Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Centru) Judecător Sîrbu Victor
Dosarul nr. 3r-98/26
2-23031923-02-3r-13022026

D E C I Z I E

9 aprilie 2026 municipiul Chişinău

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

În componența:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de SRL „Horus” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 23 ianuarie 2026, emisă în cadrul cauzei intentată la acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Horus” către Consiliul Concurenței cu privire la anularea ordinului din 31.01.2023 și proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023,

C O N S T A T Ă :

Circumstanțele cauzei:

La 1 martie 2023, SRL „Horus” s-a adresat cu acțiune către Consiliul Concurenței cu privire la anularea ordinului Consiliului Concurenței din 31.01.2023 și a proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023

În motivarea acțiunii a indicat că, la 31 ianuarie 2023, în baza Ordinului Consiliului Concurenței seria CC nr. 000090, emis în aceeași zi, SRL „Horus” a fost supusă unei inspecții inopinate la sediul său din mun. Chișinău, str. Mihail Sadoveanu 4/10, inspecție desfășurată în temeiul art. 55 și 56 din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, fiind întocmite procese-verbale la datele de 31.01.2023 și 01.02.2023.

Reclamanta a subliniat că ordinul contestat reprezintă un act administrativ individual, susceptibil de a produce efecte juridice directe asupra sa, fiind emis în cadrul unei proceduri administrative de investigare a presupuselor încălcări ale legislației concurențiale.

În continuare, partea reclamantă a susținut că actul administrativ contestat este nelegal, întrucât nu respectă cerințele de formă și conținut impuse de Codul

administrativ, în special cele prevăzute de art. 118 și 119 din Codul administrativ nr. 116/2018, întrucât nu conține o motivare suficientă în fapt și în drept, nu indică în mod clar obiectul și scopul inspecției și nu oferă elemente concrete care să justifice necesitatea intervenției autorității publice . Reclamanta a arătat că simpla trimitere la dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 25 din 29.12.2022 nu suplinește lipsa motivării, iar actul contestat nu permite identificarea indiciilor serioase care ar fi stat la baza inițierii investigației.

De asemenea, reclamanta a invocat că nu i-a fost comunicată în prealabil inițierea investigației, aceasta fiind adusă la cunoștință doar în momentul efectuării inspecției, fapt ce contravine principiilor transparenței și dreptului la apărare. Totodată, s-a susținut că informațiile invocate de autoritate nu au fost suficient de clare pentru a permite înțelegerea obiectului inspecției, ceea ce a generat o stare de incertitudine juridică .

Un accent deosebit a fost pus de reclamantă pe lipsa indicării obiectului concret al investigației, arătându-se că ordinul contestat nu conține nicio referire clară la faptele pretins anticoncurențiale, la piața relevantă sau la perioada investigată, ceea ce contravine inclusiv practicii Curții de Justiție a Uniunii Europene privind necesitatea descrierii suficiente a suspiciunilor ce justifică efectuarea unei inspecții .

Reclamanta a mai indicat că, în cadrul inspecției, au fost ridicate documente și informații care nu aveau legătură cu obiectul acesteia, inclusiv corespondență electronică și acte aferente altor proceduri de achiziții, precum cele din 17.01.2018, 04.01.2018, 18.01.2018, precum și documente ce vizau alte entități sau perioade diferite, cum ar fi tranzacții din perioada 2015–2020, fără legătură cu procedura de achiziție nr. 270B din 29.12.2017 . În acest sens, s-a susținut că autoritatea a depășit limitele obiectului inspecției, efectuând o ingerință disproporționată în activitatea societății.

Totodată, reclamanta a invocat neregularități grave privind modul de desfășurare a inspecției, inclusiv faptul că aceasta a fost înregistrată video fără respectarea cerințelor legale, că nu au fost indicate condițiile efectuării înregistrării, persoanele implicate și temeiul legal al acesteia, contrar prevederilor Codului de procedură penală și ale legislației speciale . S-a menționat că înregistrarea video a fost utilizată ca mijloc de presiune asupra angajaților, fără a fi consemnată corespunzător în procesele-verbale.

În același context, reclamanta a susținut că procesele-verbale întocmite la 31.01.2023 și 01.02.2023 nu respectă cerințele legale privind conținutul și forma acestora, întrucât nu reflectă integral acțiunile desfășurate, nu descriu în mod clar documentele ridicate și nu indică exact circumstanțele colectării probelor, ceea ce afectează validitatea acestora ca mijloace de probă

Solicită partea reclamantă SRL „Horus”:

- a anula Ordinul Consiliului Concurenței seria 000090 din 31.01.2023;
- a anula procesele - verbale (fără număr) din 31.01.2023 şi din 01.02.2023.

Soluția instanței de fond:

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 23 ianuarie 2026, s-a admis parțial cererea de inadmisibilitate înaintată de Consiliul Concurenței.

S-a respins cererea Consiliului Concurenței în partea în care se solicită declararea inadmisibilă a acțiunii privind anularea Ordinului CC seria CC nr. 000090 din 31.01.2023.

S-a declarat inadmisibilă acțiunea în partea privind anularea proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023.

Calea de atac exercitată:

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 30 ianuarie 2026, prin intermediul poștei electronice, SRL „Horus" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica a declarat recurs prin care a solicitat admiterea recursului, cu casarea parțială a încheierii contestate și emiterea unei noi decizii prin care să fie respinsă integral cererea de inadmisibilitate depusă de Consiliul Concurenței.

În motivarea cererii de recurs a invocat partea recurentă că instanța de fond a aplicat eronat instituția inadmisibilității, întrucât, odată ce cererea de inadmisibilitate a fost respinsă în partea privind anularea Ordinului Consiliului Concurenței nr. 000090 din 31.01.2023, în mod logic și juridic trebuia respinsă și în partea referitoare la procesele-verbale, acestea fiind acte subsecvente și indisolubil legate de ordinul de inspecție.

În acest sens, recurentul a invocat inclusiv practica anterioară a aceleiași instanțe, făcând trimitere la hotărârea din 05.07.2024, unde s-a reținut că procesul-verbal „urmează soarta ordinului" în temeiul căruia a fost întocmit.

În continuare, partea recurentă a susținut că procesele-verbale contestate sunt afectate de vicii grave de legalitate, fiind întocmite cu încălcarea cerințelor legale imperative, ceea ce le lipsește de valoare probatorie, atât în ceea ce privește constatările inserate, cât și în privința probelor colectate în cadrul inspecției. În consecință, toate materialele ridicate în cadrul inspecției nu pot fi admise ca probe, fiind obținute prin încălcări esențiale ale procedurii legale .

Recurentul a mai argumentat că, în ipoteza în care ordinul de inspecție este declarat ilegal, toate actele subsecvente acestuia, inclusiv procesele-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023, sunt lovite de nulitate, fiind guvernate de principiul dependenței actelor juridice succesive. În același sens, s-a invocat și dispoziția art. 224 alin. (2) din Codul administrativ, potrivit căreia instanța are obligația de a înlătura toate consecințele actului administrativ nelegal, inclusiv efectele produse prin executarea acestuia.

Totodată, partea recurentă a criticat constatarea instanței de fond potrivit căreia procesele-verbale nu pot constitui obiect distinct al acțiunii în contencios administrativ la această etapă, arătând că această interpretare este formală și

nejustificată, întrucât cererea de anulare a proceselor-verbale nu a fost formulată ca un capăt de cerere autonom, ci în mod complementar și inseparabil de contestarea ordinului de inspecție, în temeiul căruia acestea au fost întocmite.

În susținerea poziției sale, recurentul a subliniat că procesele-verbale reprezintă acte oficiale care consemnează fapte pretins constatate de autoritatea de concurență și care dobândesc o prezumție de veridicitate, influențând în mod decisiv cursul investigației și conținutul actelor administrative ulterioare. Prin urmare, declararea inadmisibilității acțiunii în această parte creează o prezumție defavorabilă recurentului și afectează poziția sa procesuală .

De asemenea, s-a invocat că procesele-verbale constituie elemente centrale ale dosarului administrativ, fiind utilizate ca probe directe sau indirecte în cadrul investigației, astfel încât acestea influențează în mod decisiv direcția investigației și soluția finală. Or, amânarea controlului judiciar asupra legalității acestor acte până la emiterea actului administrativ final ar face ca eventualele încălcări procedurale să devină ireversibile, iar probele obținute ilegal să continue să producă efecte juridice.

Un alt argument dezvoltat de recurent vizează faptul că procesele-verbale consemnează ingerințe grave în drepturile fundamentale ale întreprinderii, inclusiv dreptul de proprietate, prin măsuri precum ridicarea documentelor și accesul la corespondență, producând efecte juridice imediate. În acest context, recurentul a invocat noțiunea de „drept vătămat” în sensul art. 17 din Codul administrativ, susținând că vătămarea concretă rezultă chiar din modul de desfășurare a inspecției, reflectat în aceste procese-verbale.

Recurentul a mai arătat că instanța de fond a realizat o analiză formală și abstractă a naturii juridice a proceselor-verbale, ignorând efectele lor juridice concrete, imediate și ireversibile, ceea ce a condus la golirea de conținut a dreptului la un control jurisdicțional efectiv. S-a subliniat că, în timp ce ordinul de inspecție reprezintă cadrul juridic abstract, procesul-verbal este actul prin care ingerința se materializează efectiv, fiind instrumentul prin care autoritatea obține și valorifică probele.

În același context, partea recurentă a invocat aplicabilitatea principiului „fructele pomului otrăvit”, arătând că acesta este incident nu doar în cazul nelegalității actului inițial, ci și atunci când executarea acestuia depășește limitele legale sau încalcă principiile proporționalității, necesității și legalității, aspecte ce pot fi analizate exclusiv prin prisma proceselor-verbale care consemnează concret modul de desfășurare a inspecției .

În fine, recurentul a susținut că amânarea examinării legalității proceselor-verbale până la adoptarea actului administrativ final afectează substanța dreptului la un proces echitabil, întrucât probele colectate sunt deja integrate în dosarul administrativ și utilizate pe parcursul întregii proceduri, producând efecte juridice imediate și ireversibile

Poziția intimatului pe marginea recursului:

Respectând principiul contradictorialității, în conformitate cu prevederile art. 38 din Codul administrativ, înaintea emiterii unei soluții, participanților la proces li s-a oferit posibilitatea de a-și expune punctul de vedere.

Astfel, la 2 martie 2026, Consiliul Concurenței a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond.

La 13 martie 2026, SRL „Horus" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica a prezentat obiecțiile asupra referinței, prin care a reiterat solicitările din cererea de recurs.

Admisibilitatea recursului:

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. Încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătoreşti nicio cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătoreşti se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva*".

Potrivit art. 242 din Codul administrativ, „*recursul împotriva încheierii judecătoreşti se depune motivat la instanţa de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătoreşti, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul*".

Prevederile art. 236 din cap. III în cartea a treia din Codul administrativ reglementează temeiurile de inadmisibilitate a cererii de apel, corespunzător prin prisma prevederilor art. 241 alin. (3) din Codul administrativ și cererii de recurs.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, „*instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs. Apelul (recursul) se declară inadmisibil, în special când: a) hotărârea în fond nu poate fi contestată cu apel; b) apelul este depus în mod repetat; c) apelul este depus de o persoană neîmputernicită; d) apelul a fost depus după expirarea termenului stabilit la art. 232 alin. (1); e) motivarea apelului nu a fost depusă sau a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 232 alin. (2); f) cererea de apel nu corespunde cerinţelor stabilite la art.233 alin.(1) şi (2) şi art.234 alin. (1) şi apelantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanţa de judecată*".

Completul judiciar stabilește că Judecătoria Chișinău (sediul Centru) a emis încheierea recurată la 23 ianuarie 2026, fiind recepționată de avocatul Cărare Viorica,

în aceeași zi, la 23 ianuarie 2026 (f.d.209). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază recursul declarat de SRL „Horus” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica, la 30 ianuarie 2026, ca fiind depus în termenul prevăzut de Lege.

La fel, se reține că, recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul își întemeiază pretențiile.

Totodată, se atestă că, SRL „Horus” a prezentat dovada achitării taxei de timbru în sumă de 200 lei în conformitate cu prevederile art. 2 al Legea taxei de stat nr. 213 din 31 iulie 2023.

Totodată, Completul judiciar reține că cererea de apel a fost semnată de avocatul Cărare Viorica în interesele SRL „Horus”, împuternicit în baza mandatului seria MA nr. 1425629 din 17 februarie 2023 (f.d.73).

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233, 236, 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului declarat de SRL „Horus” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica, motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

Aprecierea instanței de recurs:

Studiind recursul declarat şi materialele cauzei, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, cu menţinerea încheierii instanţei de fond, reieşind din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, „*examinând recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul*”.

Alineatul (3) al aceluiași articol prescrie că, „*decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris*”.

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, obiectul acțiunii îl constituie anularea Ordinului Consiliului Concurenţei seria 000090 din 31.01.2023 și procesele - verbale (fără număr) din 31.01.2023 şi din 01.02.2023.

La 29 decembrie 2022, Consiliul Concurenței a emis Dispoziția nr. 25 din 29.12.2022 prin care s-a inițiat investigația împotriva SRL „Horus”.

În cadrul procedurii administrative, la 31 ianuarie 2023 a fost emis Ordinul seria CC nr. 000090 privind efectuarea inspecției la sediul reclamantului.

La 31 ianuarie 2023 și 01 februarie 2023, au fost întocmite procesele-verbale de inspecție, în care s-au consemnat constatările membrilor delegați și acțiunile întreprinse pe parcursul inspecției. Reprezentanții SRL „Horus” au confirmat prin semnătură primirea exemplarelor de pe procesele-verbale, în conformitate cu art. 56 alin. (15) din Legea concurenței.

La 1 martie 2023, SRL „Horus” s-a adresat cu acțiune către Consiliul Concurenței cu privire la anularea ordinului Consiliului Concurenței din 31.01.2023 și

a proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023, invocând art. 47 alin. (1) din Legea concurenței care permite contestarea ordinelor prevăzute la art. 56 alin. (1) în conformitate cu prevederile Codului administrativ.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 23 ianuarie 2026, s-a admis parțial cererea de inadmisibilitate înaintată de Consiliul Concurenței.

S-a respins cererea Consiliului Concurenței în partea în care se solicită declararea inadmisibilă a acțiunii privind anularea Ordinului CC seria CC nr. 000090 din 31.01.2023.

S-a declarat inadmisibilă acțiunea în partea privind anularea proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023.

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 30 ianuarie 2026, prin intermediul poștei electronice, SRL „Horus" prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica a declarat recurs prin care a solicitat admiterea recursului, cu casarea parțială a încheierii contestate și emiterea unei noi decizii prin care să fie respinsă integral cererea de inadmisibilitate depusă de Consiliul Concurenței.

În condițiile cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată încheierea instanței de fond din 23 ianuarie 2026 , din considerentele ce succed.

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

Potrivit art. 3 Cod administrativ, *legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinîndu-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.*

Potrivit art.5 Codul administrativ, *activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale şi normative, a contractelor administrative, a actelor reale, precum şi a operaţiunilor administrative realizate de autorităţile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii şi se aplică nemijlocit legea.*

Conform art.7 Codul administrativ, *autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acţionează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public.*

În conformitate cu prevederile art. 8 Cod administrativ, *regimul de putere publică reprezintă ansamblul competenţelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităţilor publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forţă juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice.*

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

administrativă.

Subsecvent se remarcă că, în sensul Codului administrativ, prin persoană vătămată se înţelege orice persoană titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate şi grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum şi organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor şi intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate.

Titularul interesului legitim este persoana ale cărei interese sunt nu doar de fapt, ci şi protejate printr-o normă legală. Interesul legitim se referă la poziţia juridică faţă de administraţie. Vătămarea drepturilor persoanei se produce, mai întâi, prin faptul că dreptul sau interesul său legitim *este nemijlocit lezat prin actul administrativ emis de autoritatea publică*.

Astfel, pentru a înainta o acţiune în judecată, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor exigenţe precum ar fi respectarea procedurii prealabile, competenţei jurisdicţionale, existenţa împuternicirilor şi a capacităţii procesuale etc.

Instituirea exigenţelor de admisibilitate nu urmăresc restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unei ordini juridice indispensabile circuitului constituţional prevăzut în art. 20 din Constituţie, prevenindu-se, astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Pentru ca un interes să devină un drept subiectiv este necesar ca el să apară în cadrul unui raport juridic care să creeze, în temeiul legii, o obligație în sarcina subiectului.

De aceea, în cazul în care un interes nu apare în cadrul unui raport juridic, urmează să intervină o prevedere legală pentru ca un astfel de interes să poată fi ocrotit în justiție.

Astfel încât, este absolut cert consacrat că, depunerea unei acțiuni în contencios administrativ, urmează să fie însoțită de dovada incontestabilă atât a interesului, cât și a apartenenței de drept în promovarea acțiunii, iar dreptul vătămat cât și interesul legitim trebuie să fie *real*, *actual* și *personal*, ceea ce la caz nu se atestă.

Potrivit art.39 alin.(2) Codul administrativ, *orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.*

În conformitate cu prevederile art.189 alin.(1) din Codul administrativ, *orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.*

În conformitatea cu art. 207 alin. (1) şi alin. (2) lit. e) Cod administrativ, *(1) Instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios*

administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. (2) Acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

În temeiul art. 11 alin. (1) Codul administrativ, *actele administrative individuale pot fi:*

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligaţii, sancţiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

În conformitate cu art.15 Cod administrativ, *operaţiunile administrative sînt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice care nu produc ca atare efecte juridice. Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.*

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

În conformitate cu prevederile art.47 alin.(1) din Legea concurenţei nr. 183 din 11.07.2012, *deciziile şi prescripţiile Consiliului Concurenţei, precum şi ordinele prevăzute la art.56 alin.(3) şi art.57 pot fi contestate în termen de 30 de zile de la comunicare, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.*

Potrivit art.56 alin.(1), (3) din aceeași Lege, *la investigarea cazurilor de încălcare a legislaţiei concurenţiale, efectuarea inspecţiilor de către Consiliul Concurenţei se desfăşoară în conformitate cu prezenta lege. Inspecţia reprezintă un instrument procedural de obţinere a informaţiilor şi a documentelor necesare, indiferent de suportul pe care se găsesc şi locul aflării acestora, utilizat de Consiliul Concurenţei pentru investigarea încălcării legislaţiei concurenţiale. În scopul efectuării investigaţiilor dispuse conform art.55, Consiliul Concurenţei poate să efectueze inspecţiile necesare la orice întreprindere, asociere de întreprinderi sau autoritate publică. Efectuarea inspecţiilor este dispusă prin ordin emis de către preşedintele Consiliului Concurenţei, în care se indică scopul şi obiectul inspecţiei, data la care începe inspecţia, sancţiunile prevăzute de lege, precum şi dreptul de a contesta ordinul în instanţa de judecată.*

Urmare a celor relatate, Completul judiciar va aprecia ca fiind justă concluzia instanței de fond prin care s-a reținut că „*În aplicarea dispoziții legale la circumstanțele speței, instanța va face distincție între natura juridică a ordinului de*

inspecție și a proceselor-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023.

Cu privire la procesele-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023, instanța constată că reprezintă înscrisuri întocmite în conformitate cu art. 56 alin. (14) din Legea concurenței, care prevede că în urma inspecției se întocmește proces-verbal, care consemnează constatările despre acțiunile membrilor delegați și ale reprezentanților părții pe parcursul inspecției, fără a conține dispoziții cu caracter obligatoriu sau a produce efecte juridice de sine stătător. Obligația prevăzută la art. 56 alin. (15) din Legea concurenței de a confirma prin semnătură primirea procesului-verbal reprezintă o procedură care nu transformă înscrisul într-un act administrativ individual.

Prin urmare, procesele-verbale constituie operațiuni administrative care nu sunt executorii în sensul art. 15 alin. (1) din Codul administrativ și care nu pot fi contestate separat, ci doar concomitent cu actul administrativ individual ce va fi emis în cadrul procedurii de investigație, respectiv decizia prevăzută la art. 65 din Legea concurenței. Subsecvent, instanța atestă că solicitarea de anulare a proceselor-verbale nu poate constitui separat obiect al acțiunii în contencios administrativ la această etapă, în lipsa actului administrativ individual final al procedurii de investigație. Subsecvent, eventualele încălcări invocate în legătură cu desfășurarea inspecției și cu consemnările din procesul-verbal urmează a fi valorificate în cadrul contestării actului administrativ final, decizia adoptată conform art. 65 din Legea concurenței.

Cu privire la Ordinul CC seria CC nr. 000090 din 31.01.2023, instanța constată că analiza trebuie să țină cont de prevederile art. 47 alin. (1) din Legea concurenței, în vigoare la data emiterii ordinului contestat. Astfel, norma legală specială stabilește că ordinele prevăzute la art. 56 alin. (3) pot fi contestate în conformitate cu prevederile Codului administrativ".

Mai mult, instanța de recurs menționează că argumentele invocate de partea recurentă nu pot fi reținute ca întemeiate, întrucât acestea pornesc de la o premisă juridică eronată privind natura proceselor-verbale de inspecție și rolul acestora în cadrul procedurii administrative, fiind în contradicție cu reglementările incidente din Codul administrativ și Legea concurenței.

Astfel, contrar susținerilor recurentului potrivit cărora procesele-verbale ar „urma soarta" ordinului de inspecție și ar trebui analizate concomitent cu acesta, instanța de recurs reține că o asemenea teză nu poate fi generalizată și aplicată în mod automat, or raportul dintre actul administrativ individual și actele subsecvente nu implică, în mod necesar, identitate de regim juridic sub aspectul admisibilității controlului judiciar autonom. Procesele-verbale din 31.01.2023 și 01.02.2023 reprezintă, prin natura și finalitatea lor, simple operațiuni administrative de consemnare a unor acțiuni și constatări efectuate în cadrul inspecției, neavând caracter executoriu și neproducând prin ele însele efecte juridice autonome, în sensul art. 15 din Codul administrativ.

În același sens, instanța de recurs constată că susținerea recurentului privind existența unui „drept vătămat” în sensul art. 17 Cod administrativ este una declarativă și neprobată, întrucât pretinsa vătămare nu rezultă din existența proceselor-verbale ca atare, ci, eventual, din efectele juridice ale actului administrativ individual final ce va fi emis în urma investigației. Or, în lipsa unui efect juridic direct și imediat produs de procesele-verbale, acestea nu pot constitui obiect autonom al acțiunii în contencios administrativ, fiind incidente dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ privind inadmisibilitatea cererii.

De asemenea, instanța de recurs combate argumentul recurentului potrivit căruia procesele-verbale ar avea o influență decisivă asupra poziției procesuale și ar produce efecte juridice imediate, reținând că acestea au doar rolul de a consemna desfășurarea inspecției și constatările factuale ale organului administrativ, fără a institui obligații, interdicții sau alte consecințe juridice directe. Simpla consemnare a unor fapte sau ridicarea unor documente nu echivalează cu producerea unui efect juridic autonom susceptibil de control judiciar separat, aceste aspecte urmând a fi examinate în mod util și efectiv în cadrul contestării actului administrativ final.

În ceea ce privește invocarea de către recurent a principiului „fructele pomului otrăvit”, instanța de recurs reține că aplicarea acestuia în materia contenciosului administrativ nu presupune anularea automată a tuturor actelor subsecvente, ci, eventual, excluderea sau înlăturarea probelor obținute nelegal și verificarea legalității actului administrativ final în măsura în care acesta se întemeiază determinant pe asemenea probe. Prin urmare, examinarea pretinselor vicii ale proceselor-verbale anterior adoptării actului administrativ final este prematură și contrară logicii procedurale consacrate de art. 15 alin. (2) Cod administrativ.

Totodată, instanța de recurs respinge argumentul recurentului privind pretinsul risc de afectare a dreptului la un proces echitabil prin amânarea controlului judiciar, reținând că, dimpotrivă, examinarea fragmentată a unor acte procedurale pregătitoare ar conduce la un control jurisdicțional dispersat și ineficient, susceptibil de a genera soluții contradictorii asupra aceleiași situații de fapt și de drept, afectând securitatea raporturilor juridice și coerența actului de justiție.

Subsecvent, instanța de recurs apreciază ca neîntemeiate și susținerile dezvoltate de recurent în obiecțiile formulate la referința intimatului, prin care acesta invocă caracterul pretins contradictoriu al poziției autorității și natura juridică a proceselor-verbale. Or, calificarea juridică a unui act nu depinde de modul în care acesta este perceput de părți, ci de natura sa obiectivă și de efectele juridice pe care le produce, iar în speță procesele-verbale nu întrunesc elementele definitorii ale unui act administrativ individual, nefiind susceptibile de executare și neproducând efecte juridice externe de sine stătătoare.

În același timp, instanța reține că argumentele recurentului potrivit cărora controlul legalității proceselor-verbale ar trebui realizat concomitent cu cel al ordinului de inspecție, pentru a preveni utilizarea unor probe pretins nelegale, nu pot

fi acceptate, întrucât cadrul legal oferă remedii suficiente și efective la etapa contestării actului administrativ final, când instanța este în măsură să analizeze integral legalitatea procedurii, inclusiv a modului de obținere a probelor și a valorii acestora.

Cu referire la ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr**. 000090 din 31.01.2023,** instanța de recurs reține că acesta întrunește elementele definitorii ale unui act administrativ individual, în sensul art. 10 și art. 5 din Codul administrativ, fiind o manifestare unilaterală de voință a unei autorități publice emisă în regim de putere publică, prin care se dispune efectuarea unei inspecții și se conferă organelor abilitate competențe concrete de intervenție în sfera juridică a destinatarului.

În același sens, Completul judiciar subliniază că ordinul de inspecție este un act susceptibil de control judecătoresc autonom, în conformitate cu art. 53 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova, care consacră dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține anularea actului administrativ, precum și în temeiul dispozițiilor Codului administrativ care reglementează controlul jurisdicțional asupra activității administrative.

Totodată, instanța reține că ordinul emis în baza art. 56 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012 produce efecte juridice directe și imediate, întrucât permite efectuarea inspecției, accesul în incinta întreprinderii, solicitarea și ridicarea documentelor, precum și aplicarea altor măsuri prevăzute de lege, fiind astfel un act executoriu în sensul art. 15 din Codul administrativ.

Subsecvent, Completul judiciar evidențiază că, deși ordinul de inspecție este susceptibil de contestare separată, în temeiul art. 47 alin. (1) din Legea concurenței, care permite atacarea ordinelor emise în cadrul procedurii de investigație conform Codului administrativ, această împrejurare nu poate fi extinsă asupra proceselor-verbale întocmite în executarea acestuia, întrucât acestea, spre deosebire de ordin, nu întrunesc condițiile unui act administrativ individual.

Astfel, potrivit art. 15 alin. (2) din Codul administrativ, doar actele administrative care produc efecte juridice sunt supuse controlului judecătoresc autonom, iar în raport cu art. 5 din același cod, operațiunile administrative – cum sunt procesele-verbale de consemnare – nu produc efecte juridice de sine stătătoare, fiind doar acte pregătitoare sau instrumente procedurale în cadrul unei proceduri administrative în curs.

În consecință, instanța de recurs constată că distincția realizată de instanța de fond între ordinul de inspecție, ca act administrativ individual susceptibil de control judiciar, și procesele-verbale, ca operațiuni administrative lipsite de caracter executoriu, este una corectă și întemeiată pe prevederile legale aplicabile.

Mai mult, în raport cu dispozițiile art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, instanța reține că o cerere este inadmisibilă atunci când nu sunt întrunite condițiile de exercitare a acțiunii în contencios administrativ, inclusiv lipsa unui drept vătămat în mod direct prin actul contestat. Or, în cazul proceselor-verbale, o asemenea

vătămare directă nu poate fi reținută, acestea urmând a fi analizate doar în cadrul contestării actului administrativ final emis potrivit art. 65 din Legea concurenței.

Prin urmare, instanța de recurs conchide că ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. 000090 din 31.01.2023 constituie un act administrativ individual supus controlului judiciar, însă acest caracter nu se extinde asupra actelor procedurale subsecvente, iar argumentele recurentului în sens contrar sunt neîntemeiate, nefiind susținute de cadrul normativ aplicabil.

Prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond a aplicat corect prevederile art. 10, art. 15, art. 17, art. 39, art. 189 și art. 207 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, precum și dispozițiile relevante ale Legii concurenței, constatând în mod întemeiat că procesele-verbale întocmite la data de 31.01.2023 și 01.02.2023 nu întrunesc elementele definitorii ale unui act administrativ individual, ci reprezintă simple operațiuni administrative de consemnare a acțiunilor desfășurate în cadrul inspecției, lipsite de caracter executoriu și de efecte juridice autonome, nefiind, prin ele însele, apte să genereze o vătămare directă și actuală în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Or, în absența unui efect juridic propriu și a unei ingerințe autonome susceptibile de a fi supusă controlului judecătoresc distinct, aceste acte nu pot constitui obiect separat al acțiunii în contencios administrativ, controlul legalității acestora urmând a fi realizat în mod incident și integral în cadrul examinării actului administrativ individual final ce va fi emis în procedura de investigație, potrivit cadrului normativ instituit de Legea concurenței.

Completul judiciar specializat reiterează că, accesul la procedurile de contencios administrativ poate fi limitat, în special prin instituirea condițiilor de admisibilitate, domeniu în care statul se bucură de o anumită marjă de apreciere. Aceste limitări trebuie să urmărească un scop legitim, asigurându-se o proporţionalitate între interesul persoanei şi scopul legitim urmărit (*Guerin contra Franţei, 29 iulie 1998, § 37*). Totuşi, limitările nu trebuie să reducă la zero esenţa acestui drept. Regulile de procedură au scopul de a asigura o bună administrare a justiţiei şi, în special, a asigura securitatea raporturilor juridice, iar cei implicaţi în proceduri trebuie să se aştepte ca aceste reguli să fie aplicate (*Miragall Escolano ş.a. contra Spaniei, 25 ianuarie 2000, § 33*). Curtea Europeană a statuat că, dincolo de limitele care circumscriu conţinutului acestui drept, există loc pentru restrângeri aduse implicit.

Astfel, din considerentele menţionate şi având în vedere că nu au fost constatate careva temeiuri de fapt şi de drept, doveditoare a ilegalităţii încheierii contestate şi care ar duce la casarea acesteia, Completul judiciar din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ ajunge la concluzia de a respinge recursul ca fiind neîntemeiat şi de a menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 23 ianuarie 2026, ca întemeiată şi legală.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ,

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E:

Se respinge recursul declarat de către SRL „Horus” prin intermediul reprezentantului său, avocatul Cărare Viorica.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 23 ianuarie 2026.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii: Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae