabilirii amenzii și penalității. Având în vedere faptul că, în anul 2017, SRL „Student Travel” a realizat o cifră totală de afaceri de 7 361 306 lei, Consiliul Concurenței corect a stabilit cuantumul amenzii în mărime de 257 64,58 lei.

Totodată, și penalitatea pentru fiecare zi de întârziere a prezentării informației solicitate în temeiul art. 54 al Legii concurenței, just a fost stabilită în mărime de 100,84 lei pentru o zi, reprezentând cuantumul de 0,5% din cifra de afaceri zilnică medie realizată de către întreprinderea SRL „Student Travel” în anul 2017.

Instanța de apel a punctat că Legea concurenței stabilește cadrul juridic al protecției concurenței, inclusiv al prevenirii și al contracarării practicilor anticoncurențiale și a concurenței neloiale, al realizării concentrărilor economice pe piață, stabilește cadrul juridic privind activitatea și competența Consiliului Concurenței și responsabilitatea pentru încălcarea legislației în domeniul concurenței, iar scopul prezentei legi constă în reglementarea relațiilor ce țin de protecția, menținerea și stimularea concurenței în vederea promovării intereselor legitime ale consumatorilor.

În acest context, instanța de apel a respins ca neîntemeiate obiecțiile apelantului, precum că aplicarea unei amenzi în privința companiei care se prezumă a fi victimă nu corelează cu obiectul și scopul legii nr. 183/2012, or, o dată cu depunerea plângerii, SRL „Student Travel” urma a depune toată diligența în vederea furnizării informației solicitate pentru examinarea pretinsului caz de concurență neloială din partea SRL „Center for American Exchange Programs”.

Astfel, a concluzionat instanța de apel că omisiunea respectivă urmează a fi imputată SRL „Student Travel” și sancționată conform Legii concurenței, în vederea responsabilizării agentului economic, or potrivit art. 52, la sesizarea presupuselor acțiuni anticoncurențiale, autorul plîngerii trebuie să prezinte probe în susținerea faptelor pe care își întemeiază plîngerea, ceea ce, în speță, nu a fost realizat.

La data de 23 decembrie 2021, Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu prin intermediul adresei electronice a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău, prin care a solicitat admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel cu emiterea unei noi decizii de admitere integrală a acțiunii (f.d.219).

Ulterior, la data de 04 februarie 2022 Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu a prezentat motivarea recursului (f.d.221-240).

În susținerea recursului a invocat că instanța de apel a interpretat și aplicat eronat normele juridice incidentale speței; instanța de apel a dat dovadă de o abordare formalistă, fără a realiza o examinare de ansamblu, prin punerea în balanță a drepturilor concurente; amenda aplicată de către Consiliul Concurenței, reprezintă o măsură nerezonabilă și o ingerință, adoptată prin depășirea limitelor dreptului discreționar și prin urmare, este contrară scopul Legii nr. 183/2012; informațiile solicitate de către Consiliul Concurenței, în contextul problematicii și obiectului investigației, sunt contrare principiului proporționalității; solicitarea de informații și aplicarea unei amenzi de către Consiliul Concurenței pentru o procedură încetată, reprezintă o măsură nu doar absurdă, dar și contrară principiului proporționalității; la aplicarea amenzii, Consiliul Concurenței, nu a luat în considerare toate faptele relevante.

Or, conform art. 29 Cod Administrativ, alin. (1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporționată în raport cu scopul urmărit.

Potrivit art. 225, alin. (1)-(2), Cod Administrativ: (1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. (2) 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.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

Iar, conform art. 245 Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se

depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 24 noiembrie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu a depus recurs nemotivat la 23 decembrie 2021. Decizia motivată din 24 noiembrie 2021 a Curții de Apel Chișinău a fost recepționată de către avocatul Adrian Grosu la data de 02 februarie 2022 conform avizului de recepție (f.d.242).

Prin urmare, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ menționează că recurenta s-a conformat prevederilor legale și a depus recursul nemotivat la 23 decembrie 2021, iar recursul motivat la 04 februarie 2022, în termenul prevăzut de art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu, în raport cu materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține, că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevelopat al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de

recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ.

Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Student Travel”, reprezentată de avocatul Adrian Grosu se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Aliona Miron

Iurie Bejenaru