Dosarul nr. 3-1824/2025;
2-25103069-12-3-21072025;

H O T Ă R Â R E
În numele Legii

02 aprilie 2026 mun. Chișinău

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani
Instanța compusă din:
Președintele ședinței, judecător Negurița Veaceslav
Grefier Mițco Ionela
Cu participarea reprezentantului pârâtului Crăciun Radu

examinând în ședința de judecată publică acțiunea în contencios administrativ formulată de reclamantul Penitenciarul nr. 7 - Rusca împotriva Agenției Achiziții Publice RM, terț „Luxgaz" SRL privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

a c o n s t a t a t:

Argumentele participanților la proces:

Reclamantul Penitenciarul nr. 7 Rusca la 21 iulie 2025 s-a adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani cu o acțiune în contencios administrativ împotriva Agenției Achiziții Publice RM, terț „Luxgaz" SRL privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, în fapt, la 09.09.2022 în urma procedurii de achiziții publice LD nr.ocdsb3wdpl-MD-1655384942678 din 16.07.2022, între Penitenciarul nr. 7-Rusca, cu sediul în s. Rusca mun. Hîncești, pe de o parte, și SC "LuxGaz" SRL, (în calitate de - Antreprenor), pe de altă parte, a fost încheiat Contractul de Antrepriză nr. 01/LP privind achiziția de lucrări, potrivit căruia Antreprenorul general se obligă să execute „lucrările de Reconstrucție a perimetrului de pază a Penitenciarului nr. 7-Rusca" îngrădirile interioare, etapa 2. II în conformitate cu prevederile proiectului tehnic, cu detaliile de execuție, precum și cu normativele, standardele și prescripțiile tehnice în vigoare.

Susține că, având în vedere încălcările repetate și continue ale clauzelor contractuale, asumate prin contractul de Antrepriză nr.01/LD din 09.09.2022, întârzierile nejustificate și lipsa de conformitate cu angajamentele asumate, autoritatea contractantă Penitenciarul nr. 7-Rusca a decis, în cadrul ședinței grupului de lucru privind achizițiile publice din 20.05.2025, solicitarea includerii în Lista de interdicție a operatorului economic SC „LuxGaz" SRL.

Notează că, prin decizia din 25.05.2025 nr. 8/25, recepționată la 30.06.2025, s-a decis de a nu înscrie în Lista de interdicții operatorul economic SRL "LuxGaz".

Subliniază că, dat fiind faptul că, Penitenciarul nr. 7 Rusca își menține poziția prin care

consideră că, operatorul economic SRL "LuxGaz" urmează a fi inclus în lista de interdicții, contestă în instanța de judecată decizia dată, cu anularea deciziei şi obligarea de a include în lista de interdicții operatorul economic SRL LuxGaz.

Invocă partea reclamantă că, se impune intervenția instanței de contencios administrativ în scopul anulării deciziei deplânse, sau în sensul art. 6 al Codului de procedură civilă instanţa judecătorească exercită apărarea drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime prin somare la executarea unor obligaţii, prin declararea existenţei sau inexistenţei unui raport juridic, prin constatarea unui fapt care are valoare juridică, prin alte modalităţi, prevăzute de lege.

A mai menționat că, la 07.10.2022 a fost emis Ordinul nr. 482, prin care s-a autorizat începerea lucrărilor de antrepriză la obiectivul ,,Reconstrucția perimetrului de pază al Penitenciarului nr. 7-Rusca, îngrădirea interioară etapa II", durata de execuție a lucrărilor constituie 7 luni din ziua emiterii prezentului ordin.

Invocă că, ca urmare al acestor obligațiuni, Antreprenorul SC ,,LuxGaz" şi-a asumat obligația de a executa lucrările contractuale până la 07.05.2023.

Notează că, antreprenorul SC „Luxgaz" înregistra o întârziere majoră în executarea lucrărilor, la 22.06.2023 i-a fost expediată o notificare prin care i s-a solicitat să urgenteze executarea lucrărilor prin mobilizare şi majorarea numărului lucrătorilor pe șantier.

Susține că, din motiv că, lucrările de reconstrucție se desfăşurau lent, cu întârzieri majore, repetat în perioadele 10.06.2024, 29.07.2024, 11.09.2024 şi 12.09.2024 au fost înaintate somații privind urgentarea executării lucrărilor, conform clauzelor contractuale şi a condițiilor tehnice prevăzute în documentația de proiect.

Menționează că, în ultima notificare i-a fost solicitat atât antreprenorului cât şi responsabilului tehnic de a se prezenta la şedințele grupului de lucru, pentru examinarea aspectelor ce țin de mersul lucrărilor de reconstrucție.

Atrage atenția la faptul că, în procesul-verbal al şedinței grupului de lucru nr. 42 din 02.10.2024, reprezentantul SC "LuxGaz" a fost de acord cu solicitările înaintate de autoritatea contractantă Penitenciarul nr. 7-Rusca, privind întocmirea unui grafic săptămânal de executare a lucrărilor în continuare.

Indică că, după şedința grupului de lucru din 02.10.2024, având în vedere că antreprenorul „LuxGaz" nu a venit cu graficul de executare a lucrărilor, la 01.11.2024 i-a fost înaintată o somație, prin care i s-a solicitat în mod de urgență şi obligatoriu întocmirea graficului de executare a lucrărilor, ca urmare a faptului că valabilitatea contractului încetează la 31.12.2024.

Susține că, la 13.11.2024 repetat a fost întrunită şedința grupului de lucru, unde reprezentantul Antreprenorului SC ,,LuxGaz" a prezentat graficul de execuție a lucrărilor pe zile şi şi-a asumat responsabilitatea că lucrările vor fi executate, conform graficului, până la 27.12.2024. Menționează că, pe parcursul lunii noiembrie, decembrie au fost înaintate repetat notificări privind urgentarea lucrărilor, cât şi a fost întrunit grupul de lucru pentru a identifica toate soluțiile posibile privind executarea lucrărilor în termen.

A mai notat că, deşi la toate şedințele grupului de lucru reprezentantul antreprenorului SC „LuxGaz" îşi asumă obligația de a executa lucrările în termenul de valabilitate contractului şi

conform graficului de execuție, ultimii sunt în întârziere şi la ziua de azi. Ca urmare al acestei întârzieri, la 24.04.2025 prin procesul-verbal a şedinței grupului de lucru, s-a decis aplicarea sancțiunii răspunderii materiale pentru întârzierea în execuție a lucrărilor în valoare de 0,01% din valoarea lucrărilor restante de executat/neonorate pentru fiecare zi de întârziere din 01.01.2025 până la finisarea lucrărilor.

În contextul celor expuse solicită reclamantul:

1. Admiterea cererii în contenciosul administrativ;
2. Examinarea cauzei în procedura scrisă în lipsa reprezentatului reclamantului;
3. Anularea deciziei Agenției Achiziții Publice din 25.06.2025 cu obligarea de a înscrie în Lista de interdicții operatorul economic SRL "LuxGaz".

Poziția participanților la proces.

Reclamantul Penitenciarul nr. 7 Rusca, fiind înștiințat legal nu s-a prezentat, prin acțiune solicitând examinarea cauzei în lipsa sa (f.d. 6).

Reprezentantul autorității pârâte Agenția Achiziții Publice – Crăciun Radu, fiind prezent în ședința de judecată a reiterat argumentele expuse în referință și a solicitat respingerea acțiunii înaintate pentru motivele de fapt și de drept expuse în aceasta.

Terțul SRL "LuxGaz"– fiind înștiințat legal nu s-a prezentat în ședința de judecată, instanța dispunând examinarea cauzei în lipsa ultimului.

Aprecierea instanței de judecată.

Examinând cererea de chemare în judecată, audiind explicațiile părților prezente, cercetând probele anexate la dosar în ansamblu și interconexiunea lor și coroborându-le, per ansamblu, la normele legale relevante în domeniu, instanța de judecată ajunge la concluzia că acțiunea în contencios administrativ depusă de Penitenciarul nr. 7 - Rusca împotriva Agenției Achiziții Publice RM, terț „Luxgaz" SRL privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil este **admisibilă,** însă urmează a fi **respinsă,** din următoarele considerente.

Circumstanțe privind admisibilitatea acțiunii:

Conform art. 22 alin. (1) din Codul administrativ, autoritățile publice şi instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

Conform art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contenciosul administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Alin. (2) al aceluiași articol stabilește că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când:

a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept;

d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209;

e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17;

f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208;

g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens;

h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin.(1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată

Dispozițiile legale citate enunță temeiurile de bază de admisibilitate a cererii de chemare în judecată formulată în instanța de contencios administrativ:

I. prezența unui act administrativ individual defavorabil (dispoziție, decizie sau altă măsură oficială) întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, comunicat destinatarului ;

II. competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ;

III. respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ

IV. respectarea procedurii prealabile

V. respectarea termenului de înaintare a acțiunii

VI. prezența unui drept vătămat căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă.

Prin prezenta acțiune, reclamantul Penitenciarul nr. 7 Rusca solicită anularea deciziei Agenției Achiziții Publice din 25.06.2025 cu obligarea autorității de a înscrie în Lista de interdicții operatorul economic SRL "LuxGaz”.

Astfel, instanța de judecată atestă că reclamantul a formulat o acțiune în contestare și obligare.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 alin. (1) lit. a) și b) din Codul administrativ, actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, 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. 17 din Codul administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

La caz, obiect al examinării prezentei acțiuni de contencios administrativ îl constituie anularea Decizie nr. 8/25 din 25 iunie 2025 cu privire la refuz de a înscrie în lista de interdicție operatorul economic SRL "LuxGaz". În privința primei condiții de admisibilitate se constată că actul contestat este unul administrativ defavorabil, deoarece prin acesta Agenția Achiziții Publice a respins solicitarea Penitenciarului nr. 7 – Rusca cu care ultima nu este de acord.

Competența pentru examinarea prezentei cereri, în conformitate cu prevederile art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), acțiunea fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

În privința respectării procedurii prealabile, instanța reține că, conform art. 162 alin. (1) din Codul administrativ, procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

Conform art. 163 lit. c) Cod administrativ, procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanța de judecată.

Prezentul litigiu este exceptat de la procedura prealabilă de tranșare extrajudiciară prin efectul pct. 26 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, coroborat cu art. 163 lit. c) din Codul administrativ.

Art. 209 alin. (1) lit. a) Cod administrativ statuează că, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia.

Corelând data comunicării actului contestat de 30.06.2025 (f.d. 7), cu momentul înaintării acțiunii în judecată – 17.07.2025 (f.d. 99), se atestă încadrarea în interiorul termenului legal de valorificare a acțiunii, astfel acțiunea fiind admisibilă.

Circumstanțele privind fondul cauzei.

Conform prevederilor art. 189 alin. (1) şi (2) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ. O acțiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluționat în termen legal o cerere.

Conform art. 10 alin. (1) din Codul administrativ, 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 nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 206 alin. (1) din Codul administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);

b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);

c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);

d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau

e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

Articolul 6 § 1 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanțele să-și motiveze deciziile, totuși acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanțelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 și 61, Seria A nr. 288, și Burg c. Franței (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II). Întinderea obligației de a-și motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei și trebuie determinată în lumina circumstanțelor cauzei (a se vedea Ruiz Torija c. Spaniei și Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A și 303-B, § 29 și, respectiv, § 27; și Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărârile și deciziile 1997-VIH).

Instanța de judecată reține că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituție, stă principiul legalității. În domeniul administrativ, legalitatea, ca principiu de bază a statului de drept, presupune conformitatea actului administrativ cu normele superioare, care stabilesc condiții privind adoptarea sau emiterea lor cuprinse în actele legislative.

În măsura în care legalitatea vizează actele administrative emise de către autoritățile publice, exigența este ca acestea să acționeze în strictă conformitate cu actele legislative, în limita competenței și atribuțiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii reglementate de lege.

Astfel, instanța notează că legalitatea activității administrative se referă, deopotrivă, atât la aspectul formal – acționarea autorității publice în limitele competenței și atribuțiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege, cât și aspectul material – acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior.

Starea de fapt denotă că, la 09.09.2022 în urma procedurii de achiziții publice LD nr.ocdds-b3wdpl-MD-1655384942678 din 16.07.2022, între Penitenciarul nr. 7 Rusca și SC “LuxGaz” SRL a fost încheiat Contractul de Antrepriză nr. 01/LP privind achiziția de lucrări, potrivit căruia antreprenorul general se obligă să execute “lucrările de Reconstrucție a perimetrului de pază a Penitenciarului nr. 7 Rusca (îngrădirile interioare, etapa II)” în conformitate cu prevederile proiectului tehnic, cu detaliile de execuție, precum și cu normativele, standardele și prescripțiile tehnice în vigoare. Graficul de execuție a lucrărilor s-a efectuat conform specificației din anexa prezentului contract.

Conform pct. 13.5 al contractului de antrepriză nr.01/LD din 09.09.2022 “părțile au semnat

prezentul contract în conformitate cu legislația Republicii Moldova, la 09.09.2022, fiind valabil până la 31.12.2024" (f.d. 20-32).

Secția de Logistică și administrare a Penitenciarului nr. 7 Rusca a efectuat o analitică a proceselor tehnologice la obiectivul "Reconstrucția Perimetrului de pază a Penitenciarului nr. 7 Rusca" etapa II realizate de SC "LuxGaz" SRL în anul 2024 și au fost atestate tergiversări ale lucrărilor contractate.

Astfel, Penitenciarul nr. 7 Rusca în mod repetat a remis către SC "LuxGaz" SRL solicitări cu înștiințarea în scris despre măsurile întreprinse, pentru urgentarea executării lucrărilor prin mobilizarea, majorarea numărului de muncitori pe șantier, în vederea executării lucrărilor cu respectarea clauzelor contractuale și a condițiilor tehnice prevăzute.

La 16.09.2024 SC "LuxGaz" SRL a înaintat o scrisoare către Penitenciarul nr. 7 Rusca, prin care a informat că va depune toate eforturile necesare pentru a finaliza lucrările până la începutul sezonului rece.

La 26.11.2024 Penitenciarul nr. 7 Rusca a efectuat somarea SC LuxGaz SRL, conform pct. 10.9 din contractual cu nr. 01 LD din 09.09.2022.

La 05.05.2025 Penitenciarul nr. 7 Rusca a remis în adresa SC LuxGaz SRL scrisoare potrivit căreia, grupul de lucru consideră nejustificată întârzierea executării Contractului nr.01LD din 09.09.2022 de către SC LuxGaz SRL și intervin în contextual aspectelor constatate, potrivit pct. 10.9 din Contract de a reține plata despăgubirii în valoare de 0,01% din valoarea lucrărilor rest de executat/neonorate pentru fiecare zi de întârziere (f.d. 97-100 dosar administrativ).

La 20.05.2025 în cadrul ședinței grupului de lucru privind achizițiile publice Penitenciarul nr. 7 Rusca a decis solicitarea includerii în Lista de interdicție a operatorului economic SC "LuxGaz" SRL.

Astfel, la 21.05.2025 Penitenciarul nr. 7 – Rusca a înaintat un demers către Agenția Achiziții Publice prin care a solicitat includerea în Lista de interdicție a operatorului economic SC "LuxGaz" SRL (f.d. 17-19).

Prin Decizia nr. 8/25 din 25.05.2025 s-a decis de a nu înscrie în Lista de interdicție operatorul economic SC "LuxGaz" SRL (f.d. 7-12).

Nefiind de acord cu Decizia Agenției Achiziții Publice nr. 8/25 din 25.05.2025, reclamantul Penitenciarul nr. 7 Rusca a depus prezenta cerere în instanță de judecată.

În conformitate cu art. 10 din Legea privind achizițiile publice, Agenţia Achiziţii Publice are următoarele atribuţii de bază în domeniul achiziţiilor publice:

a) elaborează şi înaintează Ministerului Finanţelor propuneri de modificare şi completare a legislaţiei în domeniul achiziţiilor publice;

b) **întocmeşte, actualizează şi menţine Lista de interdicţie a operatorilor economici**;

c) monitorizează conformitatea desfăşurării procedurilor de achiziţie publică şi efectuează analiza sistemului de achiziţii publice;

d) acordă ajutor metodologic şi consultaţii, precum şi organizează seminare de instruire în domeniul achiziţiilor publice;

e) elaborează, dezvoltă şi pune în aplicare mecanismele de certificare a persoanelor din cadrul autorităţilor contractante şi furnizorilor de servicii de achiziţie, responsabile de organizarea, desfăşurarea procedurilor de achiziţie publică şi atribuirea contractelor de achiziţii publice;

f) editează Buletinul achiziţiilor publice;

g) menţine pagina web oficială privind achiziţiile publice ale Republicii Moldova; h) elaborează trimestrial şi anual analize statistice privind achiziţiile publice;

i) solicită şi obţine de la organele competente orice informaţie necesară exercitării atribuţiilor;

j) organizează campanii de sensibilizare privind achiziţiile publice;

k) emite rapoarte anuale în baza analizei economicităţii, a eficienţei şi a eficacităţii sistemului de achiziţii publice; l) colaborează cu instituţii internaţionale şi agenţii similare din alte ţări în domeniul achiziţiilor publice. Conform art. 25 din aceeași lege, Lista de interdicţie a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial şi este întocmită de către Agenţia Achiziţii Publice cu scopul de a limita, pe o perioadă de 3 ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziţie publică prevăzute de prezenta lege. Lista de interdicţie a operatorilor economici este întocmită, actualizată şi întreţinută în formă electronică de către Agenţia Achiziţii Publice conform regulamentului aprobat de Guvern.

În conformitate cu art. 25 alin. (1) din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, Lista de interdicție a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial și este întocmită de către Agenția Achiziții Publice cu scopul de a limita, pe o perioadă de 3 ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică prevăzute de lege.

Potrivit alin. (2) al aceleiași norme, **Lista de interdicție** a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către **Agenția Achiziții Publice**, conform regulamentului aprobat de Guvern.

Conform pct. 8 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, înscrierea operatorului economic în Listă se inițiază obligatoriu dacă sunt întrunite temeiurile prevăzute la pct. 14 din Regulament și dacă autoritatea contractantă a suportat un prejudiciu sau i-a fost afectată activitatea.

Totodată, potrivit pct. 10 din Regulamentul menționat, autoritatea contractantă care a constatat îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor asumate în cadrul procedurilor de achiziție publică, ceea ce a cauzat un prejudiciu sau a afectat activitatea acesteia, ori conduita contrară prevederilor legislației a operatorului economic, va iniția obligatoriu procedura de înscriere în Listă **în termen de 60 de zile din momentul apariției temeiurilor** prevăzute la pct. 14 din Regulament.

Din interpretarea coroborată a normelor citate, instanța reține că înscrierea unui operator economic în Lista de interdicție nu constituie consecința automată a oricărei neexecutări sau executări necorespunzătoare a unui contract de achiziție publică.

Dimpotrivă, aplicarea acestei măsuri este condiționată de întrunirea cerințelor expres stabilite de cadrul normativ special, inclusiv existența unuia dintre temeiurile prevăzute de pct. 14 din Regulament, producerea unui prejudiciu autorității contractante ori afectarea activității acesteia, precum și inițierea procedurii în interiorul termenului special de 60 de zile prevăzut la pct. 10 din Regulament.

Raportând aceste dispoziții la circumstanțele cauzei, instanța constată că, la 09 septembrie 2022, între Penitenciarul nr. 7–Rusca și SRL „LuxGaz" a fost încheiat Contractul de antrepriză nr. 01/LP, având ca obiect executarea lucrărilor „Reconstrucția perimetrului de pază al Penitenciarului nr. 7–Rusca (îngrădirile interioare, etapa II)".

Potrivit pct. 13.5 al contractului, acesta a fost încheiat la 09 septembrie 2022 și era valabil până la 31 decembrie 2024, iar potrivit pct. 2.1, durata de executare a lucrărilor a fost stabilită la 7 luni din momentul primirii ordinului de începere și al asigurării condițiilor de lucru ritmic de către beneficiar.

Din materialele cauzei rezultă că Ordinul de începere a lucrărilor nr. 482 a fost emis la 07 octombrie 2022, iar pe parcursul executării contractului autoritatea contractantă a constatat întârzieri în realizarea lucrărilor, fiind expediate operatorului economic mai multe notificări și fiind convocate ședințe ale grupului de lucru în vederea urgentării executării obligațiilor contractuale.

Instanța reține, de asemenea, că la ședința grupului de lucru din 13 noiembrie 2024 reprezentantul SRL „LuxGaz" a prezentat un grafic de executare a lucrărilor și și-a asumat executarea acestora până la 27 decembrie 2024, iar ulterior operatorului economic i s-a solicitat în mod repetat urgentarea lucrărilor.

Mai mult, la 26 noiembrie 2024 autoritatea contractantă a dispus aplicarea mecanismului contractual de penalizare, iar începând cu 01 ianuarie 2025 au fost aplicate penalități în cuantum de 0,01% din valoarea lucrărilor restante pentru fiecare zi de întârziere.

Prin urmare, cel târziu la momentul expirării termenului contractual și al aplicării penalităților pentru întârzierea executării lucrărilor, **autoritatea contractantă cunoștea în mod cert circumstanțele pe care ulterior și-a întemeiat solicitarea** de înscriere a SRL „LuxGaz" în Lista de interdicție. Or, solicitarea adresată Agenției Achiziții Publice a fost formulată de Penitenciarul nr. 7–Rusca abia prin demersul nr. 2/837 din **21 mai 2025** (f.d 17-19).

În aceste împrejurări, instanța apreciază ca întemeiată concluzia autorității publice pârâte potrivit căreia procedura de înscriere a operatorului economic în Lista de interdicție **nu a fost inițiată în interiorul termenului de 60 de zile** stabilit imperativ de pct. 10 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418/2016.

Instanța nu poate reține argumentul potrivit căruia existența în continuare a unor lucrări neexecutate ar determina o curgere continuă ori o reînnoire a termenului prevăzut de pct. 10 din Regulament. Norma leagă începutul termenului de momentul apariției temeiurilor pentru inițierea procedurii, iar nu de momentul în care autoritatea contractantă decide să valorifice juridic aceste circumstanțe.

O interpretare contrară ar lipsi de conținut termenul expres instituit de cadrul normativ, întrucât ar permite autorității contractante să inițieze procedura la un interval nedeterminat de la momentul la care a cunoscut neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale, ceea ce ar fi incompatibil cu principiile legalității și securității raporturilor juridice.

Conform pct. 12 din Regulament, pentru înscrierea în Listă este necesară înaintarea unei solicitări în acest sens și a unei hotărâri a grupului de lucru din cadrul autorității contractante, cu anexarea tuturor documentelor confirmative, solicitarea urmând să conțină, între altele, expunerea exhaustivă a clauzelor contractuale neîndeplinite sau îndeplinite necorespunzător, demersurile prin care operatorul economic a fost avertizat, sancțiunile aplicate, precum și descrierea prejudiciului sau a activității afectate, cauzate prin neîndeplinirea ori îndeplinirea necorespunzătoare a clauzelor contractuale, inclusiv descrierea consecințelor acestora.

Rezultă, astfel, că simpla constatare a unei întârzieri în executarea lucrărilor nu este suficientă pentru înscrierea operatorului economic în Listă, autorității contractante revenindu-i obligația de a individualiza și demonstra consecințele concrete produse prin conduita contractuală imputată operatorului economic.

În speță, deși Penitenciarul nr. 7–Rusca a invocat dificultăți în desfășurarea activității instituției și necesitatea identificării unor soluții pentru executarea proiectului, instanța constată că aceste afirmații au rămas la nivel declarativ.

Materialele prezentate Agenției Achiziții Publice nu identifică în mod concret prejudiciul suportat de autoritatea contractantă, întinderea acestuia ori cheltuielile suplimentare generate de conduita SRL „LuxGaz” și nici nu demonstrează, prin elemente obiective și verificabile, modul concret în care întârzierile imputate operatorului economic au afectat activitatea Penitenciarului nr. 7–Rusca.

Or, indicarea existenței unor „dificultăți” ori a necesității identificării unor „soluții complexe”, fără individualizarea consecințelor efective și fără prezentarea documentelor confirmative corespunzătoare, nu poate echivala cu demonstrarea condiției prevăzute de pct. 8, pct. 10 și pct. 12 din Regulament.

Instanța acordă relevanță și circumstanței că, potrivit materialelor cauzei, lucrările aferente obiectivului erau executate în proporție de aproximativ 92,8%, fapt consemnat în procesele-verbale de executare și contrasemnat de responsabilul tehnic.

Această împrejurare nu înlătură existența eventualelor încălcări contractuale și nici nu exonerează operatorul economic de răspunderea contractuală pentru întârzierile imputabile, însă este relevantă pentru delimitarea dintre răspunderea contractuală și măsura distinctă a înscrierii în Lista de interdicție.

În acest sens, instanța subliniază că aplicarea penalităților contractuale pentru întârzierea executării lucrărilor și înscrierea operatorului economic în Lista de interdicție constituie mecanisme juridice distincte, supuse unor condiții proprii. Existența temeiului pentru aplicarea unei penalități contractuale nu conduce, prin ea însăși, la concluzia existenței automate a tuturor condițiilor necesare înscrierii operatorului economic în Lista de interdicție.

Mai mult, din materialele procedurii administrative rezultă că executarea lucrărilor a continuat și după expirarea termenului de valabilitate al contractului, iar operatorul economic a invocat inclusiv existența unor modificări succesive ale proiectului și condiții meteorologice nefavorabile. Totodată, autoritatea contractantă a confirmat că direcția de stat a refuzat înregistrarea acordului privind prelungirea duratei contractului din lipsa unui temei legal și că nu era clar dacă urmau a fi alocate mijloace financiare suplimentare pentru valorificarea lucrărilor efectuate după expirarea contractului.

Instanța nu este chemată în prezenta cauză să stabilească definitiv culpa contractuală a uneia dintre părți pentru fiecare etapă a executării contractului. Aceste circumstanțe sunt însă relevante în măsura în care demonstrează că situația contractuală existentă la momentul sesizării Agenției nu putea fi redusă la simpla afirmație privind neexecutarea culpabilă a obligațiilor de către operatorul economic și impunea demonstrarea riguroasă a tuturor condițiilor speciale prevăzute de Regulament pentru înscrierea acestuia în Listă.

Conform pct. 16 din Regulament, Agenția Achiziții Publice verifică temeinicia demersului privind înscrierea în Listă a operatorului economic și, în termen de 15 zile, adoptă decizia de înscriere sau de neînscriere a acestuia în Listă. Potrivit pct. 17 din același Regulament, în cazul în care constată lipsa unor informații sau documente specificate la pct. 12, Agenția solicită informațiile/documentele lipsă ori suplimentare de la autoritatea contractantă și, după caz, informațiile de clarificare de la operatorul economic, după care adoptă decizia corespunzătoare.

Prin urmare, Agenția Achiziții Publice nu exercită, în cadrul acestei proceduri, o funcție pur formală de înregistrare a voinței autorității contractante. Competența atribuită Agenției presupune verificarea existenței condițiilor legale pentru aplicarea măsurii solicitate și adoptarea unei decizii în funcție de circumstanțele și documentele prezentate.

În speță, Agenția a examinat materialele prezentate de Penitenciarul nr. 7–Rusca, a solicitat explicațiile părților, iar la 11 iunie 2025 a organizat o ședință de lucru cu participarea reprezentanților autorității contractante și ai operatorului economic, în cadrul căreia au fost reiterate argumentele și pozițiile acestora.

În urma examinării materialelor procedurii administrative, Agenția a constatat atât depășirea termenului special de 60 de zile, cât și lipsa unor probe concludente care să demonstreze prejudiciul concret ori afectarea efectivă a activității autorității contractante.

În aceste condiții, instanța nu identifică elemente care să demonstreze că Agenția Achiziții Publice ar fi interpretat eronat situația de fapt, ar fi omis circumstanțe relevante ori ar fi aplicat contrar legii dispozițiile Regulamentului.

Totodată, instanța reține că obiectul controlului judecătoresc îl constituie legalitatea activității administrative contestate. Instanța nu se poate substitui autorității administrative competente și nici nu poate înlătura, prin propria apreciere, condițiile și termenele instituite expres de cadrul normativ special pentru înscrierea unui operator economic în Lista de interdicție.

Admiterea solicitării reclamantului de obligare a Agenției Achiziții Publice să înscrie SRL „LuxGaz” în Lista de interdicție, în lipsa constatării întrunirii condițiilor cumulative prevăzute de

Regulament, ar echivala cu transformarea controlului judecătoresc de legalitate într-un mecanism de substituire a autorității administrative în exercitarea competenței atribuite acesteia prin lege.

În particular, instanța nu poate suplini omisiunea autorității contractante de a iniția procedura în termenul prevăzut de pct. 10 din Regulament și nici lipsa probelor care trebuiau să fundamenteze, în cadrul procedurii administrative, existența prejudiciului sau afectarea activității sale.

În consecință, circumstanțele invocate de reclamant referitoare la întârzierile în executarea lucrărilor, notificările expediate operatorului economic, ședințele repetate ale grupului de lucru și aplicarea penalităților contractuale confirmă existența unor dificultăți în executarea raportului contractual, însă nu demonstrează, prin ele însele, întrunirea cumulativă a condițiilor prevăzute de cadrul normativ special pentru înscrierea SRL „LuxGaz” în Lista de interdicție a operatorilor economici.

Instanța subliniază că legalitatea Deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 8/25 nu depinde de simpla constatare că SRL „LuxGaz” a înregistrat întârzieri în executarea lucrărilor, ci de răspunsul la întrebarea dacă, la momentul examinării solicitării Penitenciarului nr. 7–Rusca, erau întrunite toate premisele juridice pentru aplicarea măsurii solicitate.

Or, din ansamblul materialului probator administrat rezultă că această condiție nu este îndeplinită: procedura a fost inițiată după expirarea termenului special prevăzut de Regulament, iar existența prejudiciului sau afectarea concretă a activității autorității contractante nu a fost demonstrată în maniera cerută de cadrul normativ aplicabil.

În aceste circumstanțe, instanța conchide că Decizia Agenției Achiziții Publice nr. 8/25, prin care s-a decis neînscrierea SRL „LuxGaz” în Lista de interdicție a operatorilor economici, este întemeiată pe circumstanțele constatate în cadrul procedurii administrative și corespunde cadrului normativ aplicabil, nefiind identificate temeiuri care să justifice anularea acesteia în consecință, cerința Penitenciarului nr. 7–Rusca urmând a fi respinsă ca neîntemeiată.

Având în vedere caracterul subsecvent al cerinței privind obligarea Agenției Achiziții Publice de a înscrie SRL „LuxGaz” în Lista de interdicție a operatorilor economici, precum și constatarea legalității actului administrativ contestat, instanța conchide că nici această pretenție nu poate fi admisă.

Conform art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, examinând acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța de judecată adoptă una dintre următoarele hotărâri: respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărâri prevăzute la lit. a)–e).

În conformitate cu art. 224, 232 Cod administrativ instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se respinge ca nefondată acțiunea în contencios administrativ înaintată de reclamantul Penitenciarul nr. 7 - Rusca împotriva Agenției Achiziții Publice RM, terț „Luxgaz” SRL privind anularea Deciziei nr. 8/25 din 25.06.2025 și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil privind includerea terțului în lista de interdicții.

Hotărârea poate fi atacată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, prin intermediul Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani (mun. Chișinău, str. Kiev 3). Motivarea apelului se prezintă la instanța de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani.

Preşedintele şedinţei Neguriță Veaceslav
Judecător