Instanţa de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani) (jud. Elena Bolocan)
Dosarul nr. 3r-358/25 (2-24033683-02-3r-19062025)

Republica Moldova
Curtea de Apel Chişinău
D E C I Z I E

02 octombrie 2025 mun. Chişinău

Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Ghedrovici Nicolae şi Bostan Angela

A judecat în ordinea art. 243 alin. (2) al Codului Administrativ al RM, fără ședință de judecată și fără citarea participanților la proces, recursul declarat de SRL „Telesistem TV" împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2025, adoptată la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Telesistem TV" către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, Agenția de Investiții „Invest Moldova", terț Serviciul de Informații și Securitate, cu privire la anularea pct.5-7 din Procesul verbal nr.2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, anularea demersului Agenției investiții nr.***** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive.

Audiind raportul judecătorului Bostan A., în baza materialelor cauzei şi argumentelor recursului, Completul judiciar

c o n s t a t ă :

<u>Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.</u>

La 26 martie 2024 SRL „Telesistem TV" a înaintat acțiune în contencios administrativ către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, Agenția de Investiții „Invest Moldova" cu privire la anularea pct. 5 - 7 din Procesul verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, anularea

demersului Agenției investiții nr. ***** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 29 decembrie 2023 prin intermediul poștei electronice a primit demersul Agenției de investiții „Invest Moldova", secretarul Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională potrivit căruia au fost informați că în baza Deciziei Consiliului (procesului verbal nr.-2) din 27 decembrie 2023 s-a impus sistarea valabilității oricărui act permisiv eliberat persoanelor juridice conform Anexei nr. 2, ca efect al investițiilor realizate (pct.5-7), pentru perioada necesară furnizării informațiilor prevăzute la art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului.

A menționat că nu a fost informați și respectiv invitați la examinarea acestei proceduri administrative. Nu s-a solicitat să prezinte acte preliminare și nici nu a fost acordată posibilitatea de a fi audiați pentru a veni cu argumente și probe. Nu a fost acordat dreptul la apărare. Prin toate aceste omisiuni și încălcări vădite a drepturilor procedurale, consideră reclamantul că i-a fost îngrădit accesul la un proces administrativ echitabil.

A susținut reclamantul că, în baza acestei decizii, agenții economici enumerați în anexa nr.2 deținători ai licențelor de emisie în domeniul serviciilor media nu-și pot continua activitatea, iar zeci de angajați riscă să devină șomeri. La 12 ianuarie 2024 reclamantul a expediat în adresa pârâtului o cerere prealabilă solicitând anularea actului administrativ contestat. Cererea respectivă a rămas fără răspuns.

Cu privire la revendicarea încălcării, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17 din Codul administrativ, invocă că, expresiile utilizate în textul normativ al art.17 si art.189 alin.(1) Cod administrativ „drept vătămat" si „încălcarea unui drept al său" se referă la drepturi subiective concrete. Această concluzie este fortificată și prin jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a statuat că pentru ca un reclamant să se poată declara victimă, acesta trebuie să prezinte dovezi plauzibile și convingătoare ale probabilității survenirii unei încălcări, la care ar fi supus personal (cauza Senator Lines GmbH împotriva a cincisprezece state membre ale Uniunii Europene (cererea nr. 45572/00).

Reclamantul a susținut că, prin aprobarea procesului verbal al Consiliului nr. 2 din 27 decembrie 2023 este sistată activitatea agentului economic care prestează diverse servicii, inclusiv în domeniul mass-media. Prin această decizie sunt afectate direct mai multe drepturi fundamentale - dreptul de proprietate, egalitatea în fața legii, dreptul la muncă, dreptul la libertatea de exprimare, dreptul la informație, dreptul de a desfășura activități economice libere, concurența loială etc, drepturi garantate atît de Constituția RM cît si de Convenția Europeană pentru apărarea Drepturilor si libertăților fondamentale ale omului.

A indicat că, reclamantul este direct vătămat în aceste drepturi dat fiind că pârâtul a decis sistarea totală a activității reclamantului prin retragerea tuturor documentelor permisive, certificate de înregistrare, licență care acordă dreptul de a desfășura o activitate economică, de a difuza un serviciu media, și altele. Prin aceste sistări este încetată o activitate care afectează zeci de angajați care riscă să-și piardă munca și o sursă de existență.

A mai notat că, măsura care a fost întreprinsă de Consiliu și anume sistarea temporară a actelor permisive a agenților economici indicați în procesul-verbal nr.2, poate fi considerată proporțională dacă are un scop bine determinat și legitim, este potrivită, necesară și rezonabilă.

Potrivit pct.5 din partea decizională a procesului-verbal nr.2, se pretinde că aceste sistări ale actelor permisive se impun drept urmare al unor investigații realizate. Dar nu este clar în urma căror investigații au fost făcute astfel de constatări și când acestea vor fi puse la dispoziție pentru luare de cunoștință reclamantului.

A susținut că nu este clar de ce actele permisive ale celorlalți furnizori de servicii nu au fost sistate, având în vedere că aceștia pretind că s-au conformat până la data de 27.12.2023 și au continuat să funcționeze în baza aprobărilor prealabile deja emise până la această dată, situație în care consideră că, de fapt, nu s-au conformat cerințelor legale.

Invocă că autoritatea administrativă pârâtă, investită cu competența materială de examinare a sesizărilor, în procesul adoptării actului administrativ individual defavorabil contestat, a omis aplicarea unor principii fundamentale în examinarea oricărei proceduri în fața unei autorități cu drept de decizie, producătoare de efecte juridice – respectiv principiul disponibilității și principiul egalității armelor, care constituie elemente esențiale ale dreptului la un proces echitabil.

A menționat că, actul administrativ contestat are la bază o interpretare eronată și arbitrară a stării de fapt și nu are o bază legală. Pentru sistarea actelor permisive s-au făcut derogări peste derogări de la un șir de acte legislative, fapt care sfidează direct principul securității raporturile juridice și principiul legalității garantat de Legea Supremă. Este necesar de menționat că Consiliul nu a respectat procedura legală prevăzută de art. 7-11 al Legii nr. 174/2021 - nu a întreprins procedurile legale necesare cu privire la verificare în corespundere cu dreptul la un proces administrativ echitabil, nu a acordat termen de a prezenta informații dar a purces direct la aplicarea celor mai grave consecințe. Astfel, consideră că aplicarea directă a noii prevedere de la art. 131 din lege este arbitrară și abuzivă.

În concluzie, reclamantul a solicitat constatarea nulității și anularea pct. 5-7 din Procesul verbal nr.2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023 și declararea nulității

și retragerea Demersului Agenției investiții nr.***** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive.

<u>Soluția procesuală a instanței de fond ce constituie obiect al recursului.</u>

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Telesistem TV" către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, Agenția de Investiții „Invest Moldova", terț Serviciul de Informații și Securitate, cu privire la anularea pct. 5 - 7 din Procesul verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, anularea demersului Agenției investiții nr. ** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive – în temeiul art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) Cod administrativ al RM, deoarece reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ al RM.***

<u>Argumentele recurentului vis-a-vis de pretinsele încălcări.</u>

Invocînd ilegalitatea încheierii instanţei de fond, la 16 iunie 2025, SRL „Telesistem TV" a înaintat recurs asupra acesteia, apreciind ca fiind ilegal actul judecătoresc contestat.

În susținerea recursului, recurentul SRL „Telesistem TV" a reiterat motivele de fapt și de drept indicate în acțiunea înaintată.

Suplimentat, SRL „Telesistem TV" a indicat că instanța de fond eronat nu a reținut argumentele reclamantului privind încălcarea dreptului subiectiv, prevăzut la art.17 Cod administrative şi nu a ţinut cont că decizia contestată a avut ca şi consecință sistarea activității economice. Orice sistare de agest gen are repercusiuni asupra angajatorului, care îşi pierde angajații și veniturile din publicitate.

Mai indică recurentul că, o gravă încălcare a procedurii administrative menționate este adoptarea deciziei cu consecințe extrem de grave - sistarea activității economice totale, fără audierea persoanelor interesate, fără acordarea dreptului la apărare şi a unui proces echitabil, prin prisma art. 44 şi 94 Cod administrativ al RM. Neatragerea în procedura administrativă a reclamantului, constituie o încălcare gravă a tuturor garanțiilor acestuia, care îi le oferă Codul Administrativ pentru protejarea intereselor legitime. Unul din principiile generale ale activității autorității publice este principiul legalităţii, conform căruia autoritățile publice trebuie să acționeze în conformitate cu legea (art. 21 Codul administrativ). Autoritățile publice trebuie să aplice tratament egal, să fie imparțiali şi să dea dovadă de bună credință (art. 23-25 Cod administrativ).

Menționează SRL „Telesistem TV” că, autoritățile publice își desfăşoară activitatea conducându-se de lege, în scopul organizării executării şi pentru executarea în concret a legii. În situația în care activitatea administrativă este contrară prevederilor legale, încalcă un drept, libertate sau interes al unei persoane, petiționarul are dreptul constituţional de a solicita protecția judiciară a dreptului vătămat.

Susține recurentul că, temeiul dat de inadmisibilitate se referă la situaţia în care nu este respectată competenţa generală a instanţei de judecată. Cu alte cuvinte, este cazul generic când reclamantul contestă ceea ce nu poate fi contestat deloc în justiție. Or, în speță nu se constată că acțiunea înaintată nu este de competența instanței de judecată, deoarece prin decizia contestată a fost afectat dreptul recurentului la activitate economică.

În baza celor expuse recurentul a solicitat admiterea cererii de recurs, casarea integrală a încheierii judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani din 29 mai 2025 cu dispunerea expedierii cauzei pentru examinare în instanța de fond.

Argumentele intimaţilor vis-a-vis de pretinsele încălcări.

Partea intimată Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională și terțul Serviciul de Informații și Securitate, prin referințele depuse au solicitat respingerea recursului declarat de SRL „Telesistem TV”, cu menținerea încheierii instanței de fond ca fiind legală și întemeiată.

Verificarea întrunirii condiţiilor de admisibilitate a recursului.

În conformitate cu reglementările art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanţe şi ale instanţei de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărîre, în cazurile prevăzute de prezentul cod şi de alte legi. 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 prevederilor art.242 Cod 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 neîntîrziat recursul împotriva încheierii judecătoreşti împreună cu dosarul judiciar instanţei competente să soluţioneze recursul.

Articolul 236 Cod administrativ, prevede expres că instanţa de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului. Dacă este inadmisibil, apelul se declară ca atare printr-o încheiere susceptibilă de recurs.

Apelul se declară inadmisibil în special cînd:

a) hotărîrea 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.

Respectiv, potrivit principiului simetriei juridice, care implică abordarea subsumară a Codului administrativ, criteriile de admisibilitate a apelului, reglementate conform art.236 Cod administrativ sunt aplicabile în cadrul procedurii de contestare cu recurs a încheierilor instanțelor de fond.

Completul judiciar atestă că încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2025, a fost contestată cu recurs la 16 iunie 2025.

Pornind de la analiza curgerii termenilor detalia-ţi supra, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat de SRL „Telesistem TV" a fost depus în interiorul termenul legal. Recursul depus conține motivarea temeiurilor de fapt și de drept pe care recurentul î-și întemeiază pretențiile.

În condițiile descrise mai sus, în temeiul reglementărilor art. 233; 236; 241 Cod Administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a recursului în cauză, motiv din care acesta urmează a fi judecat în fond.

<u>Aprecierea instanţei de recurs a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil situaţiei litigioase:</u>

Analizând legalitatea şi temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate în cererea de recurs, în coraport cu cadrul legal aplicabil raportului juridic litigios, Colegiul consideră că recursul urmează a fi respins ca neîntemeiat, din următoarele motive.

***Conform art. 192 alin. (1) Cod administrativ**, pentru examinarea acţiunilor în contencios administrativ la curţile de apel şi la Curtea Supremă de Justiţie se instituie complete şi/sau colegii specializate de judecători.*

***Potrivit art. 194 alin. (1) Cod administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.*

***Potrivit art. 243 alin. (1) lit. b) Cod administrativ,** examinînd recursul împotriva încheierii judecătoreşti, instanţa adoptă una dintre următoarele decizii: respinge recursul.*

***În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (2) Cod administrativ,** instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces.*

Conform art. 243 alin. (3) Cod administrativ, *decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris.*

Materialele cauzei denotă cu certitudine faptul că, prin acțiunea înaintată, SRL „Telesistem TV” a solicitat anularea pct.5-7 din Procesul verbal nr.2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023 și declararea nulității și retragerea Demersului Agenției investiții nr.***** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 29 mai 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Telesistem TV” către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, Agenția de Investiții „Invest Moldova”, terț Serviciul de Informații și Securitate, cu privire la anularea pct.5-7 din Procesul verbal nr.2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, anularea demersului Agenției investiții nr. ***** din 29 decembrie 2023 către autoritățile statului referitor la sistarea valabilității actelor permisive – în temeiul art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) Cod administrativ al RM, deoarece reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ al RM.

În susținerea poziției sale, instanța de fond a reținut că: *„reieşind din natura dispoziţiei autorităţii publice pârâte consemnate în pct. 5 - 7 din Procesul verbal nr. 2 al şedinţei Consiliului pentru promovarea proiectelor investiţionale de importanţă naţională din 27 decembrie 2023, de fapt şi de drept constituie operaţiune administrativă care nu produce ca atare efectele juridice caracteristice actului administrativ individual, respectiv operaţiunea administrativă poate fi contestată doar concomitent cu actul administrativ individual emis asupra cererii depuse de aprobare a investiţiilor de către „Telesistem TV” SRL.”*

Mai mult, recomandarea şi solicitarea de către pârât expediată în adresa autorităţilor competente de a dispune sistarea temporară a valabilităţii oricărui act permisiv eliberat persoanelor juridice conform Anexei nr. 2, ca efect al investiţiilor realizate, pentru perioada necesară furnizării informaţiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021, în vederea obţinerii aprobării prealabile, pentru înlăturarea consecinţelor juridice, nu întruneşte elementele unui act administrativ individual în sensul art. 10 şi 11 Cod administrativ al RM.

..... Astfel, judecătorul concluzionează că, la etapa respectivă a procedurii administrative în desfăşurare şi în raport cu natura actelor autorităţii publice pârâte, reclamantul nu poate revendica autorităţii publice pârâte şi instituţiei publice care acţionează în calitate de secretar al autorităţii încălcarea, prin activitate administrativă, a unui drept în sensul art. 17 Cod administrativ al

RM, respectiv este legal și întemeiat să declare inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ în conformitate cu art. 207 alin. (1) și (2) lit. e) Cod administrativ al RM.

În condițiile cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată încheierea instanței de fond din 29 mai 2025 din considerentele ce succed.

Conform art. 1 Cod administrativ, (1) Legislaţia administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la înfăptuirea activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislaţia administrativă se întemeiază pe normele constituţionale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi şi în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative şi care trebuie să fie în concordanţă cu Constituţia Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sînt emise în temeiul legii şi nu contravin ei.

Potrivit art. 2 alin. (2) Cod administrativ, anumite aspecte ce ţin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

Conform art. 5 Cod 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. 10 alin. (1) Cod administrativ, actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public**, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.**

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

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

Conform art.39 Cod administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. (2) 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.

Potrivir art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Conform art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sînt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contencios administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În continuare art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: *reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.*

Sub aspect procesual, accesul liber la justiţie se materializează în prerogativele pe care le implică dreptul la acţiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice care pretinde un drept împotriva unei alte persoane ori are un interes pentru constatarea existenței sau inexistenței unui drept.

Astfel, potrivit normelor legal-procesuale, pentru a pune în mişcare o acţiune, la caz în procedura contenciosului administrativ – legiuitorul a instituit obligativitatea întrunirii cumulative a unor condiţii de formă și conținut, precum ar fi: prezența activității administrative a unei autorităţi publice supuse controlului în procedura contenciosului administrativ.

În același context, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a menționat că accesul la justiție poate fi limitat, în special prin instituirea condiţiilor 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 (Guérin 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).

Concomitent, este de remarcat că, prin instituirea admisibilității acțiunilor deferite judecății nu s-a urmărit restrângerea accesului liber la justiţie, de care, în mod evident, cel interesat beneficiază în condiţiile legii, ci exclusiv instaurarea unui climat de ordine juridică, indispensabil, în vederea exercitării dreptului constituţional statuat de art. 20 din Constituția Republicii Moldova, prevenindu-se,

astfel, abuzurile şi asigurându-se protecţia drepturilor şi intereselor legitime ale celorlalte părţi.

Noţiunea de "act administrativ" este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voinţă, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Actele pregătitoare sau operaţiunile administrative şi tehnico-materiale stau la baza emiterii actului administrativ și nu pot constitui de sine stătător obiect al acţiunii în contencios administrativ, deoarece nu produc efecte juridice prin ele însele.

Dreptul vătămat este indisolubil legat de un act administrativ emanat de la o autoritate publică, **generator de efecte juridice**.

Completul judiciar reține că, inițial, reclamantul și-a formulat pretențiile după cum urmează: ***solicită constatarea nulității și anularea pct. 5–7 din procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, precum și declararea nulității și retragerea Demersului Agenției de Investiții nr. ***** din 29 decembrie 2023, adresat autorităților statului, referitor la sistarea valabilității actelor permisive.***

Ulterior, ținând cont de caracterul ambiguu al pretențiilor, instanța de judecată a considerat că stabilirea corectă a obiectului judecării cauzei este prioritară, fiind esențială pentru asigurarea unei examinări obiective și complete a acțiunii de contencios administrativ. Astfel, în temeiul art. 219 din Codul administrativ, instanța a purtat discuții juridice cu părțile, inclusiv nemijlocit cu **reclamantul**, care **a precizat că, de fapt și de drept, înaintarea acțiunii vizează anularea actelor administrative**, circumstanță confirmată și de sensul și întinderea pretențiilor formulate.

În circumstanțele date, Completul judiciar reține că, instanța de fond corect a calificat **acțiunea formulată de reclamant ca acțiune în contestare**, având ca obiect anularea actelor administrative. Această calificare este în deplină concordanță cu dispozițiile art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ al RM.

Potrivit Procesului verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2025, s-a hotărît:

5. Se impune sistarea temporar a valabilității oricărui act permisiv eliberat persoanelor juridice conform Anexei nr. 2, ca efect al investițiilor realizate, pentru perioada necesară furnizării informațiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021, în vederea obținerii aprobării prealabile, pentru înlăturarea consecințelor juridice.

6. Se notifică Agenția Servicii Publice, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliului Audiovizualului, Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, ÎS „Radiocomunicații" și distribuitorii de servicii media audiovizuale referitor la obligativitatea de a pune în aplicare consecințele juridice ce survin în situația lipsei aprobării prealabile a investițiilor, până la obținerea aprobării prealabile și/sau adoptării atei decizii în acest sens, potrivit art. 11 din Legea nr. 174/2021.

7. Se notifică Consiliul Audiovizualului, privitor la necesitatea ajustării procedurii interne de licențiere, astfel încât să fie solicitate aprobarea prealabilă a Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională pentru persoanele juridice care desfășoară activitatea în unul din domeniile de importanță pentru securitatea statului reieșind din prevederile Legii nr. 174/2021privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului (f.7-18, dosar administrativ).

Astfel, Completul judiciar relevă că, analizând obiectiv conținutul dispozițiilor pct.5-7, rezultă că autoritatea publică pârâtă, examinând cererea solicitantului „Telesistem TV" SRL, ajunge la concluzia și consideră necesară a interveni către organele competente pentru sistarea temporară a valabilității oricărui act permisiv eliberat persoanelor juridice conform Anexei nr. 2, ca efect al investițiilor realizate, pentru perioada necesară furnizării informațiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021, în vederea obținerii aprobării prealabile, pentru înlăturarea consecințelor juridice, ***despre care fapte informează autoritățile și instituțiile competente să decidă în această privință, reieșind din competențele sale funcționale***, acțiuni care atestă că **în această privință autoritatea publică pârâtă nu a emis în privința solicitantului un act administrativ individual în sensul art. 10 și 11 Cod administrativ al RM.**

Conform prevederilor art. 2 din Legea nr. 174/2021, Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională este un organ colegial, constituit prin Hotărârea Guvernului nr. 585/2016 cu privire la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională (în continuare Hotărîrea Guvernului nr. 585/2016), care are drept scop examinarea proiectelor investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului, promovării, monitorizării și evaluării respectivelor proiecte, iar în temeiul art. 4 din aceeași

Lege, legiuitorul a determinat domeniile de importanță pentru securitatea statului, printre care emisiile de televiziune/serviciile audiovizuale.

Potrivit art.7 din Legea nr.174/2021, (2) Pentru solicitarea aprobării prealabile, investitorul potențial prezintă documente și informații care se referă la: a) structura capitalului social (al acționarilor/asociaților), inclusiv al beneficiarului efectiv; b) valoarea maximă a investiției, exprimată în unități monetare; c) activitatea de bază, produsele și serviciile comerciale; d) țara sau țările în care își desfășoară activitatea și principalii parteneri de afaceri din țară sau de peste hotare cu care colaborează; e) situațiile financiare pentru ultimii 3 ani; f) sursa mijloacelor financiare pentru finanțarea investiției; g) data la care investiția este planificată să fie realizată sau la care a fost realizată; h) cazierul judiciar, în cazul persoanelor fizice acționari/asociați sau al beneficiarilor efectivi; i) declarația privind intenția de realizare a investiției în mod individual sau în mod concertat, precum și documentele justificative care confirmă acțiunea în mod concertat. Acțiunea concertată a investitorului potențial poate fi constatată și de către Consiliu în baza evaluărilor proprii.

Potrivit prevederilor art. 13^1 alin.(3) din Legea nr.147/2021, Consiliul este în drept să întreprindă acțiunile prevăzute la art. 11 alin. (1) și (2), precum și să impună sistarea temporară a valabilității oricăror acte permisive eliberate părții respective sau persoanei juridice în care aceasta a devenit acționar/asociat ca efect al investițiilor realizate. Decizia Consiliului, precum și o eventuală decizie subsecventă de reluare a valabilității actului permisiv suspendat se comunică tuturor autorităților publice emitente ale actelor permisive respective și sunt executorii din momentul emiterii.

Totodată, potrivit pct. l din Regulamentul cu privire la modul de examinare și aprobare prealabilă a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.585/2016 (Anexa nr.3), stabilește modul de examinare și de aprobare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, inclusiv a celor aflate în curs de realizare, de către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională.

Potrivit pct.14-15 din Regulamentul cu privire la modul de examinare și aprobare prealabilă a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, în urma examinării solicitării investitorului potențial de aprobare prealabilă a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, ***Consiliul adoptă una dintre următoarele decizii: 1) de acceptare a aprobării prealabile; 2) de refuz al aprobării prealabile; 3) de acceptare condiționată a aprobării prealabile.***

Conform pct. 17 din regulamentul susmenționat, Consiliul adoptă decizia de acceptare a aprobării prealabile în următoarele situații: 1) în urma examinării cumulative a criteriilor prevăzute la pct. 13, este convins că calitatea investitorului

potențial, inclusiv soliditatea financiară a acestuia în raport cu investiția preconizată, este adecvată; 2) nu are niciun motiv de suspiciune că beneficiarul efectiv al investiției preconizate este o altă persoană decât cea declarată în solicitare; 3) informațiile și documentele furnizate de investitorul potențial sunt complete și/sau nu conțin date eronate; 4) investiția preconizată nu va afecta capacitatea de aprovizionare a statului cu resurse de producție indispensabile pentru securitatea națională în condiții de criză.

În condițiile descrise, Completul judiciar subscrie concluziei instanței de fond potrivit căreia, atât în fapt, cât și în drept, procedura administrativă desfășurată de Consiliu nu a fost finalizată prin decizia Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, consemnată în Procesul-verbal nr. 2 al ședinței. Or, în acest sens, se constată că ulterior acestei date Consiliul a continuat procedura administrativă, emițând Procesul-verbal nr. 5 al ședinței din 16 aprilie 2024, în care, la pct. 3, în vederea aprofundării analizei dosarelor companiei, a notificat SRL „Telesistem TV” cu privire la necesitatea prezentării unor informații suplimentare (f.d.219–224).

De asemenea, prin Procesul-verbal nr. 7 al ședinței din 24 mai 2024, la pct. 4, Consiliul a dispus refuzul aprobării prealabile pentru investițiile de importanță pentru securitatea statului, cu retragerea actelor permisive aferente domeniului de activitate prevăzut de art. 4 lit. m din Legea nr. 174/2021 – emisiile de televiziune/serviciile audiovizuale – și/sau obligarea la înstrăinarea acțiunilor/părților sociale deținute în termen de 60 de zile de la data notificării, cu aplicarea clauzei de schimbare a controlului (f.d. 225–240). ***Această din urmă decizie nu constituie însă obiect al examinării acțiunii în contencios administrativ deduse judecății în prezenta cauză.***

Prin urmare, instanța de fond în mod corect a reținut că, având în vedere natura dispozițiilor autorității publice pârâte consemnate la pct. 5–7 din Procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, acestea constituie, atât în fapt, cât și în drept, operațiuni administrative, care nu produc, ca atare, efectele juridice specifice unui act administrativ individual.

În consecință, asemenea operațiuni administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual emis ca urmare a examinării cererii de aprobare a investițiilor depuse de SRL „Telesistem TV”.

Or, în accepţiunea Codului administrativ (art. 10 alin. (1)), *actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*

Potrivit art. 15 Cod administrativ**,** (1) Operaţiunile administrative sînt manifestările de voinţă sau activităţile autorităţilor publice **care nu produc ca atare efecte juridice.**

(2) Operaţiunile administrative pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepţia operaţiunilor administrative executorii sau îndreptate împotriva unui terţ.

Astfel, prin Procesul-verbal nr. 2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023, SRL „Telesistem TV" nu i-au fost impuse obligații ori sarcini juridice concrete și nu s-a soluționat definitiv cererea de aprobare a investițiilor, nefiind respinsă, în tot sau în parte, acordarea unor drepturi sau avantaje.

Măsura consemnată în cuprinsul procesului-verbal, constând în adresarea către autorităților competente ***de a dispune sistarea temporară a valabilității actelor permisive***, are un caracter intermediar și procedural, fiind adoptată exclusiv în vederea completării informațiilor prevăzute la art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021 și continuării procedurii administrative. Aceasta nu produce, prin ea însăși, efecte juridice directe asupra situației juridice a reclamantei, eventualele consecințe fiind indirecte și dependente de emiterea unor acte administrative ulterioare de către autoritățile competente.

În aceste condiții, procesul-verbal menționat nu întrunește elementele unui act administrativ individual, în sensul art. 10 și 11 din Codul administrativ, ci constituie o operațiune administrativă, parte a unei proceduri administrative, care poate fi supusă controlului judiciar numai împreună cu actul administrativ final emis în cadrul acestei proceduri.

Prin urmare, pct.5-7 al Procesului-verbal nr.2 al ședinței Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională din 27 decembrie 2023 poate fi contestat doar odată cu adoptarea unui act administrativ favorabil sau defavorabil de către Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, emis pe marginea cazului inițiat prin cererea depusă.

Completul judiciar constată că instanța de fond just s-a expus și asupra pretenției subsecvente formulate de SRL „Telesistem TV" privind demersul Agenției de Investiții nr. ***** din 29 decembrie 2023, adresat autorităților statului, referitor la sistarea temporară a valabilității actelor permisive, emis în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 585 din 12 mai 2016 cu privire la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională.

Or, având în vedere statutul și natura juridică a activității Agenției de Investiții „Invest Moldova", care a acționat în calitate de secretar al Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, instanța de fond corect a reținut că nici demersul nr.***** din 29 decembrie 2023, nu

întrunește elementele unui act administrativ individual în sensul art. 10 și 11 din Codul administrativ, nu constituie dispoziție, decizie sau altă măsură oficială adoptată de o autoritate publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public și nu este destinat să producă prin sine nemijlocit efecte juridice prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Mai mult, Completul judiciar va reține și faptul că la data sesizării instanței cu prezenta acțiune în contencios administrativ, procedura administrativă inițiată și desfășurată în baza cererii depuse de SRL „Telesistem TV" cu privire la aprobarea prealabilă a investiției, nu fusese finalizată prin actele contestate, ceea ce confirmă lipsa efectelor juridice definitive asupra acestei cereri, respectiv și lipsa dreptului de a se interveni cu prezenta acțiune la această etapă.

În această ordine de idei, Completul judiciar va menționa că activitatea autorităților administrației publice se realizează prin două categorii de forme, una producătoare de efecte juridice -actele administrative, contractele administrative și alta ne producătoare de efecte juridice proprii - operațiunile administrative. Operațiunile administrative prezintă un instrument, sau cale premergătoare pentru emiterea, executarea și controlul executării actelor administrative. De esența operațiunilor administrative ține faptul că acestea de sine stătător nu sunt producătoare de efecte juridice.

Astfel, o operațiune administrativă complexă reprezintă un lanț de acte juridice și operațiuni material-tehnice, provenind de la autorități administrative diverse, acte care se interconditionează și î-și justifică reciproc eficacitatea. În esență, acestea din urmă se caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice. Fie că sunt anterioare actului administrativ final, avînd denumirea de avize, rapoarte, propuneri, acorduri etc., ori ulterioare acestuia – aprobări, confirmări sau operațiuni de divulgare a conținutului actului (publicare, respectiv comunicare), acestea sunt simple elemente de procedură antrenate în construirea actului final. Consecința acestei constatări este aceea că, principial, controlul contencios asupra operațiunilor administrative este exclus dacă acestea sunt atacate în instanță în mod independent , cu excepția actelor pregătitoare – operațiunile administrative anterioare emiterii actului final – a caror legalitate poate fi verificată de către instanța de contencios administrativ în cadrul acțiunii în anularea actului final.

Totodată, instanța de recurs va sublinia că, temeiul constituțional al contestării actelor autorităților publice și a răspunderii acestor autorități pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei rezultă din art. 52 din Constituție, dar este prevăzut expres și în art. 53, consacrat nemijlocit dreptului persoanei vătămate de o autoritate publică.

Astfel, potrivit 53 alin. (1) din Constituția RM, 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.

Protecția drepturilor și libertăților omului împotriva activității ilegale a autorităților publice își are suportul și în actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În acest sens, Declarația Universală a Drepturilor Omului, în art. 8, stabilește: „Orice persoană are dreptul să se adreseze în mod efectiv instanţelor judiciare competente împotriva **actelor care violează** drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin Constituţie sau prin lege".

După cum am enunțat mai sus, în cazul în care persoana este vătămată în drepturile sale **prin acte administrative**, ea poate să se apere recurgând la pârghiile și instrumentele oferite de legislația administrativă, care potrivit art. 3 din Codul administrativ „are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept."

Completul judiciar concluzionează că, calitatea de reclamant în acțiunile în contencios administrativ o poate avea doar persoana care poate revendica un drept vătămat sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin **activitate administrativă,** condiție care la caz nu a fost întrunită, considerent din care devin aplicabile 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, potrivit cărora acţiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin **activitatea administrativă**, a unui drept în sensul art.17.

Reiterând prevederile legale putem delimita anumite condiții necesare pentru existența unei stabilități și a corectitudinii formulării cererilor de chemare în judecată, și anume: actul emis trebuie să parvină de la o autoritate administrativă; condiţia existenţei vătămării unui drept recunoscut de lege reclamantului; **vătămarea dreptului să fie cauzată printr-un act administrativ sau prin refuzul autorității administrative de a soluționa în termenul legal cererea.**

Astfel, operaţiunile administrative nu pot constitui de sine stătător obiect al acţiunii în contenciosul administrativ, deoarece acestea nu produc efecte juridice prin ele însele prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În lumina celor expuse, raportând circumstanţele de fapt ale pricinii la prevederile legale enunţate mai sus şi ţinând cont de faptul că concluziile expuse în

încheierea instanţei de fond sunt legale și întemeiate, actul procesual al instanței de fond răspunde pe deplin exigențelor de motivare și legalitate, iar argumentele invocate de către recurentă, urmare a analizei detaliate au fost apreciate de Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru ca fiind lipsite de substanță juridică obiectivă, Completul judiciar concluzionează despre faptul că recursul declarat este neîntemeiat - motiv din care acesta urmează a fi respins, menţinând integral încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 29 mai 2025.

În conformitate cu prevederile art.243 alin. (1) lit. b), alin. (3) Cod Administrativ, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiul Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru,

d e c i d e:

Recursul declarat de SRL „Telesistem TV” – **se respinge.**

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 29 mai 2025.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele completului,
Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Ghedrovici Nicolae

Bostan Angela