

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL BUCUREȘTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR. 3754/2/CAF/2015

ÎNCHEIERE

Şedință publică din data de 26.04.2018

Curtea constituuită din:

**PREȘEDINTE – judecător BOGDAN CRISTEA
GREFIER - CRISTINA MANOLACHE**

Pe rol, acțiunea în contencios administrativ și fiscal având ca obiect „anulare act administrativ”, formulată de **reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România** în contradictoriu cu **părțea Autoritatea Națională Sanitară Veterinara și pentru Siguranța Alimentelor**, cu participarea **intervenientului voluntar accesoriu Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România**.

La apelul nominal făcut în ședință publică, în ordinea listei, răspunde pentru partea reclamantă, avocat Robert Ciocanu cu împuñnicire avocațială seria B 1986133/2015 la fila 3 dosar (volum I), pentru partea părâtă, consilier juridic Cătălin Delcea cu delegație la dosar (fila 334, volum I), iar pentru intervenient, avocat Cătălin Valentin Toma cu împuñnicire avocațială seria B 1091887/2015 la fila 174 dosar (volum I).

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință care învederează următoarele: termen acordat în raport de art.29 din Legea nr.47/1992 și art.13 - 14 NCPC, la solicitarea părții părâtă în considerarea strict a depunerii în ședință publică a excepției de neconstituționalitate.

Curtea, având în vedere obiectul acțiunii de față, înregistrate pe rolul Curții de Apel București la 18.06.2015 - în principal anularea ordinului ANSVSA nr.31/2015, în esență pentru 3 motive dezvoltate în conținutul cererii de chemare în judecată, solicită lămuriri în ce privește relevanța în cauză a disp. OUG nr. 70/2017, față de care partea reclamantă a formulat o excepție de neconstituționalitate, înainte de a cărei discutare partea intervenientă a insistat în a informa instanța asupra stadiului acesteia de aprobat.

Avocatul părții reclamante Colegiul Medicilor Veterinari din România arată că în susținerea cererii de chemare în judecată s-au invocat trei argumente: două de procedură (transparență decizională, avize obligatorii) și unul de fond (încălcare dispozițiile legale prin care se reglementează principiul exclusivității profesiei de medic veterinar în anumite domenii, respectiv de comercializare produse medical-veterinare – principiul exclusivității reglementat de art. 4 din Legea nr. 160/1998 și interpretat de instanțele judecătoarești în sensul că s-ar aplica într-o anumită modalitate în ce privește acționariatul societăților comerciale înființate ca farmacii veterinar sau puncte farmaceutice veterinar). Actul normativ în discuție (OUG nr. 70/2017) este relevant în cauză, dat fiind că prin acesta au fost abrogate dispozițiile care reglementau principiul exclusivității profesiei de medic veterinar pentru comercializarea medicamentelor veterinar, deci textul de lege pe care se bazau argumentele de netemeinicie pe fond a actului administrativ atacat, cu mențiunea că, din perspectiva tehnicii legislative, nu a intervenit o abrogare, ci o modificare a dispozițiilor legale în sensul că principiul exclusivității nu mai vizează comercializarea, astfel încât să fie transpus în modul în care au interpretat instanțele, ci prescrierea de medicamente.

Curtea, având în vedere că obiectul cererii de chemare în judecată este reprezentat de un ordin emis la nivelul anului 2015, față de care se solicită o anumită analiză de legalitate, solicită părții reclamante să indice dacă solicită ca această analiză să se

raporteze la întregul contextul legislativ până la data pronunțării, fără a fi limitată la cadrul legal existent la data emiterii ordinului.

Avocatul părții reclamante arată că, de principiu, analiza de legalitate trebuie făcută prin raportare la momentul emiterii actului, dar în speță se impune o extindere a acesteia, față de eventualitatea invocării unei rămâneri fără obiect / lipse de interes a acțiunii, în baza textului de lege în discuție. În acest context, arată partea reclamantă că apreciază relevant pentru cauză respectivul text de lege și invocă excepția de neconstituționalitate.

Curtea solicită părții interveniente să indice cărui scop deservește invocarea OUG nr.70/2017 la care a făcut referire.

Avocatul părții interveniente arată că, în principiu, respectivul act normativ nu are incidență în dosar, dat fiind că analiza de legalitate a ordinului se raportează la dispozițiile legale în vigoare la data emiterii acestuia (2015). Or, prin referirile la OUG nr.70/2017 și la decizia Curții Constituționale se arată evoluția legislației în materie în scopul clarificării anumitor aspecte. Astfel, deși OUG nr.70/2017 are efecte de la data intrării în vigoare, din analiza deciziei Curții Constituționale se poate observa faptul că sunt clarificate anumite aspecte în sensul că sunt eliminate eventuale interpretări abuzive, anume că art.4 lit.i) invocat de partea reclamantă, text care privește exclusivitatea medicului veterinar, prin interpretare, este extins și la unitățile medicale ce ar trebui să aparțină mediului veterinar și prin această interpretare se ajunge la nelegalitatea actului. În acest context în care extinderea interpretării nu este corectă și a fost clarificată, eșafodajul pe care și-a construit acțiunea partea reclamantă a fost desființat de la data la care Curtea Constituțională s-a pronunțat (04.07.2017) sub acest aspect. Mai arată că la momentul la care se va acorda cuvântul pe incidența sau efectele excepției în proces se va detalia cauza acțiunii, implicit faptul că aspectele litigioase au fost tranșate de la momentul pronunțării deciziei Curții Constituționale.

Reprezentantul părții părăte arată că solicitarea de respingere a excepției se întemeiază pe chestiunea pusă în discuție de instanță, respectiv pe faptul că ordinul a fost emis la nivelul anului 2015, iar OUG nr.70/2017 nu are incidență în ce privește legalitatea actului administrativ litigios.

Curtea acordă cuvântul asupra *admisibilității cererii de sesizare a Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate invocată de partea reclamantă*.

Avocatul părții reclamante apreciază îndeplinite condițiile de admisibilitate prevăzute de art.29 din Legea nr.47/1992 cât privește sesizarea Curții Constituționale – excepția vizează un text de lege care prezintă relevanță în prezenta cauză, pentru argumentele expuse în precedent, în esență, pentru că acesta elimină principiul exclusivității, excepția este invocată de una dintre părțile litigante, textul în discuție nu a fost declarat neconstituțional printr-o decizie anterioară a Curții Constituționale.

Reprezentantul părții părăte arată că a formulat punct de vedere sub acest aspect. Depune decizia Curții Constituționale prin care se analizează neconstituționalitatea dispozițiilor legii de aprobare a OUG nr.70/2017 și în cuprinsul căreia instanța se pronunță inclusiv în legătură cu argumentele invocate de partea reclamantă în cauza de față în susținerea excepției.

Avocatul părții interveniente arată că la momentul sesizării Curții Constituționale, s-a menționat că nu se invocă excepția de neconstituționalitate a textului din perspectiva exclusivității medicului veterinar, ci faptul că interpretarea acestui articol nu se extinde și la unitățile medicale, iar dacă se extinde atunci norma devine neconstituțională în privința unităților medicale. Sub acest aspect, Curtea Constituțională a apreciat că exclusivitatea medicului veterinar este constituțională, deși s-a invocat în legătură cu unitatea medicală. Astfel, la paragraful 37, a reținut că exclusivitatea privește numai activitatea medicului veterinar fără a se extinde și asupra unității medicale care comercializează produsele, deci norma legală nu are și efectul extins, referindu-se numai la medicul veterinar, iar nu la unitățile unde acționează medicul veterinar și care comercializează aceste produse. Prin urmare, de la momentul în care Curtea Constituțională s-a pronunțat cu privire la această chestiune, arătând limitele art.4 lit.i), în sensul că vizează strict medicii și nu unitățile,

cauza / eșafodajul acțiunii de față nu a mai subzistat. În plus, partea intervenientă opinează că CJUE nu mai trebuia să se pronunțe pe a 2 întrebare cu privire la exclusivitatea unităților, dat fiind că această chestiune nu mai reprezinta dreptul intern.

Curtea solicită reprezentantului părții interveniente să se refere strict la chestiunea pusă în discuție – *admisibilitatea cererii de sesizare a Curții Constituționale*.

Avocatul intervenientului arată că temeiul acțiunii nu mai subzistă în raport de decizia Curții Constituționale. De asemenea, consideră că actul normativ în discuție nu are legătură cu soluționarea cauzei pentru că sunt dispoziții legale intrate în vigoare ulterior, iar efectul unei decizii a Curții Constituționale nu este pentru trecut, deci nu poate genera o retroactivitate a art.4 ind.1, astfel încât să repună temeiul de drept în funcțiune. Prin urmare, de la momentul la care Curtea Constituțională s-a pronunțat, cât și de la data la care a intrat în vigoare OUG nr.70/2011, nu mai există temeiul. Pentru aceste argumente se solicită respingerea cererii de sesizare a Curții Constituționale. Depune sesizarea Curții Constituționale cu o cerere întemeiată pe aceleași argumente, asupra căreia s-a pronunțat deja o soluție în sensul respingerii.

Reprezentantul părții părâte arată că este cererea de sesizare în legătură cu care s-a pronunțat decizia depusă la termenul de astăzi.

Avocatul părții reclamante arată că OUG nr.70/2017 face obiectul unei proceduri legislative de aprobare a sa prin lege. Astfel, a existat o lege care a aprobatordonanța și a adus niște modificări, iar acea lege a fost atacată pentru critici de neconstituționalitate, iar nu ordonanța. De asemenea că nu ar putea exista identitate de argumente ori de motivare, în contextul în care a fost pronunțată decizia CJUE, care nu exista la respectivul moment și care a fost invocată sub anumite aspecte în susținerea excepției de neconstituționalitate. Chiar dacă ar exista identitate, aceasta nu ar determina o inadmisibilitate a cererii de sesizare, întrucât condiția de admisibilitate face referire la declararea în precedent că neconstituțional a textului în legătură cu care se invocă excepția, iar nu la o soluționare anterioară a excepției de neconstituționalitate. Deci, în opinia reclamantei, nu prezintă relevanță faptul că în precedent Curtea Constituțională a fost sesizată cu o excepție de neconstituționalitate privind același text și nici o pronunțare asupra acesteia, chiar în sensul respingerii, cât timp textul nu a fost declarat neconstituțional.

Curtea, în ce privește *excepția de neconstituționalitate* invocată de partea reclamantă Colegiul Medicilor Veterinari din România în raport de OUG nr. 70/2017, inclusiv dispoziții punctuale din conținutul acestui act normativ, **o respinge ca inadmisibilă. Cu recurs în 48 de ore la pronunțare**, ce a intervenit în ședință publică, azi, 26.04.2018. În esență, raportat la disp. art.29 din Legea nr. 47/1992, Curtea constată îndeplinite majoritatea condițiilor de sesizare a Curții Constituționale cu excepția menționată, dar nu toate de manieră cumulativă. Astfel: (i) excepția a fost invocată de o parte din dosar, anume reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România; (ii) în fața unei instanțe de judecată, respectiv Curtea de Apel București; (iii) procesul este în curs de desfășurare; (iv) norma juridică atacată este în vigoare și (v) nu rezultă admiterea în precedent a vreunei alte excepții de neconstituționalitate în raport de textele legale atacate; mai mult, chestiunea respingerii unei obiecții de neconstituționalitate nu este relevantă din perspectiva condițiilor instituite de art.29, câtă vreme acea respingere nu poate fi opusă cu autoritate de lucru judecat părții reclamante, aceasta nefiind titularul obiecției de neconstituționalitate. Cu toate acestea, Curtea apreciază a nu fi îndeplinită cerința referitoare la legătura textului cu procesul ce se judecă în fața Curții de Apel București, investite cu acțiune în anularea unui ordin – *act administrativ unilateral emis la nivelul anului 2015*, pe motiv că actul normativ atacat cu excepția de neconstituționalitate a fost emis la nivelul anului 2017, adică ulterior actului administrativ litigios, fără a rezulta că respectiva ordonanță de urgență a guvernului ar avea natura juridică a unui act normativ interpretativ, prezentându-se în forma unei ordonanțe de modificare și completare a unei legi pentru organizarea și executarea profesiei de medic veterinar.

Nefind alte cereri de formulat sau alte probe de administrat în cauză, ***Curtea acordă cuvântul asupra fondului cererii de chemare în judecată***, luând act de solicitarea părții reclamante de amânare a pronunțării pentru depunerea de concluzii scrise.

Avocatul părții reclamante solicită admiterea cererii de chemare în judecată în sensul formulat – anulare ordin nr.31/2015 publicat în Monitorul Oficial nr.235/2015.

În fapt, cu referire la contextul legislativ, arată că la nivelul anului 2012, ANSVSA a invocat necesitatea de corelare a legislației naționale cu cea comunitară și a emis ordinul nr.41/2012 privind organizarea și exercitarea anumitor aspecte din activitatea sanitar-veterinară. Respectivul ordin a fost anulat de instanțele de judecată pe considerentul că nu respectă anumite condiții de procedură, unele dintre acestea vizând chiar aspecte invocate și în cauza de față (transparență decizională, avize prevăzute de lege ș.a.m.d.). Ulterior, s-a emis ordinul nr.83/2014, care pentru procesul de față conține 3 dispoziții relevante, și anume, art.4 - înființarea farmaciilor sanită-veterinare și a punctelor farmaceutice veterinare nu se poate face decât cu respectarea domeniilor exclusive de competență, cu trimitere la art.4 din Legea nr.160/1998 care reglementă exclusivitatea profesiei de medic veterinar pentru comercializarea de medicamente), art.43 lit.j) și art.51 lit.g) - pentru înființarea legală a farmaciilor și punctelor farmaceutice este necesar să se prezinte un certificat de înregistrare în registrul unităților sanită-veterinare cu sau fără personalitate juridică, deținut de Colegiul Medicilor Veterinari din România. În anul 2015, ANSVSA a pus în dezbatere publică o propunere de modificare a ordinului în sensul în care să se eliminate această obligație de prezentare a certificatelor de înregistrare în registrul unităților sanită-veterinare cu sau fără personalitate juridică. În paralel cu procedura de dezbatere publică, fără respectarea condițiilor de transparență, a fost emis actul dedus judecății, respectiv ordinul nr.31/2015.

Motive de nelegalitate Ordin nr.31/2015

*** aspecte de procedură**

Prima critică de nelegalitate – nerespectarea regulilor de transparență decizională reglementate prin Legea nr.52/2003 (art.6 alin.2, 4 și 7).

Potrivit textelor de lege invocate, transparența decizională implică asigurarea unei publicitați a proiectului de act administrativ cu caracter normativ cu cel puțin 30 de zile înainte de adoptare (art. 6 alin. 2), acordarea unui termen de cel puțin 10 zile pentru a primi în scris propuneri, recomandări cu privire la forma acestuia (art. 6 alin. 4) și organizarea de întâlniri în care să fie dezbatute, dacă acest lucru a fost cerut de către o asociație legal constituită (art. 6 alin. 7).

Curtea solicită lămuriri în ce privește această primă cauză de anulare a actului administrativ litigios, anume dacă vătămarea pretinsă de partea reclamantă prin prisma nerespectării cerințelor prealabile emiterii ordinului este invocată din perspectiva calității de organ reprezentativ al medicilor veterinari sau din perspectiva exclusivității de comercializare în contextul cauzei.

Avocatul părții reclamante susține că vătămarea este pretinsă din ambele perspective, anume prin raportare la dreptul unei organizații profesionale reprezentative de a-și exprima punctul de vedere în concret cu privire la forma unui act administrativ (drept reglementat de Legea nr.52/2003) și prin raportare la dreptul corelativ obligației de dezbatere a propunerilor alternative formulate în legătură cu modificările care s-au adus prin ordin.

În completarea celor expuse în precedent în referire la prima cauză de anulare, avocatul părții reclamante invocă lipsa de relevanță a respectării principiului transparenței decizionale în perioada derulării procedurii până la momentul organizării întâlnirii, în contextul adoptării ordinului anterior acestei date.

A doua chestiune de nelegalitate - emiterea actului fără obținerea în prealabil a avizului consultativ al Colegiului Medicilor Veterinari și a avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe.

Sub acest aspect, partea reclamantă învederează următoarele aspecte:

În cazul avizului consultativ al CMVRO, obținerea acestuia anterior emiterii ordinului în discuție era necesară față de disp. art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea 160/1998, în contextul în care atât ordinul nr.83/2014, cât și modificările în legătură cu acesta prin actul administrativ litigios (ordinul nr.31/2015) reglementau aspecte specifice profesiei de medic veterinar, și anume norme sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitată veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar.

În ce privește avizul obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe, necesitatea obținerii acestuia mai înainte de emiterea ordinului nr.31/2015, decurgea din faptul că actul administrativ de modificare prezenta relevanță comunitară cât timp intervenea asupra principiului libertății economice în spațiul comunitar, iar compatibilitatea dintre norma comunitară și o reglementare internă în vederea transpunerii ori asigurării cadrului de aplicare directă în legislația națională a directivelor europene este verificată de autoritatea menționată în virtutea competenței expres prevăzute sub acest aspect. De altfel, adoptarea ordinului nr.83/2014 a fost condiționată de obținerea avizului în discuție, urmare a anulării ordinului nr.41/2012 pentru nerespectarea acestei cerințe.

* **cheștiuni de fond** – emiterea ordinului cu încălcarea principiului exclusivității reglementat de art. 4 din Legea nr.160/1998 (exclusivitatea profesiei de medic veterinar în comercializarea medicamentelor de uz veterinar), de asemenea de art.4 din Ordinul nr.83/2014 (condiționarea înființării farmaciilor veterinare și punctelor farmaceutice veterinare de respectarea domeniilor de competență exclusivă)

Sub acest aspect, partea reclamantă arată că interpretarea textului de lege a fost lămurită de instanțele naționale în sensul că implică o exclusivitate a medicului veterinar cât privește comercializarea medicamentelor de uz veterinar și existența unei majorități a acestuia în acționariat în cazul farmaciilor și punctelor farmaceutice veterinare. Or, această modalitate de interpretare a făcut obiectul controlului de constituționalitate, cu consecința respingerii excepției de către Curtea Constituțională, în timp ce, în urma verificării efectuate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene din perspectiva compatibilității cu legislația comunitară, prin hotărârea pronunțată s-a reținut că principiul exclusivității nu contravine normelor / directivelor comunitare, ci o interpretare o astenuia în sensul exclusivității medicului veterinar în acționariat, pentru argumentele expuse în paragrafele 85 și 86. În esență, CJUE a reținut că nu s-ar putea impune ca normă națională o exclusivitate la nivelul farmaciilor, pentru că același scop, și anume aplicarea principiului exclusivității, s-ar putea realiza și prin majoritate.

Prin urmare, cât timp în cererea de chemare în judecată nu s-a invocat doar exclusivitatea transpusă la nivelul acționariatului, ci și majoritatea (prin referirile la practica instanțelor naționale), iar la momentul sesizării CJUE instanța națională a solicitat în mod expres o pronunțare cu privire la transpunerea principiului și în caz de exclusivitate, și în caz de majoritate, partea reclamantă apreciază că în contextul în care textul și interpretarea acestuia nu au fost declarate neconstituționale, iar acesta nu contravine directivelor comunitare dacă se raportează la majoritate, iar nu la exclusivitate, principiul există și trebuie aplicat la momentul relevant, chiar și în condițiile unei anumite interpretări. Față de cele expuse, partea reclamantă susține că farmacii și puncte farmaceutice veterinare au fost înființate cu încălcarea principiului, conform situației prezentate inclusiv în dosar.

Pentru toate argumentele invocate, partea reclamantă solicită admiterea cererii de chemare în judecată, cu cheltuieli de judecată, respectiv onorariul de avocat, în referire la care arată că vor fi depuse înscrișuri până la închiderea dezbatelerilor.

Reprezentantul părții părăte solicită respingerea acțiunii pentru argumentele invocate prin întâmpinare și în considerarea hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. În motivare, contrar celor invocate de partea reclamantă în proces, ANSVSA susține că la întâlnirea premergătoare emiterii ordinului în discuție a participat și un reprezentant al Colegiului Medicilor Veterinar, respectiv dl. Daneș Mihai. De

asemenea, susține existența avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe, acordat cu mențiunea privind existența unei incompatibilități cu Directiva Servicii.

La interpelarea instanței, cât privește afirmațiile în referire la nerespectarea termenelor invocate de partea reclamantă, reprezentantul părții pârâte arată că va efectua demersuri pentru obținerea și atașarea la concluziile scrise a unor înscrisuri vizând acest aspect. Precizează că pentru adoptarea actului în discuție nu era necesară obținerea unui alt aviz de la Ministerul Afacerilor Externe, față de cel eliberat în precedent pentru Ordinul nr.83/2014, în condițiile anterior menționate. În concluzie, reprezentantul părții pârâte solicită respingerea acțiunii, fără cheltuieli de judecată.

Avocatul părții reclamante depune la dosar înscrisuri în referire la cheltuielile de judecată – chitanțe, facturi privind onorariul avocat în quantum de 6.650 lei.

Reprezentantul părții pârâte solicită cenzurarea pretențiilor părții reclamante sub aspectul cheltuielilor de judecată.

Având cuvântul, **avocatul intervenientului Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România** arată că în fapt de la data intrării în vigoare a Legii nr.160/1998 până în 2014 / 2015, activitatea de comercializare desfășurată de farmaciile veterinar nu a fost condiționată de o deținere a acestora în proporție de 100% de către medici veterinar. Deși nu a intervenit o modificare a cadrului legislativ, Colegiul Medicilor Veterinari din România a reinterpretat disp. art.4 lit.i) din Legea nr.160/1998 în sensul în care exclusivitatea ar privi nu numai activitatea medicului veterinar, ci s-ar extinde și asupra unităților farmaceutice veterinar. În baza acestei reinterpretări s-a aprobat atât statutul medicilor veterinar (2013), cât și ordinul ANSVSA nr.83/2014, de asemenea s-a născut o situație conflictuală cât privește farmaciile veterinar. Urmare a sesizării cu excepția de neconstituționalitate în referire la art.4 lit.i) din Legea nr.160/1998, strict pentru ipoteza în care exclusivitatea s-ar extinde și asupra unităților în sensul deținerii lor 100% sau în majoritate de medici veterinar, Curtea Constituțională a reținut prin decizia pronunțată faptul că exclusivitatea vizează activitatea medicului veterinar în ce privește comercializarea (paragraful 37). În concluzie, Curtea Constituțională a arătat limitele art.4 lit.i) din Legea nr.160/1998, respectiv ale exclusivității în activitatea de comercializare. În fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, sesizate de asemenea cu privire la chestiunea exclusivității, s-a explicitat faptul că interpretarea Colegiului Medicilor Veterinari nu reprezintă punctul de vedere al statului reprezentat de ANSVSA și Agentul Guvernamental.

Curtea solicită părții interveniente să se limiteze la chestiunile litigioase, întrucât problema formei reglementării la momentul răspunsului CJUE transpare cu evidență din conținutul hotărârii, aşa cum CJUE a percepuit respectiva reglementare din concluziile Comisiei Europene.

Avocatul intervenientului evidențiază faptul că CJUE nu a cercetat incidența deținerii în majoritate de către medicul veterinar a unității, față de punctul de vedere exprimat de Comisia Europeană, anume că legislația națională face referire la o deținere de 100% (paragrafele 75 și 76). În considerarea celor expuse, partea intervenientă apreciază că extinderea este o interpretare incorectă, implicând o modificare a cauzei însăși, cât timp în cadrul legal invocat nu se vorbește de majoritate, ci despre o deținere exclusivă.

Referitor la motivele de nelegalitate invocate în cauză de partea reclamantă, Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de uz veterinar din România susține că în speță nu au fost încălcate disp. art.6 alin.2 din Legea nr.52/2003, cât timp reprezentanții CMVR au participat la întâlnirile premergătoare emiterii actului administrativ litigios și au cunoscut intenția de modificare a ordinului în vigoare la momentul respectiv, astfel cum rezultă din procesele-verbale depuse la dosar.

De asemenea, consideră că nu au fost încălcate nici disp. art. 9 alin 1 lit.a) din Legea 160/1998, obligația obținerii avizului Colegiului Medicilor Veterinari fiind necesară pentru proiecte de acte normative. Or, ordinul în discuție nu este act normativ în sensul legii – care naște și reglementează drepturi și obligații, ci un act administrativ cu caracter

normativ supus întregimii dispozițiilor legii, o atare normă care arată cum să se interpreze și să se aplice legea nu aduce un element de noutate. Cât privește avizul Ministerului Afacerilor Externe, intervenientul apreciază că nu era obligatoriu pentru acest tip de act, fiind necesar pentru un act cu putere de lege, care reglementează raporturi juridice noi, nu aspecte preexistente.

Referitor la principiul exclusivității, arată că din interpretarea acestuia prin prisma conținutului celorlalte dispoziții ale legii, rezultă că nu se pune problema să existe o exclusivitate în deținerea unei unități de către medicii veterinari (art.7 din Legea nr.160/1998). Cât timp legea indică unde anume își poate desfășura medicul veterinar activitatea și nu distinge între unități și le caracterizează și din perspectiva formei de proprietate, nu există o astfel de interdicție. De asemenea, din perspectiva Codului civil, care implică ca regulă generală capacitatea de exercițiu, iar ca excepție incapacitatea, în situații expres și limitativ prevăzute de lege, cât timp nu există o incapacitate specială (numai aceste tipuri de unități), înseamnă că orice persoană are capacitate sub acest aspect.

În concluzie, partea intervenientă solicită admiterea cererii de intervenție și respingerea cererii de chemare în judecată. Depune note scrise, cu mențiunea că se vor solicita cheltuieli de judecată pe cale separată. La interpelarea instanței, arată că solicită cheltuieli de judecată de la partea părăță.

Fiindu-i acordat cuvântul în replică pe aspectele referitoare la contextul istoric, **avocatul părții reclamante** susține că discuțiile la care partea intervenientă a făcut referire au vizat alte acte administrative cu caracter normativ. Arată că nerespectarea disp. Legii nr.52/2003 se invocă prin raportare la intervalul cuprins între 17.03.2015 (momentul la aducerii la cunoștința publică a proiectului de modificare ordinului) și 26.03.2015 (data adoptării ordinului litigios). Mai arată că distincția majoritate / exclusivitate raportată la decizia CJUE a fost pusă în discuție de intervenient la momentul dezbatării solicitării de sesizare a CJUE, pentru aceleași argumente, or, instanța a considerat că se impune o analiză și a chestiunii majorității, în considerarea faptului că și aceasta constituie un aspect esențial în cauză. Solicită a se observa că în discuție nu este o posibilitate de înființare a unor societăți, ci o chestiune de autorizare pentru desfășurarea unei anumite activități precum este cea de farmacie, pentru care există domeniu exclusiv de competență. În acest context, partea reclamantă apreciază că argumentele invocate de intervenient nu au relevanță în cauză.

În ce privește cererea de intervenție, **avocatul părții reclamante** formulează concluzii de respingere.

Reprezentantul părții părăte, în referire la procedura de transparență, arată că proiectul a fost supus dezbatării în cadrul întâlnirilor având acest scop, anterior publicării sale pe site-ul oficial al autorității.

Curtea rămâne în pronunțare.

CURTEA

Pentru a da posibilitatea depunerii de concluzii scrise,

DISPUNE

Amână pronunțarea la 10.05.2018 (concluzii scrise).

Pronunțată în ședință publică, azi 26.04.2018.

PREȘEDINTE,
BOGDAN CRISTEA

GREFIER,
CRISTINA MANOLACHE

ÎNCHEIERE
Sedința publică din data de 10.05.2018

CURTEA

În aceeași compunere, având nevoie de timp pentru a delibera,

DISPUNE

Amână pronunțarea la 18.05.2018.

Pronunțată în ședință publică, azi 10.05.2018.

PREȘEDINTE,
BOGDAN CRISTEA

GREFIER,
CRISTINA MANOLACHE

Red. Grefier C.M./2 ex+3 ex.

*Comunicate 3 ex./.....
Semnătură*

R O M Â N I A
CURTEA DE APEL BUCUREŞTI
SECȚIA A VIII-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DOSAR NR. 3754/2/CAF/2015

SENTINTA CIVILĂ NR. 2333
Şedinţă publică din data de 18.05.2018
Curtea constituată din:
PREŞEDINTE - judecător BOGDAN CRISTEA
GREFIER - CRISTINA MANOLACHE

Pe rol, acțiunea în contencios administrativ și fiscal având ca obiect „anulare act administrativ”, formulată de **reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)** în contradictoriu cu **părâta Autoritatea Națională Sanitară Veterinara și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA)**, cu participarea **intervenientului voluntar accesoriu Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar Din România**.

Dezbaterile orale și susținerile părților au avut loc în ședință publică din 26.04.2018, fiind consemnate în încheierea de la acea dată, ce face parte integrantă din prezenta hotărâre, când instanța, pentru a da posibilitatea depunerii de concluzii scrise și ulterior având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea succesiv până la 10.05.2018, iar apoi la 18.05.2018.

C U R T E A,

Prin cererea înregistrată pe rolul Curții de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal, la data de 18.06.2015 sub dosar nr. 3754/2/2015, **reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)** a chemat în judecată pe părâta Autoritatea Națională Sanitară Veterinara și pentru Siguranța Alimentelor, solicitând instanței ca prin hotărârea ce va pronunța să dispună anularea Ordinului ANSVSA nr. 31/26.03.2015 publicat în Monitorul Oficial al României nr. 235/07.04.2015 privind modificarea și completarea Normei sanitare veterinare aprobată prin Ordinul ANSVSA nr. 83/2014; cu cheltuieli de judecată.

În motivarea cererii de chemare în judecată, partea reclamantă a arătat că medicina veterinară este una dintre profesiile reglementate sectorial prin Directiva Parlamentului și a Consiliului European nr. 2005/36/CE, privind recunoașterea calificărilor profesionale. Medicii veterini din sistemul de asistență medicală veterinară privată sunt prestatori de servicii (medicale veterinar), așa cum sunt definite acestea de art. 2 lit. b) din O.U.G. nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România. Exercitarea profesiei de medic veterinar este reglementată prin Legea nr. 160/1998, același act normativ reglementând organizarea și funcționarea Colegiului Medicilor Veterinari din România, ca formă de organizare autonomă, neguvernamentală, apolitică și nonprofit, care reprezintă interesele și apară drepturile profesionale ale membrilor săi. Conform atribuțiilor menționate în Legea nr. 160/1998, Colegiul Medicilor Veterinari oferă aviz consultativ pentru proiectele de acte normative din domeniile specific veterinar.

În anul 2014, ANSVSA a adoptat Ordinul nr. 83 din 23.06.2014, prin care a aprobat Norma sanităă veterinară privind condițiile de organizare și funcționare a unităăilor farmaceutice veterinar, precum și procedura de înregistrare veterinară/autorizare sanităă veterinară a unităăilor și activităăilor din domeniul farmaceutic veterinar, arătând reclamanta că interesează din perspectiva cererii de chemare în judecată dispozițiile din acest act normativ existente la art. 4

(„farmaciile veterinare și punctele farmaceutice veterinare pot fi înființate doar cu respectarea condițiilor referitoare la domeniile de competență, prevăzute de legislația în vigoare”), art. 43 lit. j) („în vederea obținerii autorizației sanitare veterinare de funcționare pentru farmaciile veterinare, reprezentantul legal al unității trebuie să depună la autoritatea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor competență, un dosar care să conțină următoarele documente: [...] j) copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică”), respectiv art. 51 lit. g) („în vederea obținerii înregistrării sanitare veterinare pentru punctele farmaceutice veterinare, reprezentantul legal al unității trebuie să depună la autoritatea sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor competență, un dosar care să conțină următoarele documente: [...] g) copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică”).

Partea reclamantă a mai afirmat că, la începutul anului 2015, în paralel cu publicarea spre dezbatere publică a unui proiect menit să modifice și să completeze Normele aprobate prin Ordinul nr. 83/2014, pârâta ANSVSA a modificat în concret acest act normativ prin emiterea Ordinului nr. 31/2015, publicat în Monitorul Oficial al României nr. 235 /07.04.2015, prin care au fost abrogate art. 43 lit. j) și art. 51 lit. g) din Normele aprobate prin Ordinul ANSVSA nr. 83/2014, aspect apreciat de CMVRO ca fiind de natură a elibera pârghiile recunoscute legal în favoarea Colegiului pentru a asigura respectarea condițiilor de exclusivitate prevăzute de art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998 și pentru a proteja astfel drepturile și interesele membrilor săi.

În motivarea cererii de anulare a Ordinului ANSVSA nr. 31/2015, partea reclamantă a invocat faptul că acest act administrativ unilateral cu caracter normativ a fost emis cu încălcarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, respectiv cu nesocotirea dispozițiilor privind participarea la elaborarea de acte normative, precum și faptul că actul litigios a fost emis cu încălcarea art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 160/1998 și a art. 2 alin. 1 pct. 30 din H.G. nr. 8/2013, respectiv fără obținerea avizului consultativ al CMVRO și a avizului obligatoriu al Ministrului Afacerilor Externe.

În sfârșit, printr-un ultim motiv de anulare a Ordinului nr. 31/2015, partea reclamantă a susținut că dispozițiile sale contestate încalcă prevederile Legii nr. 160/1998.

În acest din urmă sens, CMVRO a invocat art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998, text potrivit căruia „profesia de medic veterinar are exclusivitate în următoarele domenii de competență: [...] i) comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitar de uz special și medicamentelor de uz veterinar”. În referire la acest aspect, invocând sentința civilă nr. 1137/07.04.2014 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal, partea reclamantă a arătat că norma menționată se traduce prin aceea că exclusivitatea reală în activitatea de comercializare cu amănuntul a medicamentelor de uz veterinar impune dreptul de decizie al medicului veterinar și nu se poate susține atunci când medicul veterinar are doar calitatea de asociat cu o cota minoră de participare. Astfel, referindu-se la societățile comerciale care înregistrează/autorizează farmacii și puncte farmaceutice veterinare, se vorbește aşadar de un actionariat care trebuie format în exclusivitate sau, cel puțin, în majoritate reală, din medici veterini de liberă practică.

Totodată, CMVRO a mai arătat că a fost publicat în Monitorul Oficial nr. 676/16.09.2014 un Statut al medicului veterinar pe care l-a adoptat Colegiul, în care a fost reglementată cerința exclusivității la înregistrarea farmaciilor și a punctelor farmaceutice veterinare, iar în corelație cu art. 43 lit. j) și art. 51 lit. g) din Ordinul ANSVSA nr. 83/2015, în art. 1 lit. m) din Statut s-a menționat că în Registrul unic al cabinetelor medicale veterinare pot fi înregistrate doar farmaciile și punctele farmaceutice al căror actionariat este format în exclusivitate din medici veterini. Pentru că reclamanta este cea care ține evidența și, astfel, cunoaște cel mai bine situația medicilor veterini din România, i s-au oferit pârghiile pentru a asigura respectarea condițiilor de exclusivitate prevăzute de art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998.

Or, partea reclamantă susține că dispozițiile Ordinul nr. 31/2015 au acționat în sens opus, împiedicând Colegiul să realizeze o protecție efectivă a medicilor veterinari, minimalizând principiul exclusivității în comercializarea produselor de uz veterinar și ignorând obligațiile prevăzute în Statutului menționat. Deși cerința exclusivității a continuat să fie reglementată prin art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998 și chiar prin art. 4 din Ordinul ANSVSA nr. 83/2014, ea nu a mai fost în concret respectată, autoritatele sanitare veterinare competente eliberând astfel de autorizații pentru societăți în care medicul veterinar nu doar că nu este exclusiv, dar nu este nici măcar majoritar.

În concluzie, s-a solicitat admiterea cererii de chemare în judecată.

În drept, au fost invocate art. 7, art. 8 și urm. din Legeanr. 554/2004, art. 6 alin. 2, alin. 4 și alin. 7 din Legea nr. 52/2003, art. 4 lit. i), art. 8 alin. 2, art. 9 alin. 1 lit. a), b) și m) din Legea nr. 160/1998, art. 2 alin. 1 pct. 30 din H.G. nr. 8/2013.

Aferent cererii formulate s-a achitat o taxă judiciară de timbru în quantum de 50 de lei, potrivit art. 16 din O.U.G. nr. 80/2013.

Prin întâmpinarea formulată în cauză, **pârâta AUTORITATEA NAȚIONALĂ SANITARĂ VETERINARA ȘI PENTRU SIGURANȚA ALIMENTELOR [ANSVSA]** a solicitat respingerea acțiunii formulate de COLEGIUL MEDICILOR VETERINARI DIN ROMÂNIA [CMVRO] în anularea Ordinului ANSVSA nr.31/2015, apreciind că este legal.

În motivare, între altele, partea pârâtă a arătat că aspectele în discuție, reglementate prin Ordinului nr. 83/2014, cu privire la o posibilă restricționare a organizării și exercitării profesiei de medic veterinar au fost sesizate de Ministerul Afacerilor Externe, prin avizul cu nr. K1/701 din 23.04.2014, eliberat în procedura de emitere a Ordinului nr. 83/2014 în care menționează că „totuși, deși observațiile M.A.E. asupra formei inițiale au fost preluate la nivelul A.N.S.V.S.A., prin versiunea transmisă, pe cale electronică, în data de 23 iunie a.c, facem precizarea că proiectul de ordin nu poate fi compatibil cu Directiva Servicii întrucât reprezintă o normă inferioară legii și nu se poate interpreta și aplica decât în temeiul normei la nivel de lege, în speță Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și funcționarea profesiei de medic veterinar. Așa cum vă este cunoscut, art. 4 din proiectul de Ordin se interpretează în sensul Legii nr. 160/1998 (art. 4 lit. i), iar cerința evocată (mai exact, cerința de 100% acționariat) contravine prevederilor Directivei Servicii și va trebui eliminată în cel mai scurt timp posibil, având în vedere dosarul EU Pilot 5723/13/MARK”.

Ulterior emiterii Ordinului nr. 83/2014, Consiliul Concurenței, prin adresa nr. 1566/18.02.2015, a informat A.N.S.V.S.A. că „a fost sesizat de către una din societățile comerciale din domeniul comercializării cu amănuntul a produselor veterinar cu privire la Ordinul Președintelui A.N.S.V.S.A. nr. 83/23.06.2014 (...) pentru a evita apariția unor situații de restricționare a concurenței pe piața comercializării cu amănuntul a produselor medicinale veterinar prin intermediul farmaciilor veterinar. Concret, aspectele vizate se referă la o posibilă restricționare a concurenței pe piața comercializării cu amănuntul a produselor veterinar prin intermediul farmaciilor veterinar, ca urmare a prevederilor art. 43 lit. j) din Norma 23 aprobată prin Ordinul Președintelui A.N.S.V.S.A. nr. 83/2014 referitoare la obținerea certificatului de înregistrare în registrul unic ai cabinetelor medicale veterinar”.

Pârâta a mai afirmat că poziția Consiliului Concurenței și a Ministerului Afacerilor Externe, alături de contestatarii Ordinului nr. 83/2014, inclusiv o societate comercială în care figurează 180 de medici veterinar, au fost factori care au determinat decizia de modificare a ordinului menționat prin emiterea Ordinului nr. 31/2015, apreciind că exclusivitatea prevăzută de art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998 se referă la activitatea medicului veterinar și nu la activitatea unității în care activează medicul, întrucât Legea nr. 160/1998 nu impune nicio interdicție agenților economici al căror acționariat nu este format numai din medici veterinar, deoarece un medic veterinar își poate exercita profesia, în condiții de legalitate, ca angajat într-o unitate care nu-i

aparține, respectându-se, totodată, și prevederile art. 4 lit. i) cu privire la exclusivitatea activității de comercializare cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitar de uz special și medicamentelor de uz veterinar.

În esență, partea părâtă a apreciat acțiunea ca fiind lipsită de fundament, neexistând argumente juridice valabile care să susțină temeinicia cererii de chemare în judecată.

În drept, au fost invocate art. 205 NCPC, Legea nr. 554/2004, Legea nr. 160/1998.

Partea reclamantă a depus răspuns la întâmpinare la data de 12.08.2015, prin care a contestat apărările părții adverse și, reluând în esență motivele dezvoltate în cererea de chemare în judecată, a solicitat admiterea acțiunii formulate.

În cauză, la data de 14.10.2015, a fost formulată de **Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România** [ANDPUVR, abrevierea noastră] cerere de intervenție voluntară accesorie în favoarea părâtei ANSVSA, admisă în principiu de Curtea de Apel București prin încheierea din 12.11.2015.

Prin cererea de intervenție voluntară accesorie, ANDPUVR a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată, apreciind că restricția impusă de art. 43 lit. j) și art. 51 lit. g) din Ordinul ANSVSA nr. 83/2014 este nelegală, fiind făcută cu încălcarea Legii nr. 160/1998, a art. 44 alin. 1 și art. 45 din Constituția României, respectiv a legislației europene.

Între altele, intervenienta a susținut că în Registrul de evidență a farmaciilor veterinare ținut de Colegiul Medicilor Veterinari se înscriu numai formele de exercitare ale profesiei, nu și persoanele juridice deținute de persoane ce nu sunt medici veterinari. În acest mod, deși legea nu conține nicio restricție în desfășurarea activității, se ajunge ca prin reinterpretarea greșită a legii să se impună o restricție, prin reducerea sferei persoanelor ce pot desfășura activitate de comercializare a produselor și medicamentelor de uz veterinar, de la persoane juridice deținute de oricine, numai la persoane juridice deținute în proporție de 100% de medicii veterinari.

Astfel, intervenienta a apreciat că din conținutul art. 28 și art. 7 din Legea nr. 160/1998, medicul veterinar își poate exercita profesia într-o unitate care nu-i aparține. Exercitarea profesiei de către medicul veterinar în unitatea care nu-i aparține se realizează conform art. 4 din Legea nr. 160/1998, prin urmare unitatea în care funcționează medicul veterinar poate realiza, prin intermediul medicului veterinar, comercializarea medicamentelor de uz veterinar. Totodată, unitatea care nu aparține medicului veterinar nu este o formă de organizare a profesiei și prin urmare nu este prevăzută a fi înscrișă în Registrul Unic al cabinetelor medical-veterinare, ținut de Colegiul Medicilor Veterinari.

Cu privire la atingerea invocată de partea intervenientă ca fiind adusă prevederilor legislației europene, aceasta a arătat că prin instituirea unor drepturi exclusive se limitează condițiile de înființare și deținere a unităților medicale veterinare și condițiile de tranzacționare, comercializare a produselor veterinar.

Or, aceste limitări sunt o denaturare a concurenței, încălcând drepturi și libertăți fundamentale ale comercianților din TUE și TCE, respectiv drepturi ale consumatorilor: de achiziție și deținere a produselor medicale veterinare recunoscute de Directiva 82/2001 în favoarea publicului (art. 67); de achiziție, deținere, administrare a produselor medicale veterinare care au proprietăți anabolice, antiinfecțioase, antiparazitar, antiinflamatorii, hormonale sau psihotrope, recunoscute de Directiva 82/2001 în favoarea deținătorilor și proprietarilor de animale (art. 69).

De asemenea, intervenienta a apreciat că sunt încălcate: art. 1 din Primul protocol adițional la Convenție [Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, n.n.] privind dreptul de proprietate, respectiv art. 1 din al 12-lea Protocol adițional la Convenție privind interzicerea discriminării; Carta drepturilor fundamentale ale cetățeanului UE, respectiv art. 16, art. 17, art. 10, art. 21, art. 52; Tratatul Uniunii Europene și de Funcționare a Uniunii Europene, art. 6 și art. 106; Directiva 123/2006 a

Parlamentului European și a Consiliului UE, art. 15 alin. 3 și art. 25; Directiva nr. 82/2001, art. 67 și art. 69.

În esență, partea intervenientă a apreciat că actul litigios este legal și temeinic emis, acțiunea părții reclamante neavând suport în realitatea factuală și normativă, astfel că a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată.

Prin note scrise depuse la 06.11.2015, partea reclamantă a contestat apărările formulate de terța intervenientă și, reluând în esență motivele dezvoltate în cererea de chemare în judecată, a solicitat admiterea acțiunii pe care a formulată, cu consecința anulării actului litigios.

Cererea de intervenție voluntară accesorie a fost admisă în principiu de Curtea de Apel București prin încheierea din 12.11.2015, pentru considerentele dezvoltate în corpul acelei hotărâri.

Prin aceeași încheiere, Curtea de Apel București a sesizat Curtea Constituțională a României cu excepția de neconstituționalitate invocată de partea intervenientă referitor la art. 4 lit. i) din Legea nr. 160/1998, aceasta fiind soluționată prin decizia nr. 511/04.07.2017 de respingere a excepției de neconstituționalitate ca neîntemeiată.

Prin încheierea din 01.03.2016, Curtea de Apel București a sesizat din oficiu Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu două întrebări preliminare, instanța europeană din Luxemburg pronunțând în soluționare hotărârea din 01.03.2018.

Judecata în cauză a fost suspendată în perioada 01.03.2016 – 12.04.2018, când a intervenit repunerea procesului pe rol, ca urmare a primirii soluției Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Curtea de apel a încuviințat administrarea probei cu înscrisuri și a probei cu interogatoriul părătei, în cond. art. 255 și art. 258 NCPC, ca fiind admisibile și de natură a duce la soluționarea cauzei.

Analizând probele administrate în cauză, Curtea reține următoarele:

Prin Ordinul nr. 83/2014 emis de AUTORITATEA NAȚIONALĂ SANITARĂ VETERINARA ȘI PENTRU SIGURANȚA ALIMENTELOR [ANSVSA], publicat în Monitorul Oficial al României nr. 541bis/22.07.2014, s-a aprobat Norma sanitată veterinară privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinar, precum și procedura de înregistrare sanitată veterinară/autorizare sanitată veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, în al cărei conținut, între altele, se prevedea:

- art. 1: „*Prezenta normă sanitată veterinară stabilește condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinar, precum și procedura de înregistrare sanitată veterinară/autorizare sanitată veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar.*”;

- art. 2: „*Prezenta normă sanitată veterinară se aplică unităților farmaceutice veterinar, respectiv farmaciilor veterinar, punctelor farmaceutice veterinar, depozitelor farmaceutice veterinar, unităților care comercializează reagenți și seturi de diagnostic de uz veterinar, precum și unităților de fabricație/import al produselor medicinale veterinar.*”;

- art. 3: „*În sensul prezentei norme sanitare veterinar, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații: a) farmacie veterinară - unitatea farmaceutică veterinară care deține și comercializează, cu amănuntul, produse medicinale veterinar, hrana pentru animale, furaje medicamentate și alte produse de uz veterinar, instrumentar și aparatură medicală, dispozitive medicale și accesorii pentru animale, cu respectarea prevederilor legale în vigoare; (...)*”;

- art. 4: „*Farmaciile veterinar și punctele farmaceutice veterinar pot fi înființate doar cu respectarea condițiilor referitoare la domeniile de competență, prevăzute în legislația în vigoare.*” [s.n.];

- art. 11: „*Personalul de specialitate al farmaciei veterinar se compune din: a) personal cu studii superioare de specialitate - medic veterinar; b) personal cu studii medii de specialitate*”

- *în domeniul medicinei veterinare, medicinei umane, farmaciei, chimiei, biologiei; c) personal administrativ.”* [s.n.];

- art. 12: „(1) Încadrarea în farmacia veterinară a personalului cu studii medii de specialitate nu este obligatorie. (2) Farmacia veterinară poate funcționa numai în prezența unui medic veterinar care definește atestat de liberă practică emis de Colegiul Medicilor Veterinari. (3) Eliberarea produselor medicinale veterinare din farmacia veterinară se face, numai cu amanuntul, de către personalul prevăzut la art. 11 lit. a) și b).” [s.n.];

- art. 43: „*În vederea obținerii autorizației sanitare veterinare de funcționare pentru farmaciile veterinare, reprezentantul legal al unității, trebuie să depună la autoritatea sanitată veterinară și pentru siguranța alimentelor competență, un dosar care să conțină următoarele documente: (...) j) copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică.*” [s.n.];

- art. 51: *În vederea obținerii înregistrării sanitare veterinare pentru punctele farmaceutice veterinare, reprezentantul legal al unității trebuie să depună la autoritatea sanitată veterinară și pentru siguranța alimentelor competență un dosar care să conțină următoarele documente: (...) g) copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică.*” [s.n.].

Prin Ordinul nr. **31/26.03.2015** emis de AUTORITATEA NAȚIONALĂ SANITARĂ VETERINARA ȘI PENTRU SIGURANȚA ALIMENTELOR [ANSVSA], publicat în Monitorul Oficial al României nr. **235/07.04.2015**, pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitată veterinară/autorizare sanitată veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, au fost abrogate disp. art. 43 lit. j) și ale art. 51 lit. g) din respectiva Normă, astfel cum texte normative au fost menționate mai sus, precum și art. 84, fiind modificat art. 80 și adăugat un art. 84¹ în corpul aceluiași act normativ.

Din lectura Ordinului nr. 31/26.03.2015 Curtea constată că la baza emiterii sale s-a aflat inclusiv **referatul de aprobare nr. 247/19.03.2015** întocmit de Direcția produse medicinale veterinare și nutriție animală - Direcția generală sanitată veterinară și pentru siguranța alimentelor din cadrul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor.

Prin cererea de chemare în judecată, în motivarea solicitării de anulare a Ordinului ANSVSA nr. 31/2015, partea reclamantă Colegiul Medicilor Veterinari din România [CMVRO] a invocat în esență trei cauze juridice: (i) actul administrativ unilateral cu caracter normativ a fost emis cu încălcarea Legii nr. 52/2003, respectiv cu nesocotirea dispozițiilor privind participarea la elaborarea de acte normative; (ii) actul litigios a fost emis cu încălcarea art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 160/1998 și a art. 2 alin. 1 pct. 30 din H.G. nr. 8/2013, respectiv fără obținerea avizului consultativ al CMVRO și a avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe (MAE); (iii) dispozițiile contestate încalcă prevederile Legii nr. 160/1998, mai exact principiul exclusivității profesiei de medic veterinar în comercializarea cu amanuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar.

Dintre cele trei cauze juridice indicate de partea reclamantă, Curtea constată că acțiunea în anulare este intemeiată pentru primele două motive și nefondată pentru cel de-al treilea motiv.

Curtea de apel reține că dreptul comun în materia contenciosului administrativ, respectiv art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004 prevede că „[o]rice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată”, iar potrivit art. 2 alin. 1 lit. c) din același act normativ **actul administrativ** se definește ca fiind actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în

vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice.

Din interpretarea logică și sistematică a normelor juridice menționate, Curtea deduce că poate interveni anularea actului administrativ atunci când prin intermediul lui nu se atinge scopul vizat de legiuitor, respectiv acela de organizare a executării legii sau de executare în concret a legii, ci, dimpotrivă, se ajunge la încălcarea sau nerespectarea legii, determinând o vătămare unei persoane.

Altfel spus, sancțiunea nulității devine incidentă dacă și în măsura în care la emiterea actului nu au fost respectate normele având forță juridică superioară edictate pentru întocmirea sa valabilă, vizând în principiu condiții anterioare sau concomitente emiterii actului.

Câtă vreme validitatea actului juridic este condiționată de contextul anterior și concomitent emiterii sale, modificările legislative ulterioare adoptării și publicării în Monitorul Oficial al României a Ordinului nr. 31/2015 nu sunt pertinente pentru analiza acțiunii de față.

Cât despre natura actului litigios – Ordin nr. 31/2015 – acesta este unul normativ.

Date fiind disp. art. 2 alin. 1 lit. c) din Legea nr. 554/2004, dar și doctrina relevantă în materie, respectiv o jurisprudență constantă și îndelungată, criteriile principale, în raport cu care actele administrative unilaterale se clasifică în acte cu caracter normativ și acte cu caracter individual sunt, pe de o parte, scopul pentru care acestea au fost adoptate sau emise și, pe de altă parte, întinderea efectelor juridice produse. Astfel, în ceea ce privește primul criteriu, este acceptat că actele administrative cu caracter normativ sunt adoptate/emise în scopul organizării executării legii/dispozițiilor legale, în timp ce actele administrative cu caracter individual se emit totdeauna exclusiv pentru punerea în aplicare, pentru aplicarea în concret a legii/dispozițiilor legale. În ceea ce privește întinderea efectelor produse, actele administrative cu caracter normativ conțin reguli/norme cu caracter general, având aplicabilitate într-un număr nedefinit de situații, astfel că produc efecte juridice *erga omnes* față de un număr nedefinit de persoane, în timp ce actele administrative cu caracter individual urmăresc realizarea unor raporturi juridice într-o situație strict determinată și produc efecte fie față de o singură persoană, fie față de un număr determinat sau determinabil de persoane.

În cauză, ordinul în discuție nu se adresează unui număr determinat ori determinabil de persoane, ci produce efecte față de un număr nedefinit de persoane, fiind menit să asigure organizarea executării legii și să se aplique într-un număr nedeterminat de situații.

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative prevede la art. 77 că „*Ordinele cu caracter normativ, (...) ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. (...).*” [s.n.].

(i) Astfel, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, prevede dispoziții de natură să asigure participarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative și la procesul de luare a deciziilor.

Art. 7 din Legea nr. 52/2003 republicată (forma în vigoare la data actului litigios) prevede că „(1) În cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative **autoritatea administrației publice are obligația să publice un anunț referitor la această acțiune în site-ul propriu, să-l afișeze la sediul propriu, într-un spațiu accesibil publicului, și să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz.** Autoritatea administrației publice va transmite proiectele de acte normative tuturor persoanelor care au depus o cerere pentru primirea acestor informații. (2) **Anunțul referitor la elaborarea unui proiect de act normativ va fi adus la cunoștința publicului, în condițiile alin. (1), cu cel puțin 30 de zile lucrătoare înainte de supunerea spre avizare de către autoritățile publice.** Anunțul va cuprinde: data afișării, o notă de fundamentare, o expunere de motive, un referat de aprobată privind necesitatea adoptării

actului normativ propus, un studiu de impact și/sau de fezabilitate, după caz, textul complet al proiectului actului respectiv, precum și termenul-limită, locul și modalitatea în care cei interesați pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ. (...) (4) La publicarea anunțului, autoritatea administrației publice va stabili o perioadă de cel puțin 10 zile calendaristice pentru proiectele de acte normative prevăzute la alin. (2), pentru a primi în scris propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterei publice. (...) (9) Autoritatea publică în cauză este obligată să decidă organizarea unei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în scris de către o asociație legal constituită sau de către o altă autoritate publică. (10) Dezbatările publice se vor desfășura după următoarele reguli: (...) (11) Toate documentele prevăzute la alin. (2) și alin. (10) lit. a) și d) vor fi păstrate pe site-ul autorității publice responsabile într-o secțiune dedicată transparenței decizionale. Toate actualizările în site vor menționa obligatoriu data afișării. (...)”. [s.n.]

Deși în cauza de față partea reclamantă nu a demonstrat faptul de a fi cerut organizarea vreunei întâlniri în care să se dezbată public proiectul de act normativ, proba cu înscrisuri neconfirmând realitatea susținerii în acest sens a CMVRO, totuși, Curtea observă omisiunea din partea părâtei a aducerii la cunoștință publică a proiectului de act normativ pe care ANSVSA intenționa să îl adopte, precum și ignorarea întregii proceduri și a termenelor aferente impuse imperativ de art. 7 din Legea nr. 52/2003.

Curtea constată că, într-adevăr, la data de 17.03.2015 partea părâtă ANSVSA a publicat pe site-ul său Internet (fila 46 dosar, vol. I) un «Proiect de Ordin pentru modificarea și completarea Ordinului ANSVSA nr. 83/2014 (...»), al cărui conținut se regăsește detaliat în înscrisurile administrative în cauză (filele 47 și următoarele dosar, vol. I). Lecturând acest Proiect publicat la data de 17.03.2015, Curtea observă că acesta se intemeia pe **referatul de aprobare nr. 923/06.01.2015** întocmit de Direcția produse medicinale veterinare și nutriție animală - Direcția generală sanitată veterinară și pentru siguranța alimentelor din cadrul ANSVSA, intenția inițiatorului fiind de a modifica / abroga / completa din conținutul Ordinului nr. 83/2014 dispozițiile art. 8, art. 13, art. 14, art. 19, art. 23, art. 27, art. 29, art. 32, art. 36, art. 40¹, art. 43, art. 51, art. 59, art. 70, art. 74, art. 80, art. 84, art. 84¹, precum și mai multe Anexe.

Or, Ordinul litigios nr. 31/2015 nu rezultă a fi fost nici măcar publicat pe site-ul Internet al ANSVSA în forma sa de Proiect, el intemeindu-se pe un alt referat de aprobare (cel cu nr. 247/19.03.2015) și neavând un conținut identic Proiectului publicat pe site-ul ANSVSA la data de 17.03.2015.

În aceste condiții, cum Ordinul nr. 31/2015 a fost adoptat la data de 26.03.2015 și publicat în Monitorul Oficial al României la data de 07.04.2015, reiese cu evidență încălcarea dispozițiilor legale expuse anterior din materia transparenței decizionale.

Nu concordă principiilor unei bune administrări publicarea proiectului unui act normativ de modificare a unui ordin existent, față de care persoanele interesate, inclusiv partea reclamantă, își expun observațiile ulterior publicării sale și în termenele instituite de art. 7 din Legea nr. 52/2003, dar în paralel, fără respectarea principiilor de transparență decizională, autoritatea publică adoptă un alt act normativ modificator concurrent celui adus la cunoștință publică.

De altfel, Legea nr. 52/2003 republicată definește la art. 3 lit. a) și c) **actul normativ** ca fiind „*actul emis sau adoptat de o autoritate publică, cu aplicabilitate generală*”, iar *elaborarea de acte normative* ca fiind „*procedura de redactare a unui proiect de act normativ anterior supunerii spre adoptare,*” [s.n.]. În plus, art. 4 din același act normativ prevede că „*Autoritățile administrației publice obligate să respecte dispozițiile prezentei legi sunt:a) autoritățile administrației publice centrale: ministerele, alte organe centrale ale administrației publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate ale acestora, precum și autoritățile administrative autonome,*”.

Curtea apreciază că apărările părâtei și intervenientei, referitoare la dezbaterile desfășurate în diverse contexte și conjuncturi cu participarea tuturor părților cauzei, nu sunt pertinente în raport de cauza de anulare intemeiată pe Legea nr. 52/2003, întrucât atât litera, cât și spiritul reglementării art. 7 din Lege impun ca procedura transparenței decizionale să vizeze un proiect de act normativ concret, în raport de al cărui conținut și a cărui dată de aducere la cunoștință publică persoanele interesate să își prezinte propriile observații punctuale.

În condițiile în care partea reclamantă, ca entitate asociativă și reprezentativă a medicilor veterinari din România, manifestă opoziție față de abrogarea și modificarea anumitor texte din conținutul Ordinului ANSVSA nr. 83/2014 vizând exclusivitatea profesiei în desfășurarea anumitor activități specifice, Curtea apreciază că nerespectarea dispozițiilor legale aplicabile, în contextul abrogării unor texte relevante pentru autorizarea unităților farmaceutice veterinar, este de natură să afecteze interesele legitime ale acestei entități juridice, astfel încât această împrejurare justifică anularea actului normativ. În ce privește situația legală a părții reclamante, art. 8 din Legea nr. 160/1998 republicată arată că „*(1) Se înființează Colegiul Medicilor Veterinari, ca formă de organizare profesională autonomă, neguvernamentală, apolitică și nonprofit. Colegiul are personalitate juridică. (2) Colegiul Medicilor Veterinari reprezintă interesele și apără drepturile profesionale ale membrilor săi. (...)*” [s.n.]

(ii) În al doilea rând, Curtea reține că Ordinul nr. 31/2015 a fost emis fără obținerea prealabilă a avizului consultativ al Colegiului Medicilor Veterinari din România și a avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Europene, cu toate că potrivit art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiunii de medic veterinar „*Colegiul Medicilor Veterinari are următoarele atribuții: a) va da avizul consultativ pentru proiectele de acte normative, reglementările și normele de exercitare a profesiunii în toate domeniile de activitate specific veterinar, conform legislației în vigoare;*”, iar art. 2 alin. 1 pct. 30 din H.G. nr. 8/2013 stipulează că „*În realizarea funcțiilor sale, M.A.E. are următoarele atribuții principale: (...) 30. avizează, în mod obligatoriu, proiectele de acte normative care urmăresc transpunerea sau asigurarea cadrului de aplicare directă în legislația națională a actelor legislative ale Uniunii Europene ori care au relevanță europeană și examinează, sub aspectul compatibilității cu reglementările Uniunii Europene, propunerile legislative în vederea formulării punctului de vedere al Guvernului asupra acestora;*”.

Neobținerea avizului consultativ al reclamantului, respectiv a celui obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe reiese din analizarea înscrisurilor administrate în cauză, acestea lipsind.

De altfel, faptul obligativității avizării unei astfel de categorii de act normativ îi era cunoscută părții părâte ANSVSA din sentința civilă nr. 1512/29.04.2013 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 9566/2/2012.

Totodată, aspectul interferenței dintre norma juridică litigioasă și reglementarea Uniunii Europene este confirmat de hotărârea pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în legătură cu procesul de față, ceea ce denotă că avizul obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe era obligatoriu să fi fost obținut de către părâta emitentă. După cum corect a subliniat partea reclamantă, câtă vreme la adoptarea Ordinului nr. 83/2014 a fost solicitat avizul MAE, principiul simetriei determină obligativitatea respectivului aviz și pentru modificarea Ordinului.

De asemenea, cum Ordinul nr. 31/2015, cât și actul modificat – Ordinul nr. 83/2014 reglementau aspecte specifice profesiunii de medic veterinar, concluzie confirmată atât de denumirea celor două acte normative, cât și de conținutul lor concret, devinea incident și textul art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 160/1998.

Și în acest caz, apărările părâtei și intervenientei referitoare la corespondența purtată de ANSVSA la diferite momente din trecut cu CMVRO și MAE nu sunt pertinente în raport de cauza de anulare intemeiată pe lipsa avizelor menționate, întrucât atât litera, cât și spiritul

reglementării art. 9 alin. 1 lit. a) din Legea nr. 160/1998, cât și art. 2 alin. 1 pct. 30 din H.G. nr. 8/2013 impun ca procedura de avizare să vizeze un proiect de act normativ concret.

Curtea mai reține că, dincolo de elementele proprii actului administrativ unilateral ținând de forma sa intrinsecă, regimul său de legalitate este condiționat și de alte aspecte, precum cele referitoare la procedura ce stă la baza emiterii sale. Actul administrativ unilateral implică în emitere o respectare a unor forme procedurale care, deși în majoritate nu produc efecte juridice prin ele însăce, având în general natura juridică de operațiuni tehnico – administrative, inițiază și mențin sistemul decizional administrativ. În această categorie se înscriu și formele procedurale – operațiunile tehnico administrative – anterioare emiterii sau adoptării actului, inclusiv avizele impuse de lege spre a fi obținute în procedura de adoptare a unui act administrativ unilateral.

Față de considerentele expuse, Curtea apreciază că motivele de nelegalitate formală analizate sunt suficiente pentru anularea integrală a actului administrativ contestat.

(iii) Cu toate acestea, acțiunea **nu** este intemeiată și sub aspectul celei de-a treia cauze juridice dezvoltate de partea reclamantă în susținerea cererii de chemare în judecată.

Astfel, prin hotărârea pronunțată la data de 01.03.2018 de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza C-297/16 *Colegiul Medicilor Veterinari din România împotriva Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor cu participarea Asociației Naționale a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România* s-a decis în sensul:

«*1) Articolul 15 din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretat în sensul că **nu se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede, în favoarea medicilor veterinari, o exclusivitate a comercializării cu amănuntul și a utilizării produselor biologice, a antiparazitarelor de uz special și a medicamentelor de uz veterinar.***

*2) Articolul 15 din Directiva 2006/123 trebuie interpretat în sensul că **se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune deținerea în exclusivitate de către unul sau mai mulți medici veterinari a capitalului social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.**» [s.n.]*

În acest din urmă sens, instanța din Luxemburg a arătat în considerentele hotărârii sale:

«*75. În acest context, astfel cum a subliniat în mod intemeiat Comisia, dispozițiile dreptului național citate de instanța de trimisere prevăd doar ca totalitatea capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar să fie deținută exclusiv de medici veterinari, nefiind menționată nicio ipoteză de deținere doar în proporție majoritară.*

76. În aceste condiții, trebuie să se răspundă la această întrebare numai în măsura în care vizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei reglementări naționale care impune o deținere exclusivă, de către unul sau mai mulți medici veterinari, a capitalului unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

77. Pentru a răspunde la această întrebare, trebuie să se arate că articolul 15 alineatul (2) litera (c) din Directiva 2006/123 menționează, printre cerințele care trebuie să fie evaluate, pe cele referitoare la deținerea capitalului social. Prin urmare, o reglementare națională care prevede o astfel de cerință referitoare la calitatea deținătorilor părților sociale ale unității în cauză nu poate fi considerată compatibilă cu respectivul articol 15 decât dacă îndeplinește cele trei condiții enunțate la alineatul (3) al acestuia.

78. În spătă, mai întâi, este cert că reglementarea în discuție în litigiul principal îndeplinește prima dintre aceste condiții care se referă la lipsa unei discriminări pe motive de cetățenie sau naționalitate.

*79. În continuare, în ceea ce privește cea de a doua condiție, care se referă la necesitatea cerinței în cauză, rezultă că, prin adoptarea unei astfel de reglementări, *legiuitorul român* a*

intenționat în special să garanteze ca administrarea unităților care comercializează cu amănuntul medicamentele de uz veterinar să fie controlată eficient de medici veteriniari.

80. Or, după cum rezultă din răspunsul dat la prima întrebare, un astfel de obiectiv trebuie să fie privit ca făcând parte din cel, mai larg, al protecției sănătății publice, care constituie un motiv imperativ de interes general.

81. În ceea ce privește, în sfârșit, a treia condiție referitoare la proporționalitatea cerinței menționate, aceasta impune, în primul rând, ca reglementarea în discuție să fie adekvată să garanteze realizarea obiectivului pe care îl urmărește.

82. În această privință, ținând seama de marja de apreciere de care dispune un stat membru, astfel cum a fost amintită la punctul 64 din prezenta hotărâre, acesta poate aprecia că, în cazul în care neveterinarii sunt în poziția de a exercita o influență asupra administrației unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, există un risc ca aceștia să adopte strategii economice susceptibile să aducă atingere obiectivului aprovizionării sigure și de calitate a deținătorilor de animale cu medicamente, precum și independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul acestor unități, în special prin faptul că îi incită să comercializeze medicamente a căror stocare nu mai este rentabilă sau prin recurgerea la reduceri ale cheltuielilor de funcționare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 40).

83. Or, prin faptul că presupune ca administrarea unităților în discuție să se efectueze în condiții care le asigură medicilor veterinari deținerea exclusivă a capitalului acestor unități, o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal este aptă să reducă un asemenea risc și să garanteze astfel realizarea obiectivului pe care îl urmărește.

84. Prin urmare, medicii veterinari care sunt deținători ai capitalului unei unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar sunt supuși, spre deosebire de operatorii economici neveterinari, unor norme deontologice care vizează moderarea urmăririi profitului, astfel încât interesul lor legat de realizarea unui profit poate fi temperat de răspunderea care le revine, dat fiind că o eventuală încălcare a normelor legale sau deontologice pune în pericol nu numai valoarea investiției lor, ci și propria existență profesională (a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes și alții, C-171/07 și C-172/07, EU:C:2009:316, punctul 37).

85. În al doilea și în al treilea rând, pentru ca cerința potrivit căreia capitalul unei unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar trebuie să fie deținut exclusiv de medici veterinari să fie considerată proporțională, aceasta trebuie de asemenea să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului vizat și să nu poată fi înlocuită cu alte măsuri mai puțin restrictive care permit atingerea acelaiași rezultat.

86. Or, deși, astfel cum reiese din jurisprudența Curții citată la punctul 82 din prezenta hotărâre, un stat membru poate împiedica în mod legitim ca operatori economici neveterinari să fie în poziția de a exercita o influență determinantă asupra administrației unor unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, obiectivul evocat la același punct din prezenta hotărâre nu poate justifica înlăturarea completă a acestor operatori de la deținerea capitalului unităților menționate, atât timp cât nu este exclus ca medicii veterinari să poată exercita un control efectiv asupra acestor unități chiar și în ipoteza în care aceștia nu ar deține totalitatea capitalului unităților menționate, în măsura în care deținerea de către neveterinari a unei părți limitate a acestui capital nu ar împiedica în mod necesar un astfel de control. Prin urmare, o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului pe care îl urmărește.

87. O astfel de considerație nu poate fi repusă în discuție de învățăminte care decurg din Hotărârea din 19 mai 2009, Comisia/Italia (C-531/06, EU:2009:315), în care Curtea a apreciat ca fiind compatibilă cu libertatea de stabilire și cu libertatea de circulație a capitalurilor o

legislație națională care se opunea nu numai deținerii de către nefarmaciști, în societățile de exploatare a farmaciilor, a unor participații importante care le confereau o influență certă asupra administrației acestora, ci și dobândirii, în aceste societăți, de către investitori nefarmaciști provenind din alte state membre a unor participații mai puțin importante care nu conferă o astfel de influență.

88. Astfel, deși, după cum reiese din cuprinsul punctului 62 din prezenta hotărâre, în principiu, considerațiile care prevalează în domeniul medicamentelor de uz uman pot fi transpusă în domeniul comercializării medicamentelor de uz veterinar, marja de apreciere care trebuie să fie recunoscută statelor membre în vederea asigurării calității aprovizionării cu medicamente de uz veterinar și a independenței medicilor veterinari care intervin în cadrul unor unități care comercializează asemenea medicamente este mai restrânsă decât cea de care pot beneficia în alte sectoare mai strâns legate de protecția sănătății umane și nu poate, aşadar, să se extindă până la excluderea oricărei participări a neveterinarilor la capitalul unor astfel de unități.» [s.n.]

Relativ la jurisprudența instanței din Luxemburg, se impun a fi amintite, cu titlu exemplificativ, cauza *Van Gend & Loos*, hotărârea din 5 februarie 1963, unde Curtea de Justiție a Comunității Europene a judecat că „... faptul că tratatul, în articolele menționate anterior, permite Comisiei și statelor membre să sesizeze Curtea despre fapta unui stat care nu și-a îndeplinit obligațiile nu înseamnă că persoanele de drept privat nu pot invoca aceste obligații, după caz, în fața unei instanțe naționale ...”, sau hotărârea pronunțată la data de 9 martie 1978 în cauza *Administrazione delle finanze dello stato c. Simmenthal S.p.a.*, prin care a afirmat că „*Instanța națională însărcinată cu aplicarea, în cadrul competenței sale, a dispozițiilor dreptului comunitar, are obligația de a asigura deplina aplicare a acestor norme, în cazul în care este necesar refuzând aplicarea, din oficiu, a oricărei dispoziții contrare din legislația națională, chiar ulterioră, fără a solicita sau a aștepta abrogarea prealabilă a acesteia pe cale legislativă sau prin orice alt procedeu constituțional*” [s.n.].

În ce privește efectul util al unei hotărâri preliminare pronunțate de Curtea de Justiție în legătură cu dreptul european, acesta rezultă din considerentele jurisprudențiale expuse în precedent și, implicând o interpretare judiciară a instanței având competență generală în materie, va fi aplicabilă în legătură cu apărările formulate de părțile din cauză sub aspectul motivului de anulare indicat anterior în considerente.

În plus, art. 148 din Constituția României dispune: „(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. (3) Prevederile alineatelor (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și pentru aderarea la actele de revizuire a tratatelor constitutive ale Uniunii Europene. (4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).” [s.n.].

Or, relativ la cel de-al treilea motiv de anulare invocat de partea reclamantă, prin intermediul acestuia se urmărește păstrarea în beneficiul medicilor veterinari a unei exclusivități care, din perspectiva formei de exercitare a profesiei – unitatea medical veterinară cu personalitate juridică, înființată potrivit Legii nr. 31/1990 republicată (art. 31 din Legea nr. 160/1998, forma în vigoare la data actului litigios) și a contextului de reglementare aferent, are efectul încălcării dreptului Uniunii Europene.

Astfel, textelete art. 43 lit. j) și art. 51 lit. g) din Ordinul ANSVSA nr. 83/2014, abrogate prin Ordinul ANSVSA nr. 31/2015, stabileau că în vederea obținerii autorizației sanitare veterinară de funcționare pentru farmaciile veterinară, respectiv a înregistrării sanitare veterinară pentru punctele farmaceutice veterinară, reprezentantul legal al unității trebuie să depună la autoritatea

sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor competență un dosar care să conțină inclusiv copia certificatului de înregistrare în registrul unic al cabinetelor medicale veterinare cu sau fără personalitate juridică.

Într-adevăr, art. 31 din Legea nr. 160/1998 instituia ca și condiție de funcționare a unității medical-veterinare cu personalitate juridică, ce se înființează potrivit Legii nr. 31/1990 republicată, cu modificările și completările ulterioare, dovada înregistrării în Registrul unic al cabinetelor medical-veterinare.

Cu toate acestea, potrivit art. 32 alin. 4 din Statutul medicului veterinar, astfel cum a fost aprobat prin Hotărârea CMVRO nr. 3/2013 „*Certificatul de înregistrare se emite și pentru unitățile medicale veterinare prevăzute la art. 37 alin. (1) în cazul în care acționariatul aparține exclusiv medicilor veterini*ri sau este constituit altfel, ca urmare a modificărilor legislative ulterioare; certificatul de înregistrare se emite optional și pentru laboratoarele medicale veterinare și depozitele farmaceutice veterinară.”, art. 37 alin. 1 din același act administrativ unilateral stabilind că „*În cazul comercializării cu amănuntul a produselor medicinale veterinară, medicii veterini*ri de liberă practică se organizează exclusiv ca persoane juridice, cu respectarea condițiilor prevăzute în Legea nr. 160/1998, republicată, cu modificările ulterioare, și își desfășoară activitatea în următoarele unități medicale veterinare autorizate: a) puncte farmaceutice veterinară; b) farmacii veterinară.” [s.n.]

Altfel spus, efectul reglementării din Statutul medicului veterinar este de a permite eliberarea certificatului de înregistrare pentru o farmacie veterinară sau un punct farmaceutic veterinar doar în cazul în care unitatea are un acționar format exclusiv din medici veterini.

Or, o asemenea concluzie, anume o menținere a reglementării art. 43 lit. j) și art. 51 lit. g) din Ordinul ANSVSA nr. 83/2014 sub motiv că art. 4 din Legea nr. 160/1998 consacră principiul exclusivității profesiei de medic veterinar în comercializarea cu amănuntul și utilizarea produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar, este de natură a încălcă dispozitivul și considerentele Hotărârii pronunțate de CJUE la data de 01.03.2018, potrivit căreia dreptul Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care impune deținerea în exclusivitate de către unul sau mai mulți medici veterini a capitalului social al unităților care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar.

În esență, în aplicarea exclusivității în comercializare - principiu totuși conform dreptului Uniunii Europene potrivit aceleiași hotărâri CJUE - Curtea de Apel București nu poate confirma validitatea substanțială a unei reglementări, care are ca efect impunerea în scopul autorizării unei farmacii veterinar sau a unui punct farmaceutic veterinar a prezentării unei înregistrări pe care Colegiul Medicilor Veterinari din România o permite, potrivit propriului Statut, doar atunci când unitatea are un acționariat format în exclusivitate din medici veterini.

Este lipsită de pertinență referirea reclamantului la jurisprudența internă în materie (sentința civilă nr. 1137/07.04.2014 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 84/2/2013*, irevocabilă, sentința civilă nr. 118/19.05.2015 pronunțată de Curtea de Apel Ploiești – Secția a II-a Civilă, de contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 16/42/2015, definitivă, sentința civilă nr. 1477/26.05.2015 pronunțată de Curtea de Apel București – Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal în dosarul nr. 1477/2/2015, definitivă), care în aplicarea Legii nr. 160/1998 și a normelor secundare a interpretat reglementarea vizând principiul exclusivității în comercializare prin prisma inclusiv a unei majorități a medicilor veterini în acționariat.

Sub acest din urmă aspect, Curtea de apel subliniază că o astfel de interpretare jurisprudențială este conformă dreptului european, aspect ce reiese din considerentele hotărârii CJUE din 01.03.2018 – paragraful 86: „deși ... un stat membru poate împiedica în mod legitim ca operatori economici neveterinari să fie în poziția de a exercita o influență determinantă asupra

administrării unor unități care comercializează cu amănuntul medicamente de uz veterinar, obiectivul evocat la același punct din prezenta hotărâre nu poate justifica înlăturarea completă a acestor operatori de la deținerea capitalului unităților menționate, atât timp cât nu este exclus ca medicii veterinari să poată exercita un control efectiv asupra acestor unități chiar și în ipoteza în care aceștia nu ar deține totalitatea capitalului unităților menționate, în măsura în care deținerea de către neveterinari a unei părți limitate a acestui capital nu ar împiedica în mod necesar un astfel de control.”.

Totuși, interpretarea din practica judiciară internă reprezintă un remediu jurisprudențial de aplicare prioritară a dreptului comunitar raportat la reglementarea restrictivă rezultată din coroborarea Legii nr. 160/1998 cu normele ANSVSA și Statutul medicului veterinar (a căror concluzie era în sensul exclusivității de acționariat a medicilor veterinari în unitățile farmaceutice). Altfel spus, jurisprudența nu constituie în acest proces și prin prisma cauzei juridice în discuție a cererii de chemare în judecată un argument în favoarea poziției părții reclamante, CMVRO urmărind menținerea acelei exclusivități de acționariat a medicilor veterinari, ci o interpretare favorabilă unităților farmaceutice al căror acționariat, fiind în majoritate alcătuit din medici veterinari, dar conținând și neveterinari, respectă principiul exclusivității interpretat prin prisma dreptului european în materie.

Referitor la decizia Curții Constituționale a României, pe de o parte aceasta a confirmat constituționalitatea textului dedus spre analiză – art. 4 it. i) din Legea nr. 160/1998 republicată, iar pe altă parte prioritatea dreptului comunitar înlătură de la aplicare dreptul intern, inclusiv jurisprudența interpretativă ce îl privește.

În concluzie, sub această din urmă cauză juridică, acțiunea este nefondată.

Față de cele arătate în precedent, Curtea va admite în parte cererea de chemare în judecată, în limita cauzelor juridice vizând în esență încălcarea Legii nr. 52/2003 și omisiunea solicitării avizelor CMVRO și MAE; va anula Ordinul ANSVSA nr. 31/26.03.2015; va obliga părâta la plata către partea reclamantă a sumei de 3.500 de lei, cheltuieli de judecată acordate în cond. art. 451 și art. 453 NCPC; va respinge în rest ca nefondată cererea de chemare în judecată, respectiv în limita cauzei juridice vizând în esență principiul exclusivității și a diferenței de cheltuieli de judecată. Sub aspectul cheltuielilor de judecată, observând quantumul sumei solicitate de reclamant (50 de lei taxă judiciară de timbru și 6.650 de lei onorariu de avocat), precum și complexitatea concretă a procesului, dar și măsura în care fost admisă acțiunea raportat la cauzele juridice dezvoltate, Curtea apreciază că suma de 3.500 de lei acordată reclamantului cu titlu de cheltuieli de judecată este corespunzătoare în cauza de față.

În moc corespondent, Curtea va admite în parte cererea de intervenție voluntară accesorie.

PENTRU ACESTE MOTIVE, ÎN NUMELE LEGII, HOTĂRĂȘTE:

Admite în parte cererea de chemare în judecată formulată de **reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO)**, cu sediul în București, Splaiul Independenței nr.105, sector 5 și *sediul procesual ales în vederea comunicării actelor de procedură în București, str. Theodor Aman nr.27, corp A, parter, ap.1, sector 1*, în contradictoriu cu **părâta Autoritatea Națională Sanitară Veterinara și pentru Siguranța Alimentelor**, cu sediul în București, Piața Presei Libere nr.1, Corp D1, sector 1, în limita cauzelor juridice vizând în esență încălcarea Legii nr. 52/2003 și omisiunea solicitării avizelor CMVRO și MAE.

Anulează Ordinul ANSVSA nr. 31/26.03.2015 privind modificarea și completarea Normei sanitare veterinară privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinară, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a

unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor nr. 83/2014.

Obligă părâta la plata către partea reclamantă a sumei de 3.500 de lei, cheltuieli de judecată acordate în cond. art. 451 și art. 453 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată.

Respinge în rest ca nefondată cererea de chemare în judecată, respectiv în limita cauzei juridice vizând în esență principiul exclusivității și a diferenței de cheltuieli de judecată.

Admite în parte cererea de intervenție voluntară accesorie formulată de **Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România** cu sediul în București, Calea Giulești nr.333, clădirea 1, sector 6.

Cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, ce se poate depune la Curtea de Apel București.

Pronunțată azi, 18.05.2018, în cond. art. 451 și art. 453 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată, prin punerea soluției la dispoziție prin mijlocirea grefei instanței.

PREȘEDINTE,
BOGDAN CRISTEA

GREFIER,
CRISTINA MANOLACHE



*Red./Tehnored. Judecător B.C.
2 ex.+ 3 ex./2018*

*Comunicate 3 ex./.....
Semnătură*