*Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. Cristina Panfil)*
*Dosarul nr. 3r-743/25 (2-25063872-02-3r-27112025)*

**D E C I Z I E**

15 iunie 2026 mun. Chişinău

**Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ**
**al Curţii de Apel Centru**

Completul de Contencios Administrativ în componența:
Preşedintele completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând recursul declarat de SRL „GBG-MLD” împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, adoptată în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „GBG-MLD” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea actului administrativ individual,

**A C O N S T A T A T:**

**Poziția instanței de fond:**

La 7 mai 2025 SRL „GBG-MLD” s-a adresat cu acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, prin care a solicitat anularea ordinului Consiliului Concurenței ***** din 9 aprilie 2025.

La 3 iulie 2025 Consiliul Concurenței a depus un demers privind declararea inadmisibilității acțiunii în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

La 11 iulie 2025 SRL „GBG-MLD” a depus poziția pe marginea demersului privind declararea inadmisibilității acțiunii prin care solicită respingerea acestuia.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de SRL „GBG-MLD” către Consiliul Concurenței privind anularea actului administrativ individual defavorabil.

**Solicitarea recurentului:**

La 20 noiembrie 2025 SRL „GBG-MLD”, prin intermediul avocatului Cărare Viorica, a declarat cerere de recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, prin care a solicitat admiterea recursului, anularea încheierii primei instanţe, cu respingerea cererii Consiliului Concurenței privind inadmisibilitatea acțiunii.

La 27 noiembrie 2025 cauza dată a fost repartizată judecătorului Sîrbu Victoria, membrii completului fiind judecătorii Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei.

**Argumentele părților:**

În motivarea cererii de recurs a invocat recurentul că prima instanță a examinat formal admisibilitatea acțiunii, nefiind combătute argumentele reclamantului, încheierea primei instanțe fiind neîntemeiată în viziunea recurentului.

Recurentul a indicat asupra dispozițiilor exprese ale art. 47 alin. (1) din Legea nr. 183/2012. Astfel, dispoziția menționată vizează în mod expres actul administrativ individual, în speță Ordinul ***** din 9 aprilie 2025, în timp ce art. 15 din Codul administrativ se referă

exclusiv la operațiunile administrative, care, prin natura lor, nu produc efecte juridice directe asupra drepturilor și obligațiilor persoanei. Respectiv, contestarea ordinului privind efectuarea inspecției în termen de 30 zile de la comunicare este dreptul persoanei juridice, în speță a GBG, indicat atât în art. 47 alin. (1) al Legii concurenței, cât și expres în ordin de către Președintele Consiliului Concurenței.

În viziunea recurentului, instanța în mod eronat indică că ordinul de efectuarea inspecției la reclamant este o operațiune administrativă care conform art. 15 alin. (1) Cod administrativ poate fi atacată odată cu actul administrativ individual. Este inevitabilă anularea ordinului la etapa incipientă a investigației, dat fiind că probele acumulate în temeiul acestui ordin sunt valorificare pe întreg parcursul procedurii de investigație și ulterior servesc drept bază pentru decizia finală. Deci, contestarea ordinului de inspecție odată cu decizia finală este lipsită de efectul util, întrucât probele deja au fost analizate și aplicate. Instanța nu poate transforma un ordin pe care legea îl definește ca act administrativ individual și susceptibil de atac, într-o simplă operațiune administrativă, or aceasta contravine principiului legalității. Legislația națională, și legislația UE prevede posibilitatea atacării ordinului de inspecție separat de actul administrativ individual prin care procedura administrativă va fi finalizată.

Recurentul a susținut că, cererea de chemare în judecată depusă de „GBG-MLD" SRL împotriva Consiliului Concurenței privind anularea actului administrativ individual defavorabil – Ordinul ***** din 9 aprilie 2025, reprezintă unica cale de atac posibilă.

Recurentul a menționat că, ordinul contestat nu este un simplu element de aviz sau comunicare, dar reprezintă un act administrativ individual emis într-o procedură administrativă completă și individualizată, care se referă la activitatea GBG. La pct. 4 și pct. 5 din ordin se conțin informații despre sancțiuni care pot fi aplicate în conformitate cu art. 68, 69, 70 și 76 alin (1) lit. e) din Legea concurenței nr. 183/2012 și anume descrierea situațiilor în care se aplică sancțiuni în cuantum de până la 5% din cifra de afaceri ... pentru refuzul de a se supune inspecției. Mai mult, ordinul contestat produce efecte juridice prin faptul că oferă reprezentanților Consiliului Concurenței dreptul de a efectua acțiuni, și anume: permite accesul în spațiile întreprinderii, permite ridicarea documentelor, accesarea bazelor de date, restricționează temporar activitatea întreprinderii, impunerea sancțiunilor ș.a.

Recurentul a indicat că ordinul ***** din 9 aprilie 2025 respectă structura actului administrativ individual menționat la art. 120 alin (1) CA și întrunește toate criteriile definitorii unui act pasibil de a fi contestat în instanța de contencios administrativ, și anume:

a) este o măsură oficială întreprinsă de Consiliul Concurenței în cadrul activității administrative;

b) este o măsură de domeniul public;

c) reprezintă un act administrativ individual îndreptat spre reglementarea raporturilor de drept public, și anume între SRL „GBG-MLD" și Consiliul Concurenței;

d) a fost emis cu scopul de a produce efecte juridice.

Recurentul a afirmat că indicarea de către instanță că ordinul privind efectuarea inspecției nu poate fi atacat imediat, înseamnă dealtfel că, GBG nu mai are nici un remediu efectiv pentru a preveni o ingerință abuzivă, iar controlul judiciar ulterior (odată cu actul administrativ individual final) devine o garanție iluzorie, întrucât inspecția este deja consumată iar probele obținute în cadrul inspecției au fost deja utilizate.

Recurentul a precizat că ordinul contestat aduce atingere directă SRL „GBG-MLD", prin forma dispozitivă prin care se realizează ingerința în activitatea și imobilul acesteia prevăzute la art. 56 alin (3) a Legii nr. 183/2012.

Recurentul a mai menționat că în contradicție cu concluziile instanței, actul administrativ individual contestat nu are denumirea de „*aviz, raport, propunere, acord”*, ci are denumirea de „*Ordin*”, iar aceste noțiuni nu se confundă sub nici o formă. Ordinul, prin însăși natura și denumirea sa, reprezintă un act administrativ individual cu caracter executoriu, care produce efecte juridice imediate asupra întreprinderii.

Recurentul a mai susținut că, contrar concluziilor instanței, precum că ordinul nu conține dispoziții executorii, de fapt ordinul menționat oferă reprezentanților Consiliului Concurenței dreptul de a intra în spațiile deținute de GBG, iar GBG este obligată să permită accesul autorității. În cazul în care GBG nu permitea efectuarea inspecției, întreprinderea urma a fi sancționată pentru refuzul de a se supune inspecției. Aceste acțiuni sunt posibile doar în baza ordinului (actului administrativ individual), dat fiind că o simplă operațiune administrativă nu generează riscuri de sancționare.

La 25 martie 2026 Consiliul Concurenței a depus referință asupra cererii de recurs declarată de SRL „GBG-MLD”, prin care a solicitat respingerea acesteia.

La 3 aprilie 2026 SRL „GBG-MLD” a depus opinia asupra referinței, prin care a reiterat cerințele formulate în cererea de recurs.

La 5 iunie 2026 Consiliul Concurenței a depus referință suplimentară, iar la 12 iunie 2026 SRL „GBG-MLD” a depus opinie asupra referinței suplimentare.

**Verificarea termenului de declarare a recursului:**

Conform art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de judecată care a emis încheierea contestată transmite neîntârziat recursul împotriva încheierii judecătorești împreună cu dosarul judiciar instanței competente să soluționeze recursul.

La caz, Colegiul Civil a constatat că încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025 a fost atacată de recurentul SRL „GBG-MLD” prin intermediul avocatului Cărare Viorica la 20 noiembrie 2025.

Astfel, raportând la normele legale precitate la circumstanțele speței, Completul specializat consideră că recursul declarat de către SRL „GBG-MLD”, este depus în interiorul termenului legal.

**Aprecierea instanței de recurs:**

Studiind recursul declarat și materialele cauzei, pe baza dosarului şi a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ, consideră recursul întemeiat, care urmează a fi admis, cu anularea încheierii contestate și remiterea cauzei instanței competente să judece cauza, la aceeași etapă, din considerentele ce succed.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea şi adoptă o nouă încheiere.

Iar alin. (2)-(4) al aceluiași articol stabilesc că, (2) Instanţa competentă soluţionează recursul împotriva încheierilor judecătoreşti fără şedinţă de judecată. Dacă consideră necesar, instanţa competentă poate cita participanţii la proces. (3) Decizia prin care se soluţionează recursul împotriva încheierii judecătoreşti se motivează în scris. (4) După finalizarea procedurii de soluţionare a recursului împotriva încheierii judecătoreşti, dosarul judiciar se transmite instanţei competente în termen de 3 zile.

Conform art. 241 alin.(1), (3) Cod administrativ, (1) 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. (3) Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică

corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, actele cauzei atestă că, prin ordinul Președintelui Consiliului Concurenței ***** din 9 aprilie 2025, s-a ordonat următoarele:

1. În conformitate cu art. 56 alin. (3) din Legea concurenței și pct. 19 subpct. 3) din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Consiliului Concurenței (aprobat prin Hotărârea Plenului Consiliului Concurenței nr. 8/2012), se dispune efectuarea inspecției la sediul „GBG-MLD" SRL (IDNO 1003600117582), precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia, folosința și/sau proprietatea acesteia.

2. Inspecția va începe la 10 aprilie 2025 și nu va depăși 10 zile lucrătoare.

3. În conformitate cu art. 56 alin. (2) lit. a) și b) din Legea concurenței, întreprinderea are obligația să se supună inspecției și să îndeplinească indicațiile echipei de inspecție.

4. În conformitate cu art. 68 - 70 din Legea concurenței, se vor aplica sancțiuni în cuantum de până la 0,5% din cifra totală de afaceri a întreprinderii din anul anterior sancționării pentru:

- refuzul de a fi supus inspecției;
- obstrucționarea desfășurării inspecției (art. 68 alin.(1) pct.5) din Legea concurenței);
- refuzul prezentării documentelor/ registrelor/ informațiilor solicitate, indiferent de modalitatea de stocare a acestora, sau prezentarea acestora în formă incompletă, eronată sau care duce în eroare;
- neoferirea unui răspuns, darea unui răspuns inexact, incomplet sau care duce în eroare;
- deteriorarea sigiliilor aplicate de către echipa de inspecție.

5. Totodată, refuzul de a fi supus inspecției sau obstrucționarea acesteia, dispuse prin Ordinul Președintelui Consiliului Concurenței, în condițiile art. 76 alin. (1) lit. e) din Legea concurenței, atrage după sine aplicarea penalităților cu titlu cominatoriu în sumă de până la 5 % din cifra de afaceri zilnică medie realizată de întreprindere în anul anterior sancționării, pentru fiecare zi de întârziere.

6. Prezentul ordin poate fi atacat, în termen de 30 de zile calendaristice de la comunicare, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, specializat în materie de contencios administrativ (mun. Chișinău, str. Kiev, 3).

În prezenta cauză, reclamantul SRL „GBG-MLD", pretinde asupra faptului că actul contestat reprezintă act administrativ, deoarece prin efectul acestuia se realizează ingerința în activitatea și imobilul acesteia, precum și se conferă dreptul autorității de a intra în spațiile reclamantului, care are obligația să permită accesul autorității, iar în cazul refuzului, reclamantul poate fi sancționat, iar pe cale de consecință a sesizat instanța de contencios administrativ.

Prima instanță, prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, a declarat inadmisibilă cererea de chemare în judecată înaintată de SRL „GBG-MLD", în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, stabilind că reclamantului nu-i sunt impuse dispoziții executorii, iar faptul că în ordin sunt incluse obligația de colaborare și răspunderea/sancțiunile prevăzute de legislație acesta nu constituie niște dispoziții executorii stabilite individual reclamantului.

Nefiind de acord cu încheierea primei instanțe, la 20 noiembrie 2025 SRL „GBG-MLD" au depus cerere de recurs prin care se solicită anularea încheierii instanței de fond din 11 noiembrie 2025.

Completul specializat, efectuând controlul judiciar al încheierii primei instanțe, consideră că instanța ierarhic inferioară pripit a ajuns la concluzia că ordinul Consiliului Concurenței

***** din 9 aprilie 2025 nu poate constitui desinestătător obiect al acțiunii în contencios administrativ.

Potrivit art. 1 alin. (1) Codul 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.

Potrivit art. 2 alin. (1), (2) Codul administrativ, (1) Prevederile prezentului cod determină statutul juridic al participanţilor la raporturile administrative, atribuţiile autorităţilor publice administrative şi ale instanţelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile şi obligaţiile participanţilor în procedura administrativă şi cea de contencios administrativ.

(2) 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.

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.

Potrivit art.6 alin. (1) Cod administrativ, (1) procedura administrativă este activitatea autorităţilor publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condiţiilor, pregătirea şi încheierea unui contract administrativ sau examinarea condiţiilor, pregătirea şi întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică.

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.

În temeiul art. 22 alin. (1) Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sînt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

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.

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. 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.

Potrivit art. 47 din Legea concurenței nr. 183/2012, (1) Deciziile și prescripțiile Consiliului Concurenței, precum și *ordinele* prevăzute la art. 56 alin. (3) și art. 57 pot fi contestate în termen de 30 de zile de la comunicare, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile.

(5) Contestarea ordinelor emise de președintele Consiliului Concurenței în temeiul art. 56 alin. (3) și art. 57 *nu suspendă efectuarea inspecției dispuse*.

Conform art. 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183/2012, în scopul efectuării investigațiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenței poate să efectueze inspecțiile necesare la orice întreprindere, asociere de întreprinderi sau autoritate publică. Efectuarea inspecțiilor este dispusă prin ordin emis de către președintele Consiliului Concurenței, în care se indică scopul și obiectul inspecției, data la care începe inspecția, sancțiunile prevăzute de lege, *precum și dreptul de a contesta ordinul în instanța de judecată*.

Potrivit art. 73 alin. (3) din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017, actul normativ produce efecte doar cât este în vigoare […]

Astfel, legiuitorul a conferit expres destinatarului ordinului președintelui Consiliului Concurenței privind efectuarea inspecției posibilitatea de a contesta actul fără respectarea cererii prealabile.

Mai mult ca atât, urmează a se pune în evidență și faptul că ordinul menționat reprezintă o măsură administrativă intruzivă față de destinatarul acestuia, fiind specificate obligațiile acestuia la art. $56^2$ din Legea concurenței, precum obligația de a permite accesul inspectorilor, de a pune la dispoziția acestora documente și informații și de a colabora cu echipa de inspecție.

Prin urmare, deși obligațiile respective rezultă nemijlocit din lege și urmează a fi îndeplinite în vederea realizării sarcinilor Consiliului Concurenței, în contextul în care legiuitorul a prevăzut posibilitatea contestării actelor respective, acest fapt impune obligația instanțelor de a respecta dispozițiile legale, iar o interpretare contrară al prevederior nominalizate contravine esenței dreptului.

Respectiv, prin inadmisibilitatea acțiunii reclamantul este privat de dreptul de a contesta ordinul președintelui privind efectuarea inspecției, deși legiuitorul îi acordă această prerogativă, iar pe cale de consecință concluziile primei instanțe precum că actul menționat ar fi o operațiune administrativă care nu este executorie se apreciază critic.

La fel, din conținutul art. 47 alin. (5) din Legea concurenței rezultă că simplul fapt al contestării ordinului președintelui Consiliului privind efectuarea inspecției nu afectează cursul acestei inspecții, ceea ce confirmă repetat faptul că legiuitorul a prevăzut posibilitatea contestării ordinului președintelui Consiliului Concurenței privind efectuarea inspecției, iar normele citate sunt în vigoare, nefiind abrogate, iar pe cale de consecință produc efecte juridice. Astfel, concluziile instanței privind inaplicabilitatea art. 56 alin. (3) sunt eronate.

În concluzie, ordinul Președintelui Consiliului Concurenței ***** din 9 aprilie 2025 poate constitui separat obiect al contenciosului administrativ. Din aceste raționamente, declararea inadmisibilă a cererii de chemare în judecată în circumstanțele invocate este neîntemeiată.

În circumstanțele expuse, Completul specializat conchide că încheierea primei instanțe din 11 noiembrie 2025 este emisă cu aplicarea eronată a legislaţiei în vigoare şi aprecierea incorectă a circumstanţelor de fapt, privitor la natura juridică al actului contestat, iar prin acțiunea înaintată de SRL „GBG-MLD” reclamă că prin efectele actului contestat se permite accesul în spațiile întreprinderii, ridicarea documentelor, accesarea bazelor de date, se restricționează temporar activitatea întreprinderii și se impun acesteia sancțiuni.

Reieșind din cele expuse, ținînd cont că concluzia instanței este neîntemeiată, iar motivele invocate de recurent sunt întemeiate în această parte, se impune admiterea recursului şi anularea încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, cu remiterea cauzei, în instanța competentă, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, la aceeași etapă procedurală, ținând cont de cele invocate în prezenta decizie.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

**D E C I D E:**

Se admite recursul declarat de SRL „GBG-MLD”.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 11 noiembrie 2025, cu remiterea cauzei la instanța competentă să judece cauza, Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani, în același complet.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii: Bagrin Lucia

Caşcaval Andrei

Copia corespunde originalului / judecător/