Prima instanţă: Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) Judecător Panfil Cristina
Dosarul nr. 3r-111/26
2-25075100-02-3r-17022026

**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 componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorilor Bostan Angela și Ghedrovici Nicolae

soluționând, fără ședință de judecată, recursul declarat de SC „Transimex" SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026, adoptată în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de SC „Transimex" SRL către Consiliul pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului privind anularea parțială a actelor administrative individuale,

**C O N S T A T Ă :**

**Circumstanțele cauzei:**

La 28 mai 2025, SC „Transimex" SRL s-a adresat cu acțiune în procedura contenciosului administrativ către Consiliul pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului solicitând:

- Anularea în parte a actului administrativ individual defavorabil - Decizia de la p. 9.1 a procesului- verbal nr. 14 din 29.11.2024 adoptată de către Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, prin care s-a decis notificarea tuturor rezidenților Portului International Liber Giurgiulești, pentru a depune documentele și informațiile prevăzute la art. 7 din Legea 174/2021 în termen de 30 de zile, în vederea solicitării aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului, în special anularea Deciziei în privința SRL „Transimex", ca fiind neîntemeiată or SRL „Transimex" nu este subiect al acestei legi, iar activitatea ei nu cade sub incidența Legii nr. 174/2021;

- Anularea în parte a actului administrativ individual defavorabil - Decizia de la

p. 9 a procesului-verbal nr. 19 din 24.03.2025 adoptată de către Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, prin care s-a decis notificarea repetată a companiei SRL „Transimex”, pentru a depune în termen de 30 de zile documentele și informațiile prevăzute la art. 7 din Legea nr. 174/2021, în vederea solicitării aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului și informarea companiei despre faptul că, în conformitate cu prevederile Legii nr. 174/2021, Consiliul adoptă decizia de refuz al aprobării prealabile a investițiilor în cazul în care solicitarea nu este însoțită de documente și informații care să ateste că nu se regăsește în situațiile prevăzute de criteriile stabilite la art. 8 din legea prenotată, în special anularea Deciziei în privința SRL „Transimex” ca fiind neîntemeiată or SRL „Transimex” nu este subiect al acestei legi iar activitatea ei nu cade sub incidența Legii nr. 174/2021.

În motivarea acțiunii a indicat că, societatea a recepționat scrisoarea Agenției Servicii Publice nr. 05/01 T 619 din 31.03.2025, prin care a fost informată despre deciziile Consiliului adoptate la 29.11.2024, în baza cărora s-a inițiat procedura de solicitare a documentelor pentru verificarea investițiilor realizate în domeniile de importanță pentru securitatea statului. De asemenea, s-a indicat că anterior, la 24.03.2025, Consiliul a adoptat o decizie similară, prin care a solicitat prezentarea documentelor în termen de 30 de zile, ceea ce, în opinia reclamantului, denotă caracterul repetitiv și nejustificat al măsurilor dispuse.

Reclamantul a mai susținut că activitatea desfășurată de S.R.L. „Transimex” în cadrul Portului Internațional Liber Giurgiulești nu se încadrează în domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute de art. 4 din Legea nr. 174/2021, întrucât aceasta constă în prestarea serviciilor de brokeraj vamal, activitate reglementată distinct și care nu implică investiții în sensul legii menționate. În acest sens, s-a invocat că societatea activează în baza contractului de locațiune nr. MD 31/10 din 07.10.2013, fiind chiriaș al unor spații în port, fără a deține calitatea de investitor în domeniile vizate de lege.

Totodată, reclamantul a indicat că a informat autoritățile despre aceste aspecte prin răspunsurile expediate, inclusiv prin scrisoarea din 24.02.2025 și prin alte corespondențe ulterioare, însă aceste explicații nu au fost luate în considerare, fiind menținute solicitările de prezentare a documentelor.

În opinia sa, actele contestate au fost emise cu încălcarea normelor legale, întrucât impun obligații nejustificate unei entități care nu se încadrează în sfera de aplicare a Legii nr. 174/2021 și nu realizează investiții supuse aprobării prealabile.

Prin urmare, reclamantul a concluzionat că actele administrative contestate îi afectează drepturile și interesele legitime, creând sarcini administrative neîntemeiate și generând consecințe juridice nefavorabile, motiv pentru care a solicitat anularea parțială a acestora și repararea situației juridice create.

**Soluția instanței de fond:**

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de SC „Transimex” SRL către Consiliul pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului privind anularea parțială a actelor administrative individuale, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

**Calea de atac exercitată:**

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 6 februarie 2026 (prin intermediul poștei electronice) SC „Transimex” SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor a declarat recurs împotriva acesteia, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026 cu adoptarea unei noi decizii prin care să fie remisă cauza instanței de fond pentru examinare în fond.

În motivarea cererii de recurs a invocat partea recurentă că că încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 2 februarie 2026 este neîntemeiată și adoptată cu aplicarea eronată a normelor de drept material și procesual, solicitând admiterea recursului, casarea încheierii contestate și remiterea cauzei spre rejudecare în prima instanță.

Recurentul a a invocat că instanța de fond a interpretat în mod eronat cadrul normativ aplicabil, inclusiv dispozițiile Codului administrativ și ale Legii nr. 174/2021, substituind analiza pe fond cu o constatare prematură a inadmisibilității acțiunii.

În argumentarea recursului, recurentul a detaliat circumstanțele de fapt, indicând că la data de 28.05.2025 a înaintat acțiunea în contencios administrativ, solicitând anularea parțială a Deciziei nr. 9.1 și a procesului-verbal nr. 14 din 29.11.2024, precum și a procesului-verbal nr. 19 din 24.03.2025, acte prin care Consiliul pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului a impus obligația prezentării, în termen de 30 de zile, a documentelor și informațiilor prevăzute de art. 7 din Legea nr. 174/2021, sub sancțiunea refuzului aprobării prealabile a investiției . Recurentul a subliniat că aceste acte sunt defavorabile și produc efecte juridice directe, întrucât condiționează exercitarea activității economice și creează riscul refuzului investiției.

De asemenea, recurentul a susținut că procedura prealabilă a fost respectată, indicând că a depus cerere prealabilă la 01.04.2025, prin care a contestat actele administrative menționate, iar prin răspunsurile din 29.04.2025 și 05.05.2025 autoritatea pârâtă a menținut poziția inițială, ceea ce confirmă existența unui litigiu administrativ real și actual. În acest context, relatează că instanța de fond a ignorat aceste împrejurări și a reținut în mod greșit lipsa condițiilor de admisibilitate.

Recurentul a mai invocat că actele contestate nu pot fi calificate drept simple operațiuni administrative lipsite de efecte juridice, deoarece acestea au fost emise în cadrul unei proceduri administrative reglementate și produc consecințe directe asupra

drepturilor și intereselor sale legitime, inclusiv prin impunerea unor obligații și prin crearea premiselor refuzului aprobării investiției.

În acest sens, a subliniat că, potrivit art. 10 și art. 11 din Codul administrativ, actul administrativ individual include orice manifestare de voință a autorității publice care produce efecte juridice, iar instanța de fond a calificat eronat actele contestate.

Totodată, recurentul a arătat că activitatea desfășurată de S.R.L. „Transimex" în Portul Internațional Liber Giurgiulești, în domeniul brokerajului vamal, nu se încadrează în domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute de art. 4 din Legea nr. 174/2021, motiv pentru care nu era obligată să obțină aprobarea prealabilă a investiției și nici să prezinte documentele solicitate de Consiliu în temeiul art. 7 din aceeași lege. În consecință, a apreciat că solicitările autorității sunt nelegale și excesive.

În continuare, recurentul a invocat încălcarea dreptului de acces la justiție și a dreptului la un recurs efectiv, arătând că declararea inadmisibilității acțiunii în lipsa unei analize efective a fondului cauzei echivalează cu o restrângere nejustificată a accesului la instanță, contrară art. 6 și art. 13 din CEDO. A subliniat că instanța era obligată să examineze legalitatea actelor administrative și să ofere o motivare reală și efectivă, nu una formală.

În final, recurentul a concluzionat că sunt întrunite toate condițiile pentru admiterea recursului, întrucât încheierea contestată a fost pronunțată cu încălcarea normelor de drept aplicabile, fără examinarea completă a circumstanțelor cauzei și cu interpretarea eronată a naturii juridice a actelor administrative contestate, solicitând casarea acesteia și remiterea cauzei spre rejudecare pentru examinarea fondului litigiului.

**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 pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului a prezentat referința asupra cererii de recurs, prin care a solicitat respingerea recursului și menținerea încheierii instanței de fond.

**Admisibilitatea recursului:**

În conformitate cu art. 241 din Codul administrativ, „*încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței 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 judecătorești nicio cale de atac. 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*".

Potrivit art. 242 din Codul 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*".

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 Râșcani) a emis încheierea recurată la 2 februarie 2026, fiind notificată participanților la proces, în aceeași zi, la 2 februarie 2026 (f.d.112). Prin urmare, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ apreciază recursul declarat de SC „Transimex" SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor, la 6 februarie 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, SC „Transimex" SRL 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.

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 SC „Transimex" SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor, motiv din care, recursul urmează a fi judecat în fond.

**Aprecierea instanței de recurs:**

*Studiind recursul declarat și 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, Decizia Consiliului din 29.11.2024 (pct. 9.1 a Procesului-Verbal nr.14 din 29.11.2024) și Decizia Consiliului din 24.03.2025 (pct. 9 a Procesului-Verbal nr. 19 din 24.03.2025) au fost emisă în conformitate cu prevederile Legii nr. 174/2021 privind mecanismul de examinare a investițiilor de importanță pentru securitatea statului și Hotărârea Guvernului nr. 585/2016 cu privire la Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională.

În speță, SRL „Transimex” solicită anularea în parte a deciziei de la p. 9.1 a procesului-verbal nr. 14 din 29.11.2024 adoptată de către Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, prin care s-a decis notificarea tuturor rezidenților Portului International Liber Giurgiulești, pentru a depune documentele și informațiile prevăzute la art. 7 din Legea 174/2021 în termen de 30 de zile, în vederea solicitării aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului și anularea în parte a deciziei de la p. 9 a procesului-verbal nr. 19 din 24.03.2025 adoptată de către Consiliului pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională, prin care s-a decis notificarea repetată a companiei SRL „TRANSIMEX”, pentru a depune în termen de 30 de zile documentele și informațiile prevăzute la art. 7 din Legea nr. 174/2021, în vederea solicitării aprobării prealabile a investițiilor de importanță pentru securitatea statului.

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026, s-a declarat inadmisibilă acțiunea înaintată de SC „Transimex” SRL către Consiliul pentru Examinarea Investițiilor de Importanță pentru Securitatea Statului privind anularea parțială a actelor administrative individuale, în temeiul art.207 alin.(2) lit.e) Cod administrativ.

Exprimându-și dezacordul cu soluția instanței de fond, la 6 februarie 2026 (prin intermediul poștei electronice) SC „Transimex” SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor a declarat recurs împotriva acesteia, solicitând anularea încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026 cu adoptarea unei noi decizii prin care să fie remisă cauza instanței de fond pentru examinare în fond.

În condițiile cauzei, Completul judiciar apreciază ca fiind întemeiată încheierea instanței de fond din 2 februarie 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 art. 2 din Legea nr. 174/2021, *Consiliul pentru promovarea proiectelor investiționale de importanță națională - 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 pct. 1 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.

Astfel, se constată că, Consiliul este organul colegial investit prin lege, cu competență în examinarea proiectelor investiționale în domeniile de importanță pentru securitatea statului, promovării, monitorizării și evaluării respectivelor proiecte.

În cadrul activității de monitorizare a respectării cerințelor legii, în temeiul art. 131 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.*

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. Deciziile Consiliului se adoptă cu majoritatea simplă de voturi a membrilor acestuia, în cazul apariției conflictelor de interese, membrul Comisiei este obligat să declare acest fapt și să se abțină de la adoptarea deciziei.*

Potrivit 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.*

Potrivit pct. 19, *în cazul adoptării deciziei de acceptare condiționată a aprobării prealabile, Consiliul stabilește condițiile de conformare a criteriilor cumulative prevăzute la pct. 13 și un termen de realizare a acestora, dar nu mai mult de 90 de zile.*

Totodată potrivit pct.20 din Regulament, *până la expirarea termenului prevăzut la pct. 19, investitorul potențial informează în scris Consiliul despre realizarea condițiilor stabilite în decizie, cu prezentarea documentelor și informațiilor confirmative prevăzute la pct.5. Dacă investitorul potențial nu prezintă informația scrisă despre realizarea condițiilor stabilite, Consiliul adoptă decizia de refuz a aprobării prealabile.*

În continuare, potrivit art.7 alin. (2) din Legea nr.174/2021, *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.*

Totodată, examinarea informațiilor are loc prin prisma criteriilor statuate expres la art. 8 al Legii nr. 174/2021: *a) reputația, cunoștințele, aptitudinile și experiența investitorului potențial; b) soliditatea financiară a investitorului potențial, în special în raport cu tipul de activitate desfășurată în domeniile de importanță pentru securitatea statului ca rezultat al activității desfășurate în prezent și cu cea preconizată a fi desfășurată după realizarea investiției; c) existența unor suspiciuni în ceea ce privește investiția preconizată legate de săvârșirea infracțiunilor de spălare a banilor sau de finanțare a actelor de terorism ori a altor infracțiuni grave sau deosebit de grave; d) dacă investitorul potențial este controlat, direct sau indirect, de guvernul unui stat străin, inclusiv de autoritățile/instituțiile publice sau de forțele armate ale acestuia, inclusiv prin structura de proprietate sau prin finanțări semnificative, și dacă acest fapt poate amenința securitatea statului; e) măsura în*

*care o investiție preconizată este susceptibilă să asigure, direct sau indirect, accesul la datele cu caracter personal ale cetățenilor Republicii Moldova, ale guvernelor unor state străine sau ale unor persoane străine care pot exploata aceste informații într-un mod care amenință securitatea statului; f) posibilitatea ca o investiție să aibă ca efect intensificarea sau crearea de noi vulnerabilități de securitate cibernetică ori posibilitatea ca un guvern al unui stat străin să dețină capacitatea de a se implica în activități de securitate cibernetică care pot afecta securitatea națională.*

Completul judiciar consideră că prin cerințele reclamantei, prin care se solicită anularea în parte a dispozițiilor consemnate la pct. 9.1 din procesul-verbal nr. 14 din 29.11.2024 și la pct. 9.3.1–9.3.2 din procesul-verbal nr. 19 din 24.03.2025, aceasta tinde, în realitate, la contestarea unor manifestări procedurale ale autorității publice, emise în cadrul unei proceduri administrative în curs de desfășurare, și nu a unor acte administrative individuale susceptibile de a produce, prin ele însele, efecte juridice directe asupra drepturilor și intereselor sale legitime.

Aici Completul judiciar va aprecia ca fiind justă concluzia instanței de fond prin care s-a reținut că „*la data adresării în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ procedura administrativă inițiată și desfășurată nu a fost finalizată prin actele contestate, reclamantul fiind notificat și informat inițial și ulterior despre necesitatea prezentării documentelor și informațiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) al Legii nr. 174/2021, scop urmărit de autoritate întru stabilirea obiectivă a circumstanțelor de fapt necesare a fi investigate în temeiul art. 21 - 23 Cod administrativ al RM”.*

Or, din conținutul dispozițiilor contestate, respectiv pct. 9.1 din procesul-verbal nr. 14 din 29.11.2024 și pct. 9.3.1–9.3.2 din procesul-verbal nr. 19 din 24.03.2025, rezultă cu claritate că autoritatea publică nu a soluționat în mod definitiv situația juridică a reclamantei, nu a emis o decizie de acceptare, de refuz sau de acceptare condiționată a aprobării prealabile a investiției, ci doar a dispus notificarea societății și solicitarea prezentării documentelor și informațiilor prevăzute de art. 7 alin. (2) din Legea nr. 174/2021, precum și informarea acesteia despre eventualele consecințe juridice ce ar putea surveni în cazul neconformării. Or, asemenea manifestări de voință au caracter exclusiv procedural și pregătitor, fiind subsumate noțiunii de operațiuni administrative, astfel cum aceasta este reglementată de art. 15 alin. (1) din Codul administrativ, potrivit căruia operațiunile administrative sunt manifestările de voință sau activitățile autorităților publice care nu produc, ca atare, efecte juridice. În mod corespunzător, alin. (2) al aceleiași norme stabilește expres că asemenea operațiuni pot fi contestate doar concomitent cu actul administrativ individual, cu excepția cazurilor limitativ prevăzute de lege, excepții care în speță nu sunt incidente.

Sub acest aspect, nu poate fi primită critica recurentului potrivit căreia instanța de fond ar fi interpretat eronat dispozițiile Codului administrativ și ale Legii nr. 174/2021, substituind analiza fondului cauzei cu o constatare prematură a inadmisibilității acțiunii. Dimpotrivă, verificarea existenței unui act administrativ

individual contestabil și a unui drept vătămat reprezintă o etapă logică și obligatorie a controlului de admisibilitate, pe care instanța este ținută să o realizeze din oficiu, în temeiul art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) din Codul administrativ. Or, atât timp cât obiectul sesizării îl constituie acte care, prin natura lor juridică, nu produc nemijlocit efecte juridice și nu finalizează procedura administrativă, instanța nu poate trece la examinarea fondului pretinsei nelegalități, deoarece ar lipsi chiar premisa procesuală a exercitării acțiunii în contestare. În acest sens, dispozițiile art. 39 și art. 189 alin. (1) din Codul administrativ condiționează accesul la contenciosul administrativ de existența unei revendicări privind încălcarea unui drept vătămat prin activitatea administrativă a unei autorități publice, iar art. 17 din același cod definește dreptul vătămat ca fiind acel drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În speță, instanța de fond a constatat în mod corect că o asemenea vătămare actuală, concretă și nemijlocită nu este demonstrată, tocmai pentru că procedura administrativă nu a fost finalizată printr-o decizie adoptată în condițiile art. 9 din Legea nr. 174/2021.

Nu poate fi reținut nici argumentul recurentului potrivit căruia actele contestate ar produce consecințe directe asupra drepturilor și intereselor sale legitime prin aceea că impun obligația prezentării documentelor și creează premisele refuzului aprobării prealabile a investiției. O asemenea susținere confundă efectul juridic imediat, cerut de art. 10 alin. (1) din Codul administrativ pentru existența unui act administrativ individual, cu simplele consecințe eventuale, viitoare și condiționate ale desfășurării unei proceduri administrative.

Or, potrivit art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, actul administrativ individual este acea dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

În speță, solicitarea prezentării documentelor și informarea asupra cadrului legal incident nu nasc prin ele însele obligații sancționatorii autonome, nu refuză investiția, nu interzic activitatea reclamantei și nu epuizează procedura administrativă, ci doar pregătesc eventuala adoptare ulterioară a unei decizii a Consiliului, în una dintre formele expres prevăzute de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 174/2021, și anume: acceptarea aprobării prealabile, refuzul aprobării prealabile sau acceptarea condiționată a aprobării prealabile . Așadar, efectul juridic imediat și autonom, caracteristic actului administrativ individual, lipsește în mod evident.

În aceeași ordine de idei, Completul judiciar respinge și argumentul recurentului potrivit căruia simplul fapt al emiterii actelor contestate în cadrul unei proceduri administrative reglementate ar fi suficient pentru a le conferi natura juridică a unor acte administrative individuale. O asemenea teză nu poate fi acceptată, întrucât Codul administrativ distinge în mod explicit între activitatea administrativă în

ansamblu, care include atât acte administrative individuale și normative, cât și contracte administrative, acte reale și operațiuni administrative, pe de o parte, și procedura administrativă, ca activitate orientată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, pe de altă parte.

Potrivit art. 5 și art. 6 alin. (1) din Codul administrativ, nu orice manifestare exterioară a autorității publice într-o procedură administrativă este, *eo ipso*, un act administrativ individual; dimpotrivă, legea recunoaște existența unor acte și operațiuni pregătitoare, lipsite de efect juridic direct, a căror funcție este tocmai aceea de a permite colectarea informațiilor și clarificarea împrejurărilor relevante înainte de emiterea actului final. Prin urmare, împrejurarea că dispozițiile contestate au fost emise în cadrul procedurii prevăzute de Legea nr. 174/2021 nu conduce automat la concluzia contestabilității lor separate, ci, dimpotrivă, confirmă caracterul lor intermediar și instrumental.

Tot astfel, nu poate fi primit argumentul recurentului referitor la pretinsa respectare a procedurii prealabile, în sensul că depunerea cererii prealabile din 14.04.2025 și răspunsurile autorității din 29.04.2025 și 05.05.2025 ar confirma existența unui litigiu administrativ real și actual. Respectarea procedurii prealabile constituie, într-adevăr, una dintre condițiile exercitării acțiunii în contencios administrativ, însă ea nu poate suplini lipsa celorlalte condiții de admisibilitate, în special lipsa unui act administrativ individual contestabil sau a unui drept vătămat actual. Cu alte cuvinte, faptul că reclamanta a uzat de mecanismul prealabil și a primit un răspuns din partea autorității nu transformă, prin el însuși, o operațiune administrativă într-un act administrativ individual. A admite contrariul ar însemna ca însăși calificarea juridică a unui act să depindă de conduita procesuală a părții, iar nu de conținutul și efectele sale proprii, ceea ce este inadmisibil. Or, din răspunsul autorității rezultă tocmai că dispozițiile proceselor-verbale contestate au fost apreciate ca operațiuni administrative realizate în cadrul unei proceduri administrative în curs, menite să pregătească examinarea condițiilor pentru emiterea unei eventuale decizii privind aprobarea, condiționarea sau refuzul aprobării investiției .

Nefondat este și argumentul recurentului potrivit căruia activitatea desfășurată de S.R.L. „Transimex” în Portul Internațional Liber Giurgiulești, constând în brokeraj vamal, nu s-ar încadra în domeniile de importanță pentru securitatea statului prevăzute de art. 4 din Legea nr. 174/2021, motiv pentru care societatea nu ar fi obligată să obțină aprobarea prealabilă și nici să prezinte documentele prevăzute de art. 7 din aceeași lege. O asemenea susținere vizează, în realitate, fondul raportului juridic administrativ și legalitatea eventualei aplicări a Legii nr. 174/2021 față de reclamantă, chestiune care nu poate fi tranșată la etapa examinării admisibilității unei acțiuni îndreptate împotriva unor operațiuni administrative. Tocmai pentru clarificarea acestor aspecte și pentru a permite Consiliului să stabilească dacă sunt întrunite condițiile legale privind supunerea investiției examinării și aprobării prealabile, legea instituie obligația prezentării anumitor documente și informații. Așadar, împrejurarea

că reclamanta contestă însăși incidența Legii nr. 174/2021 asupra activității sale nu convertește notificarea și solicitarea de acte într-un act administrativ individual definitiv și contestabil separat. Legalitatea substanțială a aplicării legii speciale urmează a fi verificată, după caz, în raport cu actul administrativ individual prin care Consiliul va finaliza procedura și va adopta una dintre soluțiile prevăzute de art. 9 alin. (1) din Legea nr. 174/2021 .

În aceeași ordine de idei, nici trimiterea recurentului la faptul că actele contestate creează „premisa" refuzului aprobării prealabile nu este aptă să justifice admisibilitatea acțiunii. Premisa unui eventual refuz nu echivalează juridic cu refuzul însuși. Legea nr. 174/2021 stabilește în mod clar, la art. 9, că numai după examinarea solicitării și a documentației aferente Consiliul adoptă o decizie de acceptare, refuz sau acceptare condiționată, iar această decizie se comunică în scris investitorului potențial, cu indicarea motivelor în cazul refuzului. Or, până la adoptarea unei asemenea decizii, nu există un act administrativ final care să consfințească în mod oficial și definitiv poziția autorității față de investiția reclamantei. Prin urmare, eventualitatea unei soluții nefavorabile viitoare nu poate fi asimilată unei vătămări juridice actuale, susceptibile de protecție jurisdicțională imediată .

Cu referire la argumentul recurentului întemeiat pe art. 6 și art. 13 din CEDO, în sensul că declararea inadmisibilității acțiunii ar constitui o restrângere nejustificată a accesului la justiție și a dreptului la un recurs efectiv, Completul judiciar reține că dreptul de acces la instanță nu are caracter absolut, ci poate fi supus unor condiții de exercitare rezonabile, previzibile și proporționale, stabilite de lege, atât timp cât nu este atinsă însăși substanța acestui drept.

În speță, exigența ca operațiunile administrative să fie contestate doar concomitent cu actul administrativ individual nu reprezintă o negare a accesului la justiție, ci o regulă procedurală legitimă, menită să asigure ordinea juridică, să prevină fragmentarea artificială a controlului judecătoresc și să evite intervenția instanței în faze pur pregătitoare ale activității administrative. Reclamanta nu este lipsită de posibilitatea de a obține controlul judecătoresc al legalității conduitei autorității, ci doar este ținută să exercite acest drept la momentul procesual adecvat, și anume odată cu emiterea actului administrativ individual prin care procedura va fi finalizată. În consecință, soluția inadmisibilității nu are semnificația unei denegări de dreptate, ci exprimă aplicarea regulilor de admisibilitate prevăzute de Codul administrativ, în acord cu art. 20 din Constituție și cu principiul proporționalității dintre accesul la instanță și cerințele bunei administrări a justiției .

De asemenea, nu poate fi reținută nici critica recurentului potrivit căreia instanța de fond nu ar fi oferit o motivare efectivă, ci una formală. Din materialele examinate rezultă că instanța de fond a identificat în mod explicit natura juridică a dispozițiilor contestate, a analizat textele legale incidente, a explicat de ce acestea constituie operațiuni administrative în sensul art. 15 din Codul administrativ, a reținut că procedura administrativă nu fusese finalizată și a concluzionat, în mod motivat, că

reclamanta nu poate invoca la acea etapă încălcarea unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ. O motivare este suficientă atunci când permite părții să înțeleagă rațiunea soluției, iar instanței de control să exercite verificarea legalității acesteia. În speță, exigențele respective au fost pe deplin respectate, iar simplul fapt că partea recurentă nu împărtășește concluziile primei instanțe nu echivalează cu lipsa motivării .

În fine, Completul judiciar subliniază că raționamentul recurentului pornește de la o premisă eronată, și anume aceea că orice act al autorității publice emis în cadrul unei proceduri administrative și care implică o anumită conduită din partea destinatarului ar putea fi calificat drept act administrativ individual. Or, o asemenea abordare ar lipsi de conținut distincția legală dintre actul administrativ individual și operațiunea administrativă, consacrată expres de Codul administrativ, și ar permite contestarea separată a oricărui demers pregătitor al autorității, cu consecința blocării sau fragmentării procedurilor administrative înainte de adoptarea actului final. Tocmai pentru a evita asemenea efecte, legiuitorul a prevăzut, la art. 15 alin. (2) din Codul administrativ, regula contestării concomitente, iar la art. 207 alin. (2) lit. e), mecanismul filtrului de admisibilitate, aplicabil în situațiile în care acțiunea este îndreptată împotriva unor acte ce nu pot forma, în mod autonom, obiect al controlului judecătoresc .

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 nr. 174/2021, constatând în mod întemeiat că dispozițiile contestate de reclamantă nu constituie acte administrative individuale, ci simple operațiuni administrative emise în cadrul unei proceduri administrative nefinalizate, care nu produc nemijlocit efecte juridice și nu aduc atingere, la această etapă, unui drept ori unui interes legitim protejat de lege. În consecință, criticile formulate în recurs sunt neîntemeiate, iar încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026 urmează a fi menținută, cu respingerea recursului ca nefondat .

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 Râșcani) din 2 februarie 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 SC „Transimex” SRL prin intermediul reprezentantului său, avocatul Selchin Igor.

Se menţine încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani) din 2 februarie 2026.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii: Bostan Angela

Ghedrovici Nicolae