

Dosar nr.8177/2/2018

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

Sentința nr.57

Ședința publică de la 19.02.2020

Curtea constituită din:

Președinte: Raluca Maria Cîrjan

Grefier: Elena Dana Ciobanu

Pe rol se află soluționarea cererii de chemare în judecată formulată de reclamantul **Colegiul Medicilor Veterinari din România** în contradictoriu cu pârâta **Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor**, având ca obiect „anulare act administrativ”.

Dezbaterile de fond și susținerile părților au avut loc în ședința publică din data de 08.01.2020, consemnate în încheierea de ședință de la acea dată, parte integrantă din prezenta, când instanța, având nevoie de timp pentru a delibera, a amânat pronunțarea în cauză, succesiv, la data de 22.01.2020, 05.02.2020, respectiv 19.02.2020, când a hotărât următoarele:

Curtea,

1. Circumstanțele cauzei;

*1.1 Prin acțiunea înregistrată pe rolul Curții de Apel București-Secția a VIII-a Contencios administrativ și fiscal la data de 20.11.2018 sub nr.8177/2/2018, reclamantul Colegiul Medicilor Veterinari din România a solicitat, în contradictoriu cu pârâta Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, ca prin hotărârea ce se va pronunța să se dispună *anularea parțială a Ordinului nr.79/21.06.2018* pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.83/2014, publicat în Monitorul Oficial nr.711 din 16.08.2018, în legătură cu prevederile art. I pct.6, pct.8, pct.9, pct.15, pct.21 și pct.23 din cadrul acestuia; obligarea pârâtei la plata cheltuielilor de judecată aferente prezentului litigiu, conform art.453 N.C.pr.civ.*

*1.2 Prin cererea modificatoare/completatoare depusă la termenul din 03.04.2019, reclamantul a solicitat *anularea parțială a Ordinului ANSVSA nr.79/21.06.2018*, inclusiv în legătură cu art. I pct.2, pct.4 și pct.29 din cadrul acestuia și *suspendarea executării Ordinului ANSVSA nr.79/21.06.2018* până la soluționarea definitivă a cauzei, conform art.15 din Legea nr.554/2004, în legătură cu prevederile art. I pct.2, pct.4, pct.6, pct.8, pct.9, pct.15, pct.21, pct.23 și pct.29 din cadrul acestuia.*

În *motivarea acțiunii*, Colegiul reclamant a susținut, în esență, următoarele critici de nelegalitate ale actului administrativ în litigiu:

- Ordinul A.N.S.V.S.A. nr.79/21.06.2018 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.

În concret, în dezvoltarea acestei critici, s-a arătat că prin raportare la data aducerii la cunoștința publică a formei finale a proiectului de modificare a Normelor aprobate prin Ordinul nr.83/2014 (22.05.2018) și la data adoptării Ordinului nr.79/2018 (21.06.2018), au fost nesocotite în mod flagrant și evident prevederile art.7 alin.2 din Legea nr.52/2003.

Apărățile pârâtei sunt formale sub acest aspect, nerăspunzând în concret criticii privind nerespectarea termenului minim, obligatoriu, care trebuie să existe între data aducerii proiectului de act la cunoștința publică și data analizării/avizării/adoptării lui.

Raportat la data publicării formei finale a proiectului (22.05.2018) și la data adoptării Ordinului nr.79/2018 (21.06.2018), termenul legal de 30 de zile nu a fost respectat. Practic, calculând termenul după regula zilelor lucrătoare prevăzută de art.7 alin.2 din Legea nr.52/2003 și a zilelor libere prevăzută de art.181 N. C.pr.civ., rezultă că între momentul publicării proiectului și cel al adoptării actului au trecut doar 21 de zile.

Această nesocotire, această grabă a pârâtei, nu a fost întâmplătoare. Ea a fost însoțită de ignorarea propunerilor făcute de reclamant în legătură cu forma proiectului, propuneri analizate și soluționate formal la data de 25.06.2018, atunci când Ordinul nr.79/2018 era deja adoptat.

Pârâta a încălcat legea în mod voluntar, fiind conștientă de obligațiile pe care le are și încercând să creeze aparența respectării lor. Așa cum s-a confirmat, în practica constantă a instanțelor, eludarea Legii nr.52/2003 reprezintă un motiv pertinent și suficient pentru anularea actului administrativ emis în condiții neprocedurale.

- Ordinul A.N.S.V.S.A. nr.79/21.06.2018 a fost emis cu încălcarea art.9 alin.1 lit.a din Legea nr.160/1998 și art.2 alin.1 pct.30 din H.G. nr.8/2013, respectiv fără obținerea avizului consultativ al Colegiului Medicilor Veterinari și a avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe.

În cazul avizului consultativ al CMVRO, necesitatea obținerii lui rezultă din faptul că, atât Ordinul nr.79/2018, cât și actul modificat de acesta, respectiv Ordinul nr.83/2014, reglementează aspecte specifice profesiei de medic veterinar.

În primul rând, separat de orice alt argument, necesitatea obținerii avizului Colegiului Medicilor Veterinari pentru modificarea Ordinului nr.83/2014, este confirmată de Sentința nr.2333/2018, pronunțată de Curtea de Apel București în dosarul nr.3754/2/2015. Prin respectiva hotărâre, s-au anulat modificările aduse Ordinului nr.83/2014 prin Ordinul nr.31/2015. Unul dintre motivele pentru care s-a dispus anularea, este acela că actul modificator (cum este Ordinul nr.79/2018 contestat în cauză) a fost emis fără a se solicita și obține avizul consultativ în discuție. Modul în care a fost dezlegată chestiunea litigioasă privind necesitatea avizului CMVRO pentru modificarea Ordinului nr.83/2014, se impune în cauză cu puterea de lucru judecată reglementată prin art.429 și următoarele din N.C.pr.civ.

În al doilea rând, reclamantul a solicitat să se constate că Ordinul nr.79/2018 a reglementat organizarea și funcționarea farmaciilor și punctelor farmaceutice veterinare ca forme de organizare și profesiei de medic veterinar prevăzute în Legea nr.160/1998. Pârâta însăși a susținut că a emis actul contestat pentru a pune în practică, modificările aduse Legii nr.160/1998 privind organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar. Or, dacă actul a fost emis pentru a pune în practică modificările aduse legii care reglementează organizarea și exercitarea profesiei, este evident că era și este necesar avizul consultativ al organizației profesionale reprezentată de Colegiul Medicilor Veterinari din România.

În al treilea rând, necesitatea avizului CMVRO rezultă din faptul că, potrivit art.4 pct.9 din Directiva 2006/123/CE, această organizație deține calitatea de autoritate competentă pentru activitățile de servicii asigurate prin farmaciile veterinare.

Referitor la avizul obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe, necesitatea obținerii lui rezultă din aceea că, în contra celor susținute de pârâtă, Ordinul nr.79/2018 prezintă relevanță din perspectiva compatibilității cu Directiva servicii 123/2006/CE. În concret,

modificându-se condițiile de organizare și funcționare a farmaciilor și punctelor farmaceutice veterinare, s-au modificat implicit condițiile de prestare a unui serviciu în cadrul pieței interne a Uniunii Europene. Indiferent de modul în care s-ar interpreta demersul de adoptare a Ordinului nr.79/2018, datorită interferențelor dintre prevederile sale și normele comunitare anterior rubricate, actul trebuia verificat și avizat de autoritatea competentă conform H.G. nr.8/2013. Pârâta a solicitat și a obținut acest aviz la momentul adoptării Ordinului nr.83/2014, problematica pusă în discuție de respectivul act normativ generând numeroase dezbateri din perspectiva condițiilor de autorizare a farmaciilor și punctelor farmaceutice veterinare. În contextul în care adoptarea Ordinului nr.83/2014 a fost condiționată de obținerea unui aviz din partea Ministerului Afacerilor Externe, modificarea acestui act era și este condiționată de respectarea aceluiași condiții de formă, impunând obținerea unui aviz obligatoriu, distinct. Chiar și problematica ce stă la baza litigiului, respectiv exclusivitatea profesiei în comercializarea anumitor tipuri de produse medical-veterinare are o legătură directă cu normele comunitare, aspect confirmat prin pronunțarea hotărârii C.J.U.E. în cauza C297/2016. Apărările pârâtei sunt formale, aceasta neaducând nici un argument pertinent, din care să rezulte că actul pe care l-a emis, pentru a reglementa funcționarea unităților din domeniul farmaceutic veterinar, nu ar avea relevanță din perspectiva prestării serviciului specific în cadrul pieței interne a Uniunii Europene.

Ca și în cazul lipsei avizului consultativ al Colegiului Medicilor Veterinari, lipsa avizului Ministerului Afacerilor Externe reprezintă un motiv cert de nelegalitate, pe deplin justificat pentru anularea actului contestat.

- Ordinul ANSVSA nr.79/21.06.2018 a fost emis cu încălcarea obligației de notificare a Comisiei Europene, conform Directivelor 98/34/CE și 2006/123/CE, transpuse la nivel național prin H.G. 1016/2004 și O.U.G. nr.49/2009. Pârâta a tratat în mod superficial acest motiv de nelegalitate, apărându-se formal prin invocarea modificărilor aduse actului normativ de nivel superior, reprezentat de Legea nr.160/1998 privind organizarea și funcționarea profesiei de medic veterinar. Argumentele expuse sunt însă irelevante, neavând nicio legătură cu condițiile de procedurabilitate care impun notificarea obligatorie a Comisiei Europene. Procedura de notificare stabilită prin art.8 alin.1 din această directivă, este aplicabilă tuturor noilor proiecte de reglementări tehnice elaborate la nivel național, fiind o condiție prealabilă, *sine-qua-non* pentru adoptarea acestora, menită să facă posibilă verificarea îndeplinirii condiției de liberă circulație a mărfurilor în interiorul pieței interne.

- Ordinul ANSVSA nr.79/21.06.2018 a fost emis cu încălcarea argumentelor care stau la baza Deciziei nr.511/04.07.2017 pronunțată de Curtea Constituțională în dosarul nr.1733D/2015 și se întemeiază pe modificările neconstituționale ale Legii nr.160/1998. Decizia 511/2017. CCR susține și argumentează că medicul veterinar trebuie să fie prezent și să garanteze că nu pot apărea consecințe privind sănătatea publică. Tot astfel, Curtea Constituțională a confirmat faptul că prezența și supravegherea medicului veterinar în realizarea actului medical de vânzare a produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar reprezintă premise esențiale ale respectării dreptului constituțional la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat. Ordinul nr.79/2018 a nesocotit această realitate și, preluând prevederile Legii nr.155/2018 care anulează principiul exclusivității, reglementează posibilitatea vânzării produselor biologice, antiparazitare de uz special și medicamentelor de uz veterinar, de către orice neprofesionist, în lipsa medicului veterinar. Prin cerința coordonării și responsabilității medicului veterinar s-a creat doar aparența respectării argumentelor care au stat la baza pronunțării Deciziei CCR nr.511/2017 și care garantează dreptul prevăzut de art.35 din Constituția României. În realitate, neimpunându-se condițiile prezenței și supravegherii din partea medicului, se creează premisele unei vânzări necontrolate din punct de vedere medical, cu consecințe dezastruoase pentru sănătatea animalelor și finalmente, pentru sănătatea oamenilor.

- Ordinul ANSVSA nr.79/21.06.2018 a fost emis cu nesocotirea argumentelor care stau la baza hotărârii C.J.U.E., pronunțată la 01.03.2018 în cauza C297/16, respectiv la încălcarea legislației comunitare în materie.

Modalitatea de interpretare a art.4 lit.i din Legea nr.160/1998 (înainte de modificările aduse Legii nr.160/1998) a făcut inclusiv obiectul verificării din perspectiva compatibilității cu legislația comunitară, în cauza C297/16 a Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Referitor la reglementarea principiului exclusivității, prin hotărârea pronunțată de C.J.U.E. la data de 01.03.2018, în cauza C297/16, s-a statuat explicit că „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 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”.

Referitor la interpretarea și transpunerea principiului în activitatea agenților economici care operează farmacii și puncte farmaceutice, s-a concluzionat că deși nu se justifică o exclusivitate a medicului veterinar în cadrul acționariatului, este conformă cu normele comunitare impunerea unei majorități a acestuia.

În contra celor susținute de pârâtă, prezența medicului veterinar și supravegherea comercializării produselor medicinale veterinare prin farmaciile și punctele farmaceutice veterinare este clar statuată de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene care precizează că nici măcar farmaciștii nu au competențe în acest sens. Prezența medicului veterinar în cadrul farmaciilor și al punctelor farmaceutice prin care se comercializează produse medical veterinare, nu trebuie să fie una formală, decorativă, ci una care să asigure controlul, respectiv supravegherea efectivă a activității, cu putere de decizie și de impunere a normelor de conduită profesională. Ordinul ANSVSA 79/2018 nesocotește toate principiile confirmate de către Curtea de Justiție, înlocuind cerințele prezenței și a supravegherii din partea medicului veterinar, cu cerințele coordonării și responsabilități.

1.3 Autoritatea publică pârâtă, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a formulat întâmpinare la data de 27.12.2018 prin care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată cu privire la anularea parțială a Ordinului ANSVSA nr.79/21.06.2018, susținând că actul administrativ în litigiu a fost emis în condiții de deplină legalitate.

În combaterea acțiunii autoritatea pârâtă a susținut că modificările survenite prin Ordinul nr.79/2018, contestat în cauză, s-a asigurat corelarea prevederilor Ordinului Președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.83/2014, cu modificările și completările ulterioare, cu cele ale art.37 din Legea nr.160/1998, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în special cu cele referitoare la deținerea capitalului social în cazul depozitelor farmaceutice veterinare, al farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare - art.37 alin.2 din lege, respectiv art. I pct.21 și 23 din ordin, precum și la desfășurarea activității din cadrul farmaciilor veterinare și al punctelor farmaceutice veterinare în coordonarea și în responsabilitatea unui medic veterinar cu drept de liberă practică - art.37 alin.3, respectiv art. I pct.6, 8, 9 și 15 din ordin.

Autoritatea pârâtă a solicitat să se constate că Ordinul nr.83/2014, modificat de Ordinul nr.79/2018, nu a fost contestat de către reclamant. Apreciază că aceste incompatibilități ale Ordinului nr.79/2018 pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin Ordinul

președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.83/2014, corelează modificările legislative aduse la Legea nr.160/1998.

Referitor la susținerile reclamantului cu privire la încălcarea Legii nr.53/2003 privind transparența decizională în administrația publică de către A.N.S.V.S.A., s-a arătat că proiectul Ordinului nr.79/2018 a fost supus analizei, a fost afișat pe site-ul instituției pârâtului, inițial la data de 29.03.2018, forma acestuia fiind actualizată, ulterior, la data de 22.05.2018.

De asemenea, a arătat că în condițiile în care Ordinul Președintelui A.N.S.V.S.A. nr.79/2018 a fost publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr.711 din 16 august 2018, se desprinde concluzia, potrivit căreia au fost respectate condițiile stabilite de legislația în vigoare privind transparența decizională în administrația publică în cadrul procesului de promovare și emitere a acestui ordin.

Referitor la susținerea reclamantului potrivit căreia actul administrativ a fost emis cu încălcarea art.9 alin.1 lit.(a din Legea nr.160/1998 și art.2 alin.1 pct.30 din H.G. nr.8/2013, respectiv fără obținerea avizului consultativ al Colegiului Medicilor Veterinari și a avizului obligatoriu al Ministerului Afacerilor Externe, pârâtul a arătat că solicitarea avizului consultativ de la Colegiul Medicilor Veterinari, potrivit art.9 alin.1 lit. (a din Legea nr.160/1988, nu era necesar, întrucât ordinul contestat vizează modificarea Ordinului nr.83/2014, care reglementează condițiile de autorizare a farmaciilor veterinare și nu reglementează exercitarea profesiei de medic veterinar care se impune, potrivit art.9 alin.1 lit. (a din Legea nr.160/1988, numai în situația în care actul normativ reglementează exercitarea profesiei de medic veterinar. Or, acest act reglementează condițiile de autorizare a farmaciilor veterinare, nevizând exercitarea profesiei de medic veterinar, pentru a se impune solicitarea avizului consultativ de la Colegiul Medicilor Veterinari.

S-a mai arătat Ordinul Președintelui A.N.S.V.S.A. nr.79/2018 a fost emis ca urmare a modificărilor efectuate la Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, republicată, cu modificările și completările ulterioare prin O.U.G. nr.70/2017, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr.155/2018. Având în vedere că ordinul contestat de reclamant a fost emis în scopul executării Legii nr.160/1988, pârâtul a susținut că nu sunt necesare avizele pe care acesta le invocă.

Prin urmare, s-a arătat că, întrucât, prin ordinul contestat s-a procedat doar la transpunerea în practică (în executarea legii) a unor norme legislative ce au suferit modificări printr-o serie de acte normative ce conțin toate avizele necesare, rezultă că acest motiv de nelegalitate invocat de reclamant nu este pertinent. Astfel, a arătat pârâta că doar a transpus în legislație, în executarea legii, printr-un act normativ cu putere legislativă inferioară (Ordinul A.N.S.V.S.A. nr.79/2018) prevederile Legii nr.160/1998, act normativ cu putere de legislativă superioară, care îndeplinește toate condițiile de legalitate.

Referitor la criticile reclamantului cum că Ordinul nr.79/2018 a nesocotit argumentele care stau la baza Deciziei nr.511 din 04.07.2017, pronunțată de Curtea Constituțională și care se întemeiază pe modificările neconstituționale aduse Legii nr.160/1998 prin Legea nr.155/2018, autoritatea pârâtă a arătat că, prin Decizia nr.511/04.07.2017, pronunțată de Curtea Constituțională a fost respinsă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.4 lit. (i) din Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, ridicată de Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România în dosarul nr.3754/2/CAF/2015 al Curții de Apel București - Secția a VIII-a Contencios Administrativ și Fiscal. Paragrafele citate de reclamant în decizia menționată nu au nicio relevanță în speța dedusă judecării, având în vedere că modificările efectuate prin Ordinul nr.79/2018 nu nesocotesc dispozițiile Deciziei C.C.R. nr.511/2017 referitoare la prevederile Legii nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, așa cum a susținut, în mod neîntemeiat reclamantul.

Cu privire la criticile reclamantului potrivit cărora prevederile a căror anulare s-a solicitat din Ordinul nr.79/2018 au nesocotit argumentele ce stau la baza hotărârii C.J.U.E. pronunțată la data 01.03.2018 în cauza C297/16 și, asemenea actelor de nivel superior pe care s-a întemeiat, s-a solicitat înlăturarea acestora întrucât autoritatea pârâtă a respectat întocmai ceea ce a statuat CJUE prin cauza menționată.

1.4 Prin încheierea de ședință de la termenul din 26.06.2019 Curtea a respins cererea de suspendare parțială a Ordinul nr.79/21.06.2018, pentru considerentele acolo expuse.

1.5 Prin încheierea de ședință, pronunțată la data de 23.10.2019, instanța a dispus sesizarea Curții Constituționale cu excepția de neconstituționalitate a:

- Articolului unic din Legea nr.155/2018 pentru aprobarea O.U.G. nr.70/2017 cu referire la Articolul unic - pct.3 din O.U.G. nr.70/2017 privind modificarea și completarea Legii nr.160/1998;
- Articolului unic din Legea nr.155/2018 pentru aprobarea O.U.G. nr.70/2017 cu referire la Articolul unic - pct.4 din O.U.G. nr.70/2017 prin care s-a modificat art.37 din Legea nr.160/1998.
- art.37 alin.(2), (3), (4), (5), (6), (9) și (10) din Legea nr.160/1998 (în forma modificată prin O.U.G. nr.70/2017 și Legea nr.155/2018, în raport de art.115(4), art.76(1), art.77(1), art.34(1) și (2), art.35, art.53(1), art.148(2), art.1(5) din Constituție.

1.6 Prin încheierea de ședință, pronunțată la data de 06.11.2019 instanța a respins cererea de sesizare a C.J.U.E pentru considerentele acolo expuse.

2.Soluția și considerentele instanței;

Examinând actele și lucrările cauzei în raport de susținerile/apărările părților și de prevederile legale incidente, Curtea va admite acțiunea de față astfel cum a fost modificată/completată pentru considerentele ce vor fi expuse în continuare;

Curtea reține, că *obiectul* acțiunii de față privește solicitarea Colegiului reclamant în contradictoriu cu Autoritatea pârâtă de *anulare parțială a Ordinului ANSVSA nr.79/21.06.2018* pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.83/2014, publicat în Monitorul Oficial nr.711 din 16.08.2018, *în legătură cu prevederile* Art. I pct.2, pct. 4, pct.6, pct.8, pct.9, pct.15, pct.21, pct.23 și pct.29 din cadrul acestuia.

Prealabil solicitării de anulare parțială a ordinului în litigiu, Colegiul reclamant s-a adresat autorității pârâte, cu cererea de revocare a dispozițiilor criticate din actul contestat.

Mai înainte de a proceda la analiza motivelor de nelegalitate invocate, Curtea consideră necesar a evoca, în esență, evoluția reglementărilor în domeniul vizat de ordinul în litigiu și care a condus la emiterea acestuia.

- Prin *Ordinul nr. 41/2012*, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor, a aprobat Norma sanitară veterinară privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, condițiile de comercializare a produselor medicinale veterinare și a altor produse pentru animalele de companie, în magazinele pentru comercializarea animalelor de companie și/sau a hranei pentru acestea, condițiile de

funcționare a mijloacelor de transport din domeniul farmaceutic veterinar, precum și autorizarea sanitar-veterinară a unităților, activităților și a mijloacelor de transport din domeniul farmaceutic veterinar.

Acesta a fost *anulat prin sentința* nr. 1512 din 29.04.2013 în dosarul nr. 9566/2/2012 de Curtea de Apel București Secția a VIII- a de contencios administrativ, sentință rămasă definitivă și irevocabilă prin nerecurare.

În cadrul motivelor de nelegalitate s-a reținut, în esență, nerespectarea dispozițiilor din Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională, lipsa avizelor de la Colegiul Medicilor și Ministerul Afacerilor Europene, precum și lipsa notificării proiectului de către Comisia Europeană.

- În locul acestuia, Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor a emis *Ordinul nr. 83/2014* pentru aprobarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar.

Acest ordin a avut atât avizul Colegiului Medicilor, cât și cel al Ministerului Afacerilor Europene.

- *Ordinul* președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 83/2014 a fost modificat și completat prin *Ordinul nr. 31/2015* pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin *Ordinul* președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 83/2014.

Ordinul nr.31/2015 a fost anulat prin *sentința* nr. 2333 din 18.05.2018 pronunțată în dosarul nr. 3754/2/2015 de Curtea de Apel București Secția a VIII-a contencios administrativ pentru motive similare reținute și prin *sentința* mai sus menționată, respectiv, încălcarea principiului privind transparența decizională și lipsa avizelor.

Hotărârea nu este definitivă, fiind în calea de atac a recursului, la Înalta Curte de Casație și Justiție.

În cadrul dosarului respectiv, a fost sesizată Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate soluționată în sensul respingerii ca neîntemeiată prin decizia nr. 511/04.07.2017.

De asemenea, tot în cadrul dosarului respectiv, a fost sesizată Curtea Europeană care s-a pronunțat în cauza C- 297/16.

- Prin *Ordonanța de Urgență nr. 70/2017* a fost modificată și completată Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar.

- Prin *Legea nr. 155/2018* a fost aprobată *Ordonanța de urgență* a Guvernului nr. 70/2017 privind modificarea și completarea Legii nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar.

- Pentru punerea în acord a modificărilor la Legea nr. 160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar, Președintele ANSVSA a emis - *Ordinul nr. 79/2018 din 21 iunie 2018* - contestat în dosarul de față - pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin *Ordinul* președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr. 83/2014 -.

Din preambulul Ordinului în litigiu nr.79/2018 rezultă că Președintele Autorității a avut în vedere următoarele:

„Văzând Referatul de aprobare nr. 1.645 din 29 martie 2018, întocmit de Direcția produse medicinale veterinare și nutriție animală - Direcția generală sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor din cadrul Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor,

având în vedere prevederile art. 10 lit. b) din Ordonanța Guvernului nr. 42/2004 privind organizarea activității sanitar-veterinare și pentru siguranța alimentelor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 215/2004, cu modificările și completările ulterioare,

în temeiul art. 3 alin. (3) și art. 4 alin. (3) din Hotărârea Guvernului nr. 1.415/2009 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor și a unităților din subordinea acesteia, cu modificările și completările ulterioare,”

Curtea apreciază ca fiind întemeiate motivele de nelegalitate invocate de Colegiul reclamant privind lipsa avizelor și a notificării prealabile a Comisiei Europene, motive suficiente care sunt de natură să atragă anularea actului, astfel cum a fost solicitată de Colegiul reclamant, câtă vreme emitentul nu a respectat normele cu forță juridică superioară, după cum se va arăta în cele ce urmează.

Referitor la nesolicitarea și deci lipsa avizului consultativ al Colegiului Medicilor, necontestat în cauză de Autoritatea pârâtă, care a susținut că acest aviz nu era necesar, Curtea va avea în vedere prevederile art.9 alin.(1) lit.(a) din Legea nr.160/1998 pentru organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar potrivit căroră:

„Colegiul Medicilor Veterinari va da avizul consultativ pentru proiectele de acte normative, reglementările și normele de exercitare a profesiei în toate domeniile de activitate specific veterinară.”

Din interpretarea acestor prevederi rezultă că avizul Colegiului este unul consultativ și trebuie dat pentru proiectele de acte normative, reglementările și normele de exercitare a profesiei în toate domeniile de activitate specific veterinară.

Cu alte cuvinte, reglementarea din legea citată a caracterului consultativ al avizului nu înseamnă că acesta nu trebuie solicitat, așa cum în mod neîntemeiat s-a apărut autoritatea emitentă, în condițiile în care proiectul de act normativ vizează domeniul de activitate al profesiei respective, din moment ce reglementează organizarea și funcționarea farmaciilor și a punctelor farmaceutice veterinare, ca forme de organizare a acestei profesii prevăzute în Legea nr.160/1998.

Așadar, se impunea ca Autoritatea pârâtă să solicite avizul consultativ al organizației profesionale reprezentată de Colegiul Medicilor Veterinari din România câtă vreme, prin edictarea normelor juridice din ordinul respectiv s-a dorit punerea în acord cu dispozițiile cuprinse în legea profesiei de medic veterinar, după cum chiar autoritatea pârâtă a susținut.

Prin urmare, afirmația autorității cum că reglementările cuprinse în ordinul contestat nu vizează domeniul de activitate al medicului veterinar rămâne la stadiul de simplă alegație care nu se impune a fi analizată suplimentar.

Referitor la nesolicitarea și deci lipsa avizului obligatoriu a Ministerului Afacerilor Externe, Curtea are în vedere prevederile art.2 alin.(1) pct.30 din H.G. nr.8/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe potrivit căroră:

„Ministerul Afacerilor Externe 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;”

Cu privire la nesolicitarea acestui aviz obligatoriu, Autoritatea pârâtă s-a apărut susținând, în esență, că acest act reglementează condițiile de autorizare a farmaciilor veterinare și nu vizează exercitarea profesiei de medic veterinar, fiind emis în executarea Legii nr.160/1998 cu modificările și completările ulterioare, lege care a avut avizele necesare, așa încât, în cazul acestui ordin avizul MAE nu era necesar.

Contrar acestor susțineri, Curtea constată că, dimpotrivă, normele juridice litigioase din ordinul contestat interferează cu legislația unională câtă vreme reglementează în domeniul farmaceutic veterinar și care, în mod evident prezintă relevanță din perspectiva prestării serviciului respectiv în cadrul pieței interne a Uniunii Europene.

În acest sens, Curtea are în vedere Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne care la pct. (56) din preambul acesteia se prevede că:

„În conformitate cu jurisprudența Curții de Justiție, sănătatea publică, protecția consumatorilor, protecția sănătății animale, protecția mediului urban constituie motive imperative de interes general. Astfel de motive imperative ar putea justifica aplicarea regimurilor de autorizare și alte restricții. Cu toate acestea, nici un astfel de regim de autorizare sau restricție nu ar trebui să fie discriminatoriu pe motiv de cetățenie sau naționalitate. În plus, principiile necesității și proporționalității ar trebui să fie întotdeauna respectate.”

În continuare, Curtea reține că această directivă a fost transpusă în legislația națională prin OUG nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România, care la art. 2 lit. a), b), c) d) și k) prevede următoarele:

„În înțelesul prezentei ordonanțe de urgență, termenii și expresiile de mai jos au următoarele semnificații:

a) stat membru - stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European;

b) serviciu - orice activitate economică independentă, prestată în mod obișnuit în schimbul unei remunerații;

c) prestator - orice persoană fizică, cetățean al unui stat membru, sau orice persoană juridică stabilită într-un stat membru, care oferă ori prestează un serviciu;

d) beneficiar - orice persoană fizică, inclusiv consumatorul, așa cum este acesta definit în Ordonanța Guvernului nr. 21/1992 privind protecția consumatorilor, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cetățean al unui stat membru sau care beneficiază de drepturi conferite prin acte normative comunitare, sau orice persoană juridică stabilită într-un stat membru, care, în scopuri profesionale ori nonprofesionale, utilizează sau intenționează să utilizeze un serviciu furnizat;

k) motive imperative de interes general - ordinea publică, siguranța publică, sănătatea publică, păstrarea echilibrului financiar al sistemului de securitate socială, protecția consumatorilor, beneficiarilor serviciilor și a lucrătorilor, loialitatea tranzacțiilor comerciale, combaterea fraudei, protecția mediului, sănătatea animalelor, proprietatea intelectuală, conservarea patrimoniului național istoric și artistic, obiectivele de politică socială și de politică culturală, precum și orice alte considerente calificate ca motive imperative de interes general de Curtea de Justiție a Comunităților Europene, în jurisprudența sa;”

Astfel fiind, cum activitatea reglementată prin normele litigioase din ordinul contestat se referă la - modalitatea de comercializare inclusiv în mediul online a produselor medicinale veterinare, hrana pentru animale, furajele, medicamentele și alte produse de uz veterinar - în mod evident privesc un serviciu prestat de un stat membru al Uniunii Europene pe piața

internă care interesează siguranța și sănătatea publică, protecția consumatorilor, a beneficiarilor, precum și sănătatea animalelor.

Așadar, Curtea reține că reglementările contestate, cuprinse în ordinul în litigiu, prezintă relevanță juridică din punctul de vedere al compatibilității cu prevederile Directivei nr. 123/2006/CE privind serviciile din cadrul pieței interne, transpusă prin OUG nr.49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și libertatea de a furniza servicii în România, astfel încât, în cauză sunt aplicabile dispozițiile art.2 alin.1 pct.30 din H.G. nr.8/2013 cu privire la necesitatea obținerii avizului obligatoriu de la Ministerul Afacerilor externe, aviz care însă nu a fost solicitat de autoritatea pârâtă.

De altfel, Curtea reține că pentru Ordinul inițial nr.83/2014, care a fost modificat și completat prin ordinul în litigiu, autoritatea emitentă pârâtă a solicitat și primit avizul respectiv, ceea ce demonstrează o dată în plus că pârâta cunoștea că avea această obligație pe care nu a nerespectat-o în cazul de față.

Mai mult, obligativitatea avizării unei astfel de categorii de act normativ îi era cunoscută autorității pârâte și din cele două hotărâri pronunțate de Curtea de Apel București ce au condus la anularea actelor respective care au vizat același domeniu de reglementare, după cum s-a arătat anterior.

Referitor la obligația de notificare a Comisiei Europene, Curtea reține că Autoritatea pârâtă a încălcat prevederile art.8 și 9 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului potrivit cărora:

„(1) (...) Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

După caz și dacă nu a fost transmis deja cu o comunicare anterioară, statele membre transmit o dată cu comunicarea textelor principalelor acte cu putere de lege sau normelor administrative aflate în legătură directă, în cazul în care pentru evaluarea implicațiilor proiectului de reglementare tehnică este necesară cunoașterea acestor texte.

Statele membre comunică proiectul din nou, în aceleași condiții, în cazul în care îi aduc modificări care au ca efect schimbarea semnificativă a obiectului, scurtarea programului de punere în aplicare avut în vedere anterior, adăugarea de specificații sau cerințe ori transformarea acestora în unele mai restrictive.”

De asemenea, potrivit art.9 alin. (3) și (4) din aceeași directivă:

„(3) Statele membre amână adoptarea proiectului reglementării tehnice cu 12 luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1) în cazul în care, în intervalul de trei luni de la această dată, Comisia își anunță intenția de a propune sau adopta o directivă, regulament sau decizie cu privire la problema respectivă în conformitate cu articolul 189 din tratat.

(4) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice cu 12 luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1), în cazul în care, în interval de trei luni de la acea dată, Comisia își anunță concluzia că respectivul proiect de reglementare tehnică face obiectul unei directive, unui regulament sau unei decizii propuse spre elaborare și prezentate Consiliului în conformitate cu articolul 189 din tratat.”

În continuare, Curtea reține că această directivă a fost transpusă la nivel național prin Hotărârea nr. 1016/2004 privind măsurile pentru organizarea și realizarea schimbului de

informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice, precum și al regulilor referitoare la serviciile societății informaționale între România și statele membre ale Uniunii Europene, precum și Comisia Europeană, în care la art.4 alin. (1) pct.6 este definit termenul de „reglementare tehnică” ca fiind:

„6. reglementare tehnică - specificație tehnică sau altă cerință ori regulă referitoare la servicii, inclusiv dispoziții administrative relevante a căror respectare este obligatorie pentru comercializarea, furnizarea unui serviciu, stabilirea unui operator pentru un serviciu sau utilizarea în România ori într-un stat membru al Uniunii Europene sau într-o importantă parte a acestui stat, precum și prevederile legale și administrative care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs ori prestarea sau utilizarea unui serviciu ori înființarea ca furnizor de servicii, cu excepția celor prevăzute la art. 8. Constituie, (...)”

Or, în cauză, reglementările litigioase cuprinse în ordinul contestat se înscriu în definiția termenului de „reglementare tehnică”, întrucât privesc un serviciu de furnizare și comercializare, electronic, cu amănuntul, a produselor farmaceutice de uz veterinar, prin intermediul unui website, pe piața internă a unui stat membru al Uniunii Europene, după cum rezultă din art. I pct. 2 al Ordinului nr. 79/2018 și urm.

Astfel fiind, Curtea reține nelegalitatea Ordinului respectiv și sub aspectul nenotificării Comisiei Europene având în vedere că Autoritatea pârâtă nu și-a îndeplinit această obligație, publicarea Ordinului putând să se facă doar după parcurgerea tuturor etapelor de avizare impusă de dispozițiile directivei mai sus citate, ceea ce este de natură să conducă la anularea acestuia astfel cum a fost solicitată de Colegiul reclamant.

Referitor la criticile Consiliului reclamant privind încălcarea art.7 din Legea nr. 52/3003 forma în vigoare la datat respectivă, Curtea nu le va primi ca valide având în vedere următoarele;

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.

Potrivit art. art. 7 alin (1) și (2) din Legea nr. 52/2003 republicată (forma în vigoare la data respectivă)

„(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.”

Astfel fiind, Curtea reține că principiul transparenței decizionale și asigurarea dreptului cetățenilor și al asociațiilor profesionale la procesul de elaborare a fost respectat câtă vreme, legiuitorul vorbește de proiectul de act normativ, iar nu de forma finală a proiectului așa cum fără temei a susținut reclamantul.

Or, în cauză, autoritatea publică pârâtă a afișat pe site-ul instituției proiectul Ordinului nr.79/2018, inițial la data de 29.03.2018, forma acestuia fiind actualizată ulterior la data de 22.05.2018, în condițiile în care data adoptării a fost, 21.06.2018, iar data publicării în Monitorul Oficial a fost 16.08.2018.

Referitor la criticile Colegiului reclamant privind încălcarea, prin normele cuprinse în Ordinul contestat, a deciziei Curții Constituționale nr. 511/2017, precum și a argumentelor care stau la baza hotărârii CJUE în cauza C297/2016, respectiv a legislației comunitare, Curtea le apreciază ca fiind neîntemeiate, întrucât acestea, în realitate, vizează reglementări cuprinse în Legea nr.160/1998 privind organizarea și exercitarea profesiei de medic veterinar astfel cum a fost modificată prin OUG nr. 70/2017, aprobată prin Legea nr. 155/2018, act normativ cu forță juridică superioară, nedeclarat neconstituțional și în raport de care au fost armonizate prevederile ordinului de față, potrivit art. 77 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative potrivit cărora:

„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.

În consecință, față de considerentele expuse, Curtea va admite acțiunea astfel cum a fost completată și va proceda conform dispozitivului, urmând să oblige autoritatea publică pârâtă, în temeiul art. 453 alin. (1) din Codul de procedură civilă, la plata către reclamant a sumei de 70,00 lei (50 +20 lei) cu titlu de cheltuieli de judecată, reprezentând taxa judiciară de timbru, astfel cum au fost solicitate.

**Pentru aceste motive,
În numele legii
Hotărăște:**

Admite cererea astfel cum a fost formulată și completată de reclamantul **Colegiul Medicilor Veterinari din România**, cu sediul procesual ales în București, str. Theodor Aman nr.27, Corp A, Parter, ap.1, Sector 1, în contradictoriu cu pârâta **Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor**, cu sediul în București, Piața Presei Libere nr.1, Corp D1, Sector 1.

Dispune anularea parțială a Ordinului ANSVSA nr.79/21.06.2018 pentru modificarea și completarea Normei sanitare veterinare privind condițiile de organizare și funcționare a unităților farmaceutice veterinare, precum și procedura de înregistrare sanitară veterinară/autorizare sanitară veterinară a unităților și activităților din domeniul farmaceutic veterinar, aprobată prin Ordinul președintelui Autorității Naționale Sanitare Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor nr.83/2014, publicat în Monitorul Oficial nr.711 din 16.08.2018, în legătură cu prevederile Art. I pct.2, pct. 4, pct.6, pct.8, pct.9, pct.15, pct.21, pct.23 și pct.29 din cadrul acestuia.

Obligă autoritatea publică pârâtă la plata către reclamant a sumei de 70,00 lei (50 +20 lei) cu titlu de cheltuieli de judecată, reprezentând taxa judiciară de timbru.

Cu drept de recurs în termen de 15 zile de la comunicare.

Cererea pentru exercitarea căii de atac se va depune la sediul CAB.

Pronunțată azi, 19.02.2020, soluția urmând să fie pusă la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței.

Președinte,
Raluca Maria Cîrjan

Grefier,
Elena Dana Ciobanu