Instanța de fond: Judecătoria Chișinău (sediul Centru) (jud. Viorica Dodon)
Dosarul nr. 3a-78/25 (2-22104805-02-3a-20012025)

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

16 septembrie 2025 mun. Chișinău

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

Având în componenţa sa:
Preşedintele şedinţei, judecătorul Mîra Ghenadie
Judecătorii Cașcaval Andrei şi Bostan Angela
Grefier Mazurchevici Maria

Judecînd în şedinţă publică, cererea de apel declarată de ***Consiliul Concurenței*** asupra hotărârii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, adoptată la acțiunea în contencios administrativ depusă de S.C. „Vigurcom" S.R.L. împotriva Consiliului Concurenței privind anularea actului administrativ,

C O N S T A T Ă:

Obiectul acțiunii, circumstanțele cauzei.

La 20 iulie 2022 S.C. „Vigurcom" S.R.L. a depus acțiunea în procedura contenciosului administrativ îndreptată către Consiliul Concurenței privind anularea actului administrativ.

În motivarea acțiunii indică că la 23 iunie 2022, prin ordinul seria CC nr. *****, la sediul reclamantei din mun. Chișinău, str. Gh.Asachi 71/7, a avut loc inspecția inopinată dispusă de Preşedintele Consiliului Concurenţei, în cadrul căreia a fost întocmit procesul-verbal fără număr din aceeaşi dată.

Ordinul Consiliului Concurenţei prin care se dispune exercitarea inspecțiilor în scopul efectuării investigațiilor inițiate conform art. 55 din Legea concurenţei nr.183/2012 reprezintă un act administrativ individual în sensul art. 10 alin. (1) Cod administrativ.

Menţionează că dosarul pe care se bazează dispunerea inspecției a fost inițiat în octombrie 2020, iar prima acțiune pe dosar (inspecțiile) au fost efectuate în iunie 2022, temeiul invocat pentru desfăşurarea inspecției inopinate din data de 23 iunie 2022 fiind dispoziția nr. 27 din 29 octombrie 2020, ce este bazată pe nota examinatorului nr. DA-07/250 din 27 octombrie 2020, ce nu a fost adusă la

cunoştinţă reclamantei. Dispoziția menționată vizează investigarea presupusei participări cu oferte trucate în cadrul procedurilor electronice de achiziții și analizează participarea companiilor S.C. „Vigurcom” S.R.L. şi S.C. „Rapid Link” S.R.L. la achiziția publică nr. **********

Respectiv doi ani de zile pe dosar nu a fost întreprinsă nici o acţiune de către angajații Consiliului Concurenţei. Ce a determinat Consiliul Concurenţei să efectueze inspecția după 2 ani de zile, ceea ce contravine atât practicii naționale, cât şi celei europene de a efectua inspecția în primele zile după inițierea investigației. Ridică semne de întrebare durata de timp, de la data emiterii dispoziției de inițiere până la data inspecției, de aproape 2 ani, şi faptul că cu companiile vizate nu s-a comunicat, inclusiv nu le-au fost solicitate informații. Agentului economic nu i s-a adus la cunoştinţă dispoziția de inițiere a investigației, deşi conform art. 126 Cod administrativ actul administrativ individual trebuie să fie comunicat persoanei drepturile căreia pot fi atinse.

Invocă că în jurisprudența internațională, procedurile administrative ce durează mai mult de 2 ani sunt examinate pentru a fi stabilit dacă autoritățile naționale au dat dovadă de diligență necesară în cadrul procesului, dat fiind că potrivit constatărilor Curții Europene, în cauze normale este în general considerată rezonabilă o durată totală de până la doi ani. Prin urmare, Curtea stabileşte pentru cauzele administrative o durată rezonabilă de până la 2 ani, iar depăşirea acestor durate încalcă principiul rezonabilității şi cade sub incidența art. 6 par. 1) al Convenţiei Europene a Drepturilor Omului. Motivul încălcării termenului rezonabil, stabilit de Curte în cauzele administrative este inactivitatea autorităților publice. Respectiv, în cazul procedurilor administrative, Curtea constată drept cauză a încălcării termenului rezonabil, întârzieri imputabile autorităților nejudiciare.

Şi art. 27 Cod administrativ obligă autorităţile publice să acţioneze într-un termen rezonabil, iar în speţă pârâtul nu a întreprins timp de 2 ani nici o acţiune.

Din textul ordinului Consiliului Concurenţei seria CC nr. ***** din 23 iunie 2022, reține că acesta are un caracter arbitrar, iar cerințele de calitate a actului administrativ nu sunt respectate

Prin prisma Codului administrativ, cerințele de calitate a actului administrativ sunt foarte înalte, iar în partea ce ține de obiectul procedurii administrative (art. 71 alin. (2) lit. b)), anunţul despre inițierea procedurii administrative trebuie să indice obiectul procedurii administrative.

Aceeaşi situație este şi în cazul scopului actului administrativ, or în cazul dat, este vorba despre ordinul cu privire la efectuarea inspecției care nu conține referințe la scopul iniţierii procedurii şi nici la obiectul acesteia.

Ordinul contestat a fost emis în temeiul dispoziției nr. 27 din 29 octombrie 2020. Aceasta ar fi temeiul legal (motivarea în drept) pentru emiterea actului

administrativ, dacă ar fi fost disponibilă informația ce ar justifica aplicarea acestor norme (ar fi permis aplicarea acestora situației concrete). Informaţia din care ar decurge ce a determinat Consiliul Concurenţei să recurgă la aplicarea prevederilor expuse mai sus nu este precizată şi, astfel, ridică semne de întrebare privind existenţa motivării în drept a inspecției dispuse şi ulterior efectuate de către Consiliul Concurenţei în cazul din speţă.

Ordinul contestat conţine sintagma „...informațiile deţinute de Consiliul Concurenţei indică la eventuala încălcare...” şi „...necesitatea desfășurării unei inspecții inopinate ... pentru a permite Consiliului Concurenţei să obţină toate informaţiile necesare scopului investigației ...” afirmare ce nu motivează și nu argumentează necesitatea dispunerii inspecției.

La fel, ordinul contestat nu conţine nici o informație ce ar atinge cel puțin tangențial obiectul şi scopul inspecțiilor dispuse prin respectivul ordin, iar dispoziţia Plenului Consiliului Concurenţei nr. 27 din 29 octombrie 2020, la care se face trimitere în textul ordinului contestat, nu clarifică obiectul şi scopul investigației care, eventual, ar permite înţelegerea acţiunilor Consiliul Concurenţei privind dispunerea şi desfăşurarea inspecției propriu-zise.

Evidențiază că obiectul normelor concurențiale prevăzute la art. 5 al Legii 183/2012 sunt toate acordurile anticoncurențiale fie între concurenți, fie între furnizori şi clienții săi, fie se referă la preţuri, sau/și vânzări, sau teritoriu sau/şi careva condiții de tranzacţionare sau/şi participare la licitaţii sau alte acorduri comerciale (lista nu este exhaustivă) care potențial ar avea drept obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței.

Textul „informațiile necesare scopului investigațiilor...” nu poate fi interpretat drept indicare a obiectului inspecției, or textul citat nu permite unui arbitru obiectiv de a înțelege care este obiectul actelor administrative și respectiv, de a face o concluzie privind justificarea intervenției reprezentanților Consiliului Concurenţei.

Cu referință la scopul inspecției, scoate în evidență cuvântul „să obțină”. Doar că, fiind în lipsa obiectului inspecției, nu e clar ce informații urmează să obțină reprezentanții Consiliului Concurenţei, astfel că sintagmele utilizate în ordinul seria CC ***** nu va satisface cerința de indicare a scopului actului administrativ, or respectarea exclusiv formală a cerințelor de indicare a obiectului sau a scopului actului administrativ nu va permite atingerea standardelor de calitate a actului administrativ impuse de Lege.

În acelaşi timp, neindicarea în textul actelor administrative individuale contestate a obiectului şi a scopului investigației îi permite Consiliului Concurenţei să aplice măsuri disproporţionate şi chiar abuzive în cadrul inspecțiilor efectuate. Mai ales că ordinul contestat impune reclamantei anumite obligații ce decurg din prevederile art. 56 din Legea 183/2012 nerespectarea

cărora este pasibilă de sancţionare conform art. 68 din aceeaşi Lege şi, în acest sens, prin prisma art. 11 alin. (1) lit. a) Cod administrativ reprezintă acte defavorabile pentru reclamantă.

Cu trimitere la art. 118 Cod administrativ reclamanta invocă că motivarea completă este obligatorie, fiind parte integrantă a actului administrativ integral și condiționează legalitatea acestuia.

Legea concurenţei, la rândul său, stabileşte norme legale pentru efectuarea inspecțiilor în baza ordinelor emise de Preşedintele Consiliului Concurenţei, conform art. 56 alin. (1) din Legea 183/2012.

Deoarece că preambulul Legii 183/2012 se face trimitere în mod direct la legislația Uniunii Europene şi, în special, la Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurenţă prevăzute la articolele 81 şi 82 din Tratat, relevant este şi modul de interpretare a prevederilor Regulamentului referitor la obiectul și scopul inspecției oferită de către Curtea de Justiţie a Uniunii Europene.

Potrivit art. 20 alin. (3)-(4) al Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 şi 82 din Tratat, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene 4.1.2003: (3) Reprezentanţii oficiali și celelalte persoane care îi însoţesc, autorizate de Comisie să desfășoare o inspecţie, își exercită competențele prin prezentarea unei autorizaţii scrise care indică obiectul și scopul inspecției și sancţiunile prevăzute la articolul 23... (4) Întreprinderile și asociaţiile de întreprinderi sunt obligate să se supună inspecțiilor dispuse de Comisie prin decizie. Decizia indică obiectul şi scopul inspecției stabilește data la care începe și indică sancţiunile prevăzute la articolele 23 și 24, precum și dreptul de a ataca decizia la Curtea de Justiţie.

Prin jurisprudența sa, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, examinând speţe similare a statuat cu titlu de principiu necesare a fi respectate la emiterea actului prin care autoritatea concurențială va dispune efectuarea inspecției.

Astfel, Curtea Europeană a statuat cu titlu de principiu în practica sa că: obligația impusă prin articolul 20 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1/2003, de a arăta obiectul și scopul unei inspecții, constituie o garanţie fundamentală a dreptului la apărare al întreprinderilor respective şi, în consecinţă, întinderea obligaţiei de motivare a deciziilor de inspecţie nu poate fi restrânsă din raţiuni ce ţin de eficiența investigației. În această privință, deşi este adevărat că nu este obligată nici să comunice destinatarului unei asemenea decizii toate informațiile de care dispune în legătură cu încălcările prezumate, nici să delimiteze cu precizie piața în cauză, nici să realizeze o calificare juridică exactă a acestor încălcări, nici să indice perioada în care aceste încălcări ar fi fost săvârşite, Comisia pârâtul trebuie în schimb să indice, cât mai precis posibil, prezumțiile pe care

intenționează să le verifice, și anume ce se caută și ce elemente trebuie să privească inspecția.

În aceeaşi ordine Curtea mai accentuează că Comisia (autoritatea concurențială) este obligată, de asemenea, să includă într-o decizie prin care se dispune o inspecție o descriere a caracteristicilor esenţiale ale încălcării suspectate, indicând piața prezumată relevantă și natura restrângerilor suspectate ale concurenţei, explicaţii referitoare la modul în care întreprinderea care face obiectul inspecției este prezumată a fi implicată în încălcarea respectivă, precum şi atribuțiile conferite investigatorilor Uniunii, iar o motivare excesiv de succintă, vagă şi generică şi, în anumite privințe, ambiguă nu poate îndeplini cerințele de motivare stabilite prin articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.

Curtea a mai menționat că comisia trebuie să indice în cel mai precis mod posibil prezumțiile pe care înţelege să le verifice, mai exact ce anume se caută și la ce elemente trebuie să se refere inspecția. Mai precis, decizia de inspecție trebuie să conţină o descriere a caracteristicilor încălcării suspectate, indicând piața prezumată în cauză și natura restrângerilor suspectate ale concurenței, precum și sectoarele acoperite de pretinsa încălcare vizată de investigaţie, și explicaţii referitoare la modul în care întreprinderea este prezumată a fi implicată în încălcare. Această obligație de motivare specifică constituie, după cum a precizat Curtea, o cerință fundamentală, întrucât ea are ca obiect nu numai să pună în evidenţă caracterul justificat al intervenției preconizate în interiorul întreprinderilor în cauză, ci şi să le acorde acestora din urmă posibilitatea de a înțelege întinderea obligaţiei de colaborare care le revine, garantând în acelaşi timp dreptul la apărare.

Astfel, este important să se dea posibilitatea întreprinderilor vizate de deciziile de inspecţie care le impun obligații, care presupun ingerințe în sfera lor privată şi a căror nerespectare le poate expune unor sancţiuni financiare substanțiale, să înțeleagă motivele care stau la baza acestor decizii fără un efort de interpretare excesiv, astfel încât acestea să își poată exercita în mod efectiv şi în timp util drepturile. conţinutul obligaţiei de motivare a deciziilor de inspecție, nu poate fi în principiu restrâns în funcţie de considerente care țin de eficacitatea investigației.

Un alt element pe care autoritatea concurențială este obligată să-l ia în considerație înainte de emiterea deciziei de inițiere a inspecției este existența caracterului suficient de serios al indiciilor de care dispunea Consiliul pentru a adopta decizia de iniţiere.

În jurisprudența sa Curtea a indicat că: cel puțin atunci când întreprinderile destinatare ale unei decizii adoptate în temeiul articolului 20 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1/2003 prezintă anumite elemente care pun la îndoială caracterul suficient de serios al indiciilor de care Comisia dispunea pentru a

adopta o astfel de decizii, instanţa Uniunii trebuie să examineze aceste indicii şi să controleze caracterul lor suficient de serios, iar în speţă pârâtul nu a prezentat nici un indiciu ce ar argumenta necesitatea dispunerii inspecţiei.

Se indică că Consiliul Concurenţei dispunea de informații (inclusiv din sursele publice), că S.C. „Vigurcom" S.R.L., și S.C. „Rapid Link" S.R.L. sunt companii care fac parte din același grup, fapt care face imposibilă inițierea investigaţiei cu referire la înțelegeri între aceste două companii, odată ce acestea sunt afiliate.

Companiile „Vigurcom" S.R.L. şi „Rapid Link" S.R.L. au unul şi acelaşi contabil-şef, dna Svetlana Madan, care activează în calitate de contabil-şef în companiile deţinute şi administrate de Dl Baciu Victor din anul 1998. La rândul său, soțul dnei Svetlana Madan, dl Madan Vladimir, este fondator şi administrator la compania „Vigurcom" S.R.L. (fapt menționat şi în procesul-verbal al inspecției din 23 iunie 2022), ambele companii având acelaşi sediu, la acelaşi etaj, având birourile învecinate. Sediul este în proprietatea soției dlui Baciu Victor, dna Baciu Aliona, şi sunt arendate de către S.C. „Vigurcom" S.R.L. şi S.C. „Rapid Link" S.R.L., iar copiile contractelor de locaţiune au fost ridicate în cadrul inspecției.

Astfel, companiile „Vigurcom" S.R.L. și „Rapid Link" S.R.L. sunt parte a aceluiaşi grup, prin urmare nu poate fi vorba de careva înțelegeri între ele. La fel, aceste companii au activitate economică interdependentă. Compania „Vigurcom" S.R.L. prestează servicii şi livrează marfă companiei „Rapid Link" S.R.L. Astfel, aproape jumătate din vânzările S.C. „Vigurcom" S.R.L. sunt în interiorul grupului.

Prin urmare, efectuarea inspecției inopinate la sediile acestor companii cu privire la identificarea unor probe cu privire la presupusa încălcare a art. 5 din Legea 183/2012 de către acestea a fost nefondată și a condus la cheltuirea nejustificată a banilor publici.

Conform ordinului de inspecție seria CC *****, obiectul inspecției îl constituia achiziția publică nr. *****, însă, în cadrul inspecției au fost ridicate documente ce nu au legătură cu obiectul inspecției, şi anume documente ce țin de altă licitație, (ocds-b3wdpl-MD-1564734881047, din 02 august 2019, sisteme de informare şi servere, Serviciul Tehnologia Informaţiei şi Securitate Cibernetică, https://achizitii.md/ro/public/tender/21010642/), menționate în procesul-verbal din 23 iunie 2022.

Mai menționează că în cadrul inspecției au fost ridicate documente la care se ține evidența și care, respectiv, nu pot fi distruse (contracte de arendă mijloace de transport, contracte de locaţiune oficiu, etc.). Aceste documente puteau fi solicitate prin scrisori de către Consiliul Concurenţei anterior efectuării inspecției, cu atât mai mult cu cât au avut la dispoziție doi ani (de la data inițierii investigației 2020 până la data desfăşurării inspecției 2022).

În baza ordinului seria ***** a fost întocmită delegaţia de inspecţie seria 0001357 din 23 iunie 2022, ce conţine lista inspectorilor delegaţi pentru efectuarea inspecției.

Analizând delegația de inspecţie seria 000157, bazată pe ordinul de inspecţie *****, pentru efectuarea inspecției la sediul companiei „Vigurcom” S.R.L. şi delegația de inspecţie seria 000159, bazată pe ordinul de inspecţie 000059, pentru efectuarea inspecției la sediul companiei „RapidLink” S.R.L., trei persoane, și anume: Victor Don, Dmitrii Pădure şi Petru Bardan, se regăsesc în ambele.

Astfel, pentru două inspecții diferite, în baza a două delegații de inspecție pentru desfăşurarea inspecțiilor la companii diferite, în aceeași zi și la aceeaşi oră sunt delegate unele şi aceleaşi persoane. Mai mult ca atât, aceste persoane s-au regăsit în procesele-verbale ale inspecțiilor la aceeași oră la diferite inspecții, ceea ce este imposibil din punct de vedere fizic şi permite presupunerea mimării acţiunilor de inspecţie sau erori în procesul-verbal.

Acest fapt indică, în opinia reclamantei, asupra a două aspecte în egală măsură de grave, şi anume:

a. Consiliul Concurenţei a efectuat inspecția inopinată superficial, invocând motive care nu corespund realității; or

b. Consiliul Concurenţei cunoștea foarte bine afilierea companiilor la care a dispus efectuarea inspecției, şi de fapt lipsa temeiului legal la invocarea presupuselor încălcări, astfel nici nu s-a obosit să delege persoane diferite la două inspecții separate, şi a trimis aceleaşi persoane.

Deci, în procesul-verbal era obligatoriu de indicat acţiunile concrete şi reale, consecutive care se efectuează în cadrul inspecției. Prin urmare era necesar de stabilit care persoane din cele delegate şi unde se aflau concret la orele stabilite, fapt ce cu desăvârşire lipseşte în procesul-verbal, în care se menţionează că inspecția a fost filmată cu camera video Canon Legria HFR-406, fapt ce intră în contradicție cu norma legală, și anume înregistrarea video poate fi efectuată doar dacă este permisă prin lege. În actele prezentate nu se indică norma legală ce ar permite înregistrarea video în cadrul inspecției.

Articolul 146 alin. (1) Cod de procedură civilă enumeră trei condiții respectarea cărora este necesară pentru asigurarea veridicității mijloacelor de probă, la caz înregistrarea video a inspecției din 23 iunie 2022. Prin prisma acestei norme, la prezentarea înregistrării video este obligatoriu să fie indicat cine a efectuat înregistrarea, timpul și condițiile înregistrării. Acest lucru permite protejarea dreptului şi secretului corespondenței, făcând admisibile doar acele înregistrări care au fost făcute în mod legal.

Articolul 260 Cod de procedură penală menționează că procesul-verbal privind acţiunea de urmărire penală trebuie să conțină menţiunea privind efectuarea, în cadrul realizării filmării, privind mijloacele tehnice utilizate,

condiţiile şi modul de aplicare a lor, obiectele faţă de care au fost aplicate aceste mijloace, rezultatele obţinute, precum şi menţiunea că, înainte de a se utiliza mijloacele tehnice, despre aceasta s-a comunicat persoanelor.

Constituția (art. 28, 30) la fel asigură dreptul la menţinerea secretului mijloacelor legale de comunicare video, de la care se poate deroga prin lege doar în cazurile când această derogare este necesară în interesele securităţii naţionale, bunăstării economice a ţării, ordinii publice şi în scopul prevenirii infracţiunilor.

În concluzie înregistrarea video efectuată de către angajații Consiliului Concurenţei nu are temei legal, şi poate fi tratată ca o metodă de presiune şi intimidare asupra persoanelor supuse inspecției, respectiv inspecția propriu-zisă a fost efectuată cu încălcarea legislației în vigoare.

Procesul-verbal fără număr privind efectuarea inspecției din data de 23 iunie 2022 nu îndeplineşte criteriile stabilite prin lege, este un înscris cu caracter oficial în care se consemnează un fapt de natură juridică; act cu caracter oficial în care se redau pe scurt discuţiile şi hotărârile unei acţiuni. Este documentul prin care se consemnează cu exactitate fapte, acţiuni, discuții şi hotărâri. (Dicţionar Explicativ Juridic DEX), însă conține erori şi mențiuni incomplete după cum urmează:

- la punctul 9 (pagina 6 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate în timpul inspecției este menţionat: „extras e-mail către ***** către director.*****: din 20.01.2020, 11:43, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 5 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul, ce anexe se conțineau în mesaj, nu au fost descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 10 (pagina 6 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate în timpul inspecției este menționat: „Extras e-mail către ***** către director.***** din 18.04.2019, 12:10, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 13 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. Sau ridicat 13 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 11 (pagina 6 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate” în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către ***** către director.***** din 28.08.2019, 5:39, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 2 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 2 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 12 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate” în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către ***** către director.***** din 30.08.2019, 4:10, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 10 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 10 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 13 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate în timpul inspecției este menționat: „Extras e-mail către director. ***** către ***** din 30.09.2019, 9:50, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 10 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 10 pagini despre care se menţionează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 14 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate” în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către director.***** către victor.baciu02l@gmail.com din 09.10.2019, 10:52, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 2 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 2 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 15 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către director.***** către victor.baciu021@gmail.com din 20.01.2020, 1:11, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 3 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 3 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 16 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate”, în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către director.***** către contabil.***** din 08.10.2019, 3:49, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 23 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 23 pagini despre care se menționează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.;

- la punctul 17 (pagina 7 din procesul-verbal) din tabelul copiilor ridicate în timpul inspecției este menţionat: „Extras e-mail către director. ***** către victor.baciu021@gmail.com din 14.04.2020, 11:56, cu anexe”. Nr. de pagini specificat în tabel: 16 pagini. Nu este clar de la cine a fost trimis mesajul. S-au ridicat 16 pagini despre care se menţionează doar anexe, fără a fi descrise clar documentele, denumirea lor, conținutul, etc.

Susţine că informația prezentată cu privire la actele contestate demonstrează existența încălcărilor grave legislative la întocmirea acestora, şi respectiv:

1. Ordinul Consiliului Concurenţei seria CC nr. ***** din 23 iunie 2022 nu conține obiectul şi scopul acestuia, nu respectă cerințele de calitate a actului administrativ indicate la art. 118, 119 Cod administrativ, art. 56 al Legii 183/2012, art. 20 al Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 şi 82 din Tratat.

2. Procesele-verbale nu au fost întocmite cu cerințele normative de rigoare şi probele menționate în procesele-verbale nu pot fi acceptate drept probe directe sau indirecte în cadrul investigației.

3. Inspecţia s-a desfăşurat cu încălcări grave, inclusiv înregistrarea video a întregii inspecții în lipsa competențelor Consiliului Concurenţei de a efectua această înregistrare,

Din cele menţionate, reclamanta constată că întreprinderile „Rapid Link" S.R.L. şi „Vigurcom" S.R.L. fac parte din același grup, sunt afiliate și, respectiv, nu pot fi învinuite în presupusa înțelegere de cartel. Astfel, decade însăşi obiectul inspecției „...eventuala încălcare a art. 5 din Legea concurenței...", motiv din care atât ordinul, cât şi procesele verbale cu toate probele acumulate în cadrul inspecției urmează a fi anulate.

Solicită reclamanta S.C. „Vigurcom" S.R.L. anularea ordinului Consiliului Concurenţei seria ***** din 23 iunie 2022 şi anularea procesului-verbal din 23 iunie 2022 cu toate probele acumulate în cadrul inspecţiei.

Hotărîrea instanţei de fond ce constituie obiectul apelului.

Prin hotărârea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, a fost anulat Ordinul președintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. 00057 din 23 iunie 2023 și Procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23 iunie 2022 la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a apelului.

Invocând ilegalitatea hotărârii instanței de fond, la 08 iulie 2024, Consiliul Concurenței a declarat apel asupra hotărârii Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024.

În conformitate cu prevederile art. 232 alin. (1) Cod administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată transmite neîntîrziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărîrii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că, la caz dispozitivul hotărîrii instanţei de fond a fost pronunţat public la 05 iulie 2024, iar cererea de apel a fost depusă la 08 iulie 2024, prin urmare Completul judiciar constată că, apelul declarat de Consiliul Concurenței a fost depus în interiorul termenului legal.

Potrivit art. 232 alin. (2) Cod administrativ, *motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărîrii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată.*

În speță, hotărîrea motivată a fost comunicată părții apelante la data de 09 ianuarie 2025, iar motivarea apelului a fost depusă la 07 februarie 2025, adică cu respectarea prevederilor art. 232 alin. (2) Cod administrativ.

Argumentele apelantului vis-a-vis de pretinsa ilegalitate a hotărîrii atacate cu apel.

În motivarea apelului, Consiliul Concurenței a indicat, a indicat că, în fapt, inspecția, în acord cu art. 56 alin. (2) al Legii concurenței, reprezintă un instrument procedural al autorității de concurență, de obținere a informațiilor şi a documentelor necesare, indiferent de suportul pe care se găsese şi locul aflării acestora, utilizat de Consiliul Concurenței pentru investigarea încălcării legislației concurențiale.

La data de 23.06.2022 a fost emis Ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** de a efectua inspecția inopinată la sediul întreprinderii „Vigurcom" SRL pentru a permite Consiliului Concurenței să obțină toate informațiile necesare scopului investigației inițiate prin Dispozițiile Plenului Consiliului Concurenței nr. 27 din 29.10.2020 şi să evalueze toate aspectele investigate legate de posibilele încălcări ale art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012, prin participarea intimatului cu oferte trucate în cadrul procedurii electronice de achiziții pentru piața privind achiziționarea lucrărilor de construcții complete sau parțiale și lucrări publice.

Respectiv, inspecția dispusă prin Ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23.06.2022, este parte componentă a investigațiilor dispuse prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 27.

Potrivit art. 5 alin. (3) lit. d) din Legea concurenței, acordurile anticoncurențiale sunt, în special, cele îndreptate spre participarea cu oferte trucate la licitații sau la orice alte forme de concurs de oferte. În acord cu art.4 al Legii concurenței, trucare a ofertelor - realizare, prin intermediul licitațiilor sau altor forme de concurs de oferte, a acordurilor anticoncurențiale ale întreprinderilor concurente referitoare la prețuri, la împărțirea piețelor, la sursele de aprovizionare sau la calitatea produselor.

În conformitate cu art. 65 din Legea concurenței în rezultatul finalizării investigației cazului se emite decizie, care este un act administrativ.

Menționează că Dispoziția de inițiere a investigației nu stabileşte comiterea unei încălcări a legislației concurențiale. Încălcarea legislației concurențiale se constată prin decizie a Plenului Consiliului Concurenței.

Dispoziția art. 56 alin. (11) din Legea concurenței, stabileşte întreprinderilor, asociațiilor de întreprinderi și autorităților administrației publice obligația să se supună inspecției Consiliului Concurenței. În speță, intimatul a permis desfășurarea inspecției și a onorat obligația legală de colaborare cu Consiliul Concurenței, prezentând copii certificate ale informațiilor şi documentelor găsite

la sediul intimatului aferente şi necesare scopului şi obiectului investigației, la solicitarea inspectorilor.

Consiliul Concurenței consideră că instanța de fond a efectuat un controlul judecătoresc formal al admisibilității acțiunii de contestare a Ordinului seria CC nr. ***** din 23.06.2022 și al Procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022, fără a elucida circumstanțe importante pentru soluționarea cauzei în privința procedurii administrative în cadrul căruia a fost emis ordinul şi procesul-verbal de inspecție contestat, natura actelor contestate, sunt sau nu acte administrative individuale, or operațiuni administrative care nu produc efecte juridice în acord cu art. 15 din Codul administrativ, pot fi contestate doar împreună cu actul prin care se finalizează procedura administrativă inițiată.

În context, Consiliul Concurenței apreciază Hotărârea Judecătoriei Chişinău sediul Centru din 05.07.2024 ca fiind ilegală, arbitrară şi neîntemeiată, pasibilă de a fi casată în temeiul art. 194 alin. (1) Cod administrativ, art. 386 alin. (1) lit. a)-d) și art. 387 lit. c) din Codul de procedură civilă, deoarece la examinarea cauzei: a) circumstanţele importante pentru soluționarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin; b) circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente; c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărâre, sînt în contradicție cu circumstanţele cauzei; d) normele de drept material au fost aplicate eronat.

În conformitate cu 194 alin. (2) din Codul administrativ, prima instanță, nu a stabilit circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei şi a interpretat eronat normele de drept material, atunci când a verificat întrunirea condițiilor pentru admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ în partea ce vizează anularea procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022 la sediul SRL „Vigurcom" şi a Ordinului preşedintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. *****.

Reiterează că ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** a fost emis în temeiul art. 56 din Legea concurenței, în cadrul procedurii administrative inițiate prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 27 din 29.10.2020 prin care s-a dispus inițierea investigației referitor la semnele încălcării art. 5 din Legea concurenței de către întreprinderile:

- „Vigurcom”SRL şi „Rapid LinkSRL în cadrul procedurii de achiziție publică nr. MD-1572350870650 privind achiziționarea lucrărilor de construcții complete sau parțiale şi lucrări publice, desfășurată de Serviciul Tehnologia Informației şi Securitate Cibernetică, având în vedere informațiile deținute de Consiliul Concurenței care indică la eventuală încălcare a Legii concurenței.

Menționează că procedura administrativă de investigație inițiată prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 27 din 29.10.2020, în cadrul căreia a avut loc inspecția dispusă prin Ordinul seria CC nr. 000059 din

23.06.2022, a finalizată prin adoptarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-27/20-06 din 05.04.20242. Prin decizia nr. DA-27/20-06 din 05.04.2024, Plenul a constatat încălcarea art. 5 alin. (1), alin. (3) lit. d) și art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței de către întreprinderile „Vigurcom" SRL și „Rapid Link" SRL prin participarea cu oferte trucate în cadrul procedurii de achiziție publică cu identificatorul MD1572350870650.

La data de 15.05.2024, „Vigurcom" SRL și „Rapid Link" SRL au contestat în judecată Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-27/20-06 din 05.04.2024, iar, în cererea de chemare în judecată, pe lângă anularea deciziei, concomitent, a solicitat anularea Procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022, care este obiectul prezentei cauze, contestat separat la data de 20.07.2022 când procedura administrativă de investigație dispusă prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenţei nr. 27 din 29.10.2020 nu a fost finalizată. Dosarul fiind înregistrat cu nr. 3-2733/2024, în prezent, se află în examinare la Judecătoria Chișinău sediul Rîşcani, judecătorul Ina Pruteanu.

Respectiv, atrage atenția că, în prezent, intimatul a contestat, de două ori, Procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022, prima dată - până la finalizarea procedurii administrative (prezenta cauză, dosar nr. 3-1850/2022) și, a doua oară - după finalizarea procedurii administrative împreună cu actul administrativ individual defavorabil intimatului - Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA27/20-06 din 05.04.2024 (nr. 3-2733/2024). Ambele acțiuni de contencios administrativ sunt pe rol.

Astfel, se denotă că instanța de fond nu a luat în considerare circumstanțele de fapt care relevă că procedurile administrative de investigație continuă în scopul cărora a fost efectuată inspecție şi că acestea nu au fost finalizate. Înainte de a purcede la verificarea legalității procedurii administrative, a ordinului de inspecție contestat, cât și a procesului-verbal de inspecție, a fost imperios necesar de a constata şi a aprecia normele materiale care reglementează activitatea administrativă şi procedura administrativă de investigație în raport cu actele contestate şi dacă acestea sunt executorii.

Subliniază că problema juridică supusă examinării, este de importanță fundamentală pentru formarea şi dezvoltarea jurisprudenței ce vizează domeniul concurenței – aspecte legate de verificarea legalității ordinelor de inspecție inopinate emise de Consiliul Concurenței în temeiul art. 56 din Legea concurenței, întrucât până la moment nu au existat cazuri definitive şi irevocabile de anulare de către instanțele de judecată a ordinelor de inspecție dispuse în cadrul investigațiilor Consiliului Concurenței în vederea examinării semnelor încălcărilor Legii concurenței, în cursul realizării procedurii administrative de investigație și până la emiterea unei decizii (act administrativ individual) prin care să fie finalizată investigația.

Instanța de fond, în temeiul art. 224 alin. (2) Cod administrativ, a pus în executare sarcina pozitivă de a înlătura, toate consecințele punerii în executare a actului administrativ contestat - Ordinul seria CC nr. ***** din 23.06.2022 şi a anulat procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022.

Procesul-verbal din 23.06.2022 privind efectuarea inspecţiei reprezintă un înscris în care se consemnează constatări despre acțiunile membrilor delegați, precum şi a reprezentanților întreprinderii pe parcursul inspecției în conformitate cu art. 56 alin. (14) din Legea concurenței, deci nefiind un act separat care produce efecte juridice.

Urmare a întocmirii procesului-verbal din 23.06.2022, în acord cu art. 56 alin. (15) din Legea concurenței, intimatul a fost obligat să confirme prin semnătură, inclusiv prin intermediul persoanelor cu funcție de răspundere sau altui reprezentant al său, primirea exemplarului de proces-verbal, chiar şi în caz de dezacord cu constatările expuse în acesta.

Respectiv, în sensul art. 15 alin. (1) și (2) Cod administrativ, cu luarea în considerare a concluziei Curții de Apel Chişinău din decizia din 09.09.2024, dosar nr. 3r-747/24, rezultă că ordinul seria CC nr. ***** din 23.06.2022 şi procesul-verbal de desfăşurare a inspecției din 23.06.2022 constituie operațiuni administrative premergătoare, întreprinse de autoritatea publică în cadrul procedurilor administrative, care au ca scop acumularea de probelor în procedurile de examinare a presupusului cazuri de încălcare a legislației concurențiale, în temeiul art. 52 alin. (3) din Legea concurenței.

Totodată, atrage atenția că Legea concurenței nu prevede modalitatea de contestare a procesului-verbal de inspecție. Art. 47 al Legii concurenței stabileşte modul de contestare/atacare a actelor administrative ale Consiliului Concurenţei în instanța de judecată, dar nu a operațiunilor administrative. Prin urmare, acțiunea în partea anulării procesului-verbal, dar și a ordinului de inspecție contestat în lumina constatărilor Curții de Apel Chișinău din decizia din 09.09.2024, dosar nr. 3r-747/24, a fost pasibilă de a fi declarată inadmisibilă, în temeiul lit. e) a alin. (2) al art.207 din Codul administrativ şi, prin urmare soluția instanței de fond din hotărârea judecătorească contestată este neîntemeiată și ilegală, pasibilă de a fi casată.

În scopul asigurării consolidării securității raporturilor juridice cu titlu de exemplu, prezentă instanței practica judiciară vizată în Încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîşcani din 22.12.2023, dosar nr. 3-1886/2022, prin care a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrative formulate de „Victiana", persoană terță „Rapid Link„ SRL în partea anulării procesului verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022 la sediul„Victiana"SRL, pe motiv că ultimul nu este un act administrativ individul defavorabil, ci o operațiune administrativă neexecutorie, care nu produce de sine stătător efecte juridice și

poate fi contestat doar concomitent cu actul administrativ individual defavorabil. De asemenea, menționează Încheierea Judecătoriei Chişinău sediul Rîşcani din 15.04.2022, dosar nr. 3-1357/2021 și Încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîşcani din 23.05.2022, dosar nr. 3-644/2021, în care, instanța de fond, la fel, a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ în partea anulării procesului-verbal privind efectuarea inspecțiilor de către Consiliul Concurenței, pe motiv că, ultimul nu este un act administrativ individul defavorabil.

Încheierile judecătorești dosar nr. 3-1886/2022, dosar nr. 3-1357/2021 şi dosar nr. 3-644/2021 nu au fost contestate de către părți, devenind astfel irevocabile prin necontestare.

În alt context, atrage atenția, că în practica Curții de Apel Chișinău, ordinele de inspecție emise de Consiliul Concurenței contestate la etapa procedurii administrative de investigație în derulare, au constituit anterior obiect al controlului de legalitate. Curtea a pronunțat, următoarele acte judecătoreşti:

1) decizia în dosarul nr. 3a-460/243 (Judecătorii Ghenadie Mîra, Victoria Sîrbu şi Angela Braga) din 11.07.2024 prin care a fost menținută hotărârea Judecătoriei Chişinău sediul Rîşcani din 22.12.2023 ce a admis acțiunea în contencios administrativ înaintată de către „Victiana" SRL privind anularea ordinului de inspecție, la etapa când procedura administrativă de investigație este în derulare, considerând că ordinul de inspecție este un act administrativ individual defavorabil.

Decizia Curții dosar nr. 3a-460/24 a fost contestată cu recurs. La moment, nu sunt informații pe pagina web a Curții Supreme de Justiție despre data examinării amdisibilității recursului depus de către Consiliul Concurenței.

2) decizia irevocabilă în dosarul nr. 3r-747/24 (Judecătorii Ghenadie Mîra, Victoria Sîrbu şi Angela Braga) din 09.09.2024, în calitate de instanța de recurs, Curtea a menținut încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîşcani din 21.05.2024 care a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de către SC "GBG-MLD" SRL împotriva Consiliului Concurenței privind anularea ordinului de inspecție, la etapa când procedura administrativă de investigație este în derulare, considerând că ordinul de inspecție nu conține careva dispoziții executorii (interdicții temporare, prescripții obligatorii, suspendarea activității etc.), iar faptul că, în ordin au fost incluse obligația de colaborare și răspunderea/sancțiunile prevăzute de legislație, nu constituie dispoziții executorii stabilite individual reclamantei/recurente, acestea fiind generale şi obligatorii în temeiul Legii 183/2012 pentru toate entitățile supuse controlului, motiv din care, Curtea a considerat că prima instanță corect a conchis de a declara acțiunea inadmisibilă, în baza art. 207 alin. (2) lit. e) Cod Administrativ.

În același context, Curtea a reținut că faptele și operațiunile administrative nu pot face obiectul acțiunii în contencios administrativ, în scopul verificării

legalităţii lor, chiar dacă autoritatea a indicat că subiectul ar avea dreptul de a sesiza instanța de judecată, cu referire la prevederile legii precitate din Legea concurenței.

Curtea a menționat că Codul administrativ recunoaşte ca obiect al acțiunii doar actul administrativ şi nesoluționarea unei cereri în termenul prescris. Este important a se evidenția, că prevederile Legii concurenței care ar oferi dreptul de contestare a Ordinului prin care se dispune efectuarea inspecției sunt adoptate anterior Codului administrative, care, începând cu 01.04.2019 reglementează procedura de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Instanța de recurs a ținut să menționeze că este contrară normelor legale, emiterea în cadrul unei şi aceleiaşi proceduri administrative a două hotărâri judecătoreşti, or, principiul legalității indică expres că autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea și alte acte normative. Astfel, legalitatea procedurii administrative se examinează în cadrul acţiunii în contencios administrativ privind anularea actului administrativ emis la finele procedurii administrative.

Decizia Curții de Apel Chișinău în dosarul nr. 3r-747/24 din 09.09.2024 este irevocabilă și are o dată ulterioară adoptării hotărârii din 05.07.2024, contestată în prezentul apel.

Cu luare în considerarea a constatărilor Curții din decizia în dosarul nr. 3r-747/24 din 09.09.2024, Consiliul Concurenței consideră că, instanța de fond a reținut, eronat și neîntemeiat, la pagina 10 din hotărârea din 05.07.2024 că obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie anularea actului administrativ defavorabil şi obligarea autorității publice de a emite act administrativ individual favorabil.

Această constatare eronată de aplicare a normelor de drept material asupra circumstanțelor importante pentru soluționarea cauzei, a determinat luarea soluției greșite reţinute la pagina 11 din hotărârea din 05.07.2024, prin care, instanța de fond a notat că acțiunea înaintată în speță este admisibilă.

În conformitate cu prevederile art. 207 alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite conditiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

În acord cu dispozițiile art. 219 alin. (2) și (3) Cod administrativ, instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

Reieşind din cele sus enunțate, se relevă, cert, existența deciziilor contradictorii în practica judecătorească în cauzele de soluționare a acțiunilor privind anularea ordinelor de inspecție până la finalizarea procedurii administrative de investigație, fapt care nu asigură coerența jurisprudenței. Astfel, întru asigurarea principiilor care garantează că jurisprudența trebuie să fie unitară și constantă, în special, să fie evitate deciziile contradictorii, circumstanțele relatate sus îndreptățesc înaintarea apelului declarat, admiterea lui, cu casarea integrală a Hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru nr. 3-1850/2022 din 05.07.2024 şi emiterea unei noi decizii prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de către„Vigurcom" SRL cu privire la anularea ordinului preşedintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23.06.2023 şi procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022 la sediul „Vigurcom" SRL să fie declarată inadmisibilă, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ.

În subsidiar, Consiliul Concurenței solicită casarea integrală a Hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru nr. 3-1850/2022 din 05.07.2024 şi emiterea unei noi decizii prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de către „Vigurcom" SRL cu privire la anularea ordinului preşedintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23.06.2023 şi procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022 la sediul „Vigurcom" SRL, să fie respinsă ca neîntemeiată, prezentând următoarele argumente.

La pagina 16 a hotărârii judecătoreşti din 05.07.2024, instanța de fond a constatat: *„În speță, însă deşi ordinul contestat conține motivarea în drept, motivarea de fapt nu corespunde exigențelor legale, astfel încât conținutul ordinului contestat este generalizat, fără a oferi o justificare corespunzătoare exigentelor legale referitoare la necesitatea inspecției, scopul şi obiectul acesteia.".*

În obiecție, menționează că instanța nu a indicat, în concret, căror exigențe legale motivarea de fapt din ordinul de inspecție nu corespunde și în ce mod există această necorespundere pentru fiecare exigență legală, dar s-a limitat la copierea cadrului normativ, în speță, a dispozițiilor art. 118 din Codul administrativ, fără a face o legătură cu conținutul ordinului de inspecție, astfel fiind eludat dreptul la un proces echitabil ce prezumă dreptul la o hotărâre motivată.

Totodată, instanța de fond nu s-a expus asupra explicațiilor Consiliului Concurenței în obiecție la pretențiile reclamantului, ce vizează faptul că Legea concurenței nu stabileşte careva exigențe legale de motivare de fapt, decât cele prevăzute la art. 56 alin. (1) din Legea concurenței și care se regăsesc în conținutul ordinului de inspecție.

Din prevederile art. 56 alin. (1) din Legea concurenței, rezultă condițiile obligatorii de legalitate pe care trebuie să le conțină ordinul Consiliului Concurenței, respectate la emiterea acestuia.

În ordinul contestat, Consiliul Concurenței a indicat scopul şi obiectul inspecţiei, data la care începe inspecţia şi sancţiunile prevăzute la art. 68-70 şi 76 din Legea concurenței, precum şi dreptul de a ataca ordinul în instanța de judecată, aşa cu este prevăzut de lege.

Deci, cerințele de formă a ordinului de inspecție stabilite de art. 56 alin. (1) din Legea concurenței reprezintă dispoziții generale şi obligatorii în temeiul Legii 183/2012 pentru toate entitățile supuse controlului.

În speță, instanța nu au ținut cont de prevederile art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, lăsând fără apreciere existența şi aplicabilitatea cadrului normativ specific al litigiului, care face parte din dreptul concurenței și faptul că raporturile juridice administrative în cadrul investigației declanşate de autoritatea de concurență sunt reglementate prin norme legislative speciale stabilite de Legea concurenței, derogatorii de la prevederile Codului întrucât această reglementare este absolut necesară şi nu contravine principiilor prezentului cod.

Or, actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile şi obiecțiile formulate de către părți, ceea ce, în hotărârea judecătorească contestată lipseşte. Principiul procesului echitabil reclamă că hotărârea să fie motivată, justițiabilul având posibilitatea să cunoască motivele care l-au făcut pe judecător să adopte una sau altă soluție și să le conteste dacă sistemul prevedea o cale de atac împotriva acestei hotărâri, lipsa motivării unei decizii judiciare, pune în pericol dreptul la un proces echitabil (cauza Kaufman vs. Belgia, 1986).

Astfel, în lipsa motivării clare, Consiliul Concurenței nu a avut posibilitatea de a cunoaşte raționamentul care a stat la baza aprecierii instanței că conținutul ordinului de inspecție este generalizat şi, în baza căror criterii instanța de judecată a ajuns la această concluzie şi a adoptat soluția de a anula ordinul de inspecție și procesul-verbal de inspecție din 23.06.2022. Or, simpla invocare a instanței: *„argumentele pârâtului referitoare la faptul că aceste date pot fi deduse din ordinul contestat şi dispoziţia din 29.10.2020 nu corespunde cerinţelor legale citate supra, motiv pentru care acest argument urmează a fi respins, inclusiv din considerentul că obiectul, scopul şi necesitatea unei inspecţii, constituie o garanţie fundamentală a dreptului de apărare al persoanei investigate",* nu echivalează cu o motivare clară și expresă.

În context, evidențiază că instanța nu a elucidat pe deplin circumstanțele cauzei, importante pentru caz, când a ajuns la concluzia supra, întrucât, nu a stabilit dreptul pretins vătămat cu luare în considerație a dispozițiilor art. 56 alin. (10) din Legea concurenței, care prevede expres drepturile subiectului supus

inspecției: a) să ia cunoștință de dispoziția de investigație a cazului, de ordinul în baza căruia a fost dispusă efectuarea inspecţiei și de delegația de inspecţie și să obțină cîte o copie de pe acestea; b) să obţină un exemplar al proceselor-verbale privind efectuarea inspecției; c) să prezinte probe în cadrul efectuării inspecției; d) să prezinte explicații înregistrate sub orice formă referitoare la obiectul şi scopul inspecţiei; e) să identifice datele şi informaţiile ce constituie secret comercial şi alte informații confidenţiale furnizate de el în procesul efectuării inspecţiei; f) să obţină copii de pe toate registrele sau documentele ridicate pe parcursul inspecţiei şi lista acestor registre şi documente semnată de angajații Consiliului Concurenţei care desfăşoară inspecţia; g) să fie asistat de avocaţi, de alți reprezentanţi împuterniciți conform legislației. Lipsa acestora nu poate fi invocată de subiectul supus inspecţiei drept temei pentru amînarea inspecţiei.

Consiliul Concurenței nu a încălcat nici unul din drepturile specificate de art. 56 alin. (10) din Legea concurenței și probe în acest sens nu au fost prezentate.

Deasemenea, instanța a ignorant prevederile art. 58 din Legea concurenței, care stabilesc expres modalitățile prin care Consiliul garantează dreptul de apărare a părților în cadrul procedurilor de investigaţie: prin acordarea dreptului de a-şi exprima punctul de vedere cu privire la concluziile şi propunerile din raportul de investigaţie; prin asigurarea accesului la dosar şi dreptului la audieri.

Prin prisma art. 58 din Legea concurenței, intimatul poate să își valorifice pe deplin dreptul la apărare numai după trimiterea raportului de investigație, care în speță intimatul nu l-a primit la data înaintării acțiunii de contencios administrativ, investigația fiind în derulare, la etapa de acumulare/obținere a probelor.

Cu titlu de exemplu de jurisprudență, menționează concluzia CJUE din cazul Orange/Comisia, T-402/13, dacă aceste drepturi ar fi extinse la perioada care precedă trimiterea comunicării privind obiecțiunile (termenul comunicării privind obiecțiunile este similar cu termenul raport de investigație din Legea concurenței), eficacitatea investigației Comisiei ar fi compromisă, întrucât, încă din etapa investigării preliminare, întreprinderea în cauză ar fi în măsură să identifice informațiile care sunt cunoscute de Comisie și, în consecință, pe cele care îi pot fi încă ascunse (Hotărârea din 25 noiembrie 2014, Orange/Comisia, T-402/13, EU:T:2014:991, punctul 78 şi jurisprudența citată).

Deci, Instanța nu a elucidat care este dreptul vătămat al intimatului prin emiterea ordinului de inspecție, cu luarea în considerație a tuturor circumstanțelor de fapt și de drept importante pentru soluționarea cauzei. De asemenea, prima instanță nu a constatat și elucidat pe deplin circumstanțele cauzei şi aspectele specifice ale investigației şi dispozițiile legislației concurențiale aplicabile şi nu a reflectat în hotărâre, dispoziția legală și actul normativ care prevede expres sarcina infra a autorității de concurență, pentru ca Consiliul să înțeleagă motivele concluziilor sale atunci când a notat în hotărârea judecătorească „întinderea

obligației de motivare a ordinelor de inspecție nu poate fi restrânsă din rațiuni ce țin de eficiența investigației, astfel încât autoritatea publică are sarcina să indice, cât mai precis posibil, prezumțiile pe care intenționează să le verifice, anume se caută și ce elemente trebuie să privească inspecția, condiții ce nu regăsesc ca fiind respectate în cazul dat."

Or, indicarea în ordin cât mai precis posibil, prezumțiile pe care intenționează să le verifice, ce anume se caută și ce elemente trebuie să privească inspecția, ar putea fi în măsură să compromită eficacitatea investigației.

Dat fiind faptul că în hotărâre instanța nu a explicat clar care sunt carențele ce conduc la concluzia că textul ordinului de inspecție emis, nu este corespunzător, Consiliul Concurenței este în imposibilitate de a se apăra și a demonstra că informația ce se conține în ordinul de inspecție corespunde criteriilor de motivare și conține obiectul şi scopul. Instanța a omis să motiveze de ce probele Consiliului Concurenței sunt insuficiente sau nu demonstrează că ordinul este motivat şi care sunt considerentele instanței din care a rezultat că intimatul nu a fost în măsură să înțeleagă din conținutul ordinului și dispoziției de inițiere a investigației, în care procedură de achiziție investigată se verifică semnele participării cu oferte trucate. Or, procedura de achiziție indicată în ordinul de inspecție este unică şi irepetabile.

În conformitate cu pct. 46 din Hotărârea Guvernului nr. 986/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice" (MTender), informația prezentată în cadrul Registrului prin SIA RSAP (MTender) are caracter oficial.

Astfel„„Vigurcom" SRL a fost în măsură să cunoască și să evalueze întinderea obligației de a coopera cu angajații Consiliului Concurenței delegați din conținutul ordinului de inspecție, garantându-i, în acest mod, drepturile la apărare. Înregistrările video a inspecției din 23.06.2022 și procesul-verbal al inspecției din 23.06.2022 din dosarul administrativ demonstrează că intimatul a cunoscut obiectul și scopul inspecției și a evaluat pe deplin întinderea obligației de a coopera, prezentând informații și documente legate de achiziția publică investigată indicată în ordin și dispoziție de inițiere și, a oferit explicații legate de procedura de achiziție, participarea sa, oferta depuse și legătura avută cu SRL „Rapid Link” în cadrul achiziției publice.

Astfel, în cadrul efectuării inspecției, intimatul a primit explicații şi exercitat pe deplin drepturile sale prevăzute de art. 56. Deci, probe care să indice contrariu nu există și, prin urmare, cele sus relatate, demonstrează că instanța a apreciat, arbitrar şi formal, conținutul de facto a ordinului inspecției contestat, fără a lua în considerare înregistrarea video ale inspecției şi explicațiilor reprezentanților intimatului în cadrul inspecției, nu a stabilit cu certitudine normele juridice ce

guvernează raportul juridic litigios, ajungând greşit la concluzia de a admite acțiunea.

În cele din urmă, subliniază că intervențiile Consiliului Concurenței prin intermediul inspecției cu caracter inopinat la sediile întreprinderilor investigate sunt de importanță deosebită, în măsura în care sunt menite să permită autorității să asigure eficiența și scopul inspecției în cazurile de investigare a semnelor de participare cu oferte trucate în cadrul achizițiilor publice şi să obțină probe cu privire la încălcarea Legii concurenței și caracterul ilicit al comportamentului întreprins de întreprinderi pentru mimarea concurenței în locurile în care pot fi căutate diverse informații care nu sunt pe deplin cunoscute sau pe deplin identificate de autoritate și aceste probe sunt în mod normal găsite, adică în sediul întreprinderii. Fără această competență, autoritatea de concurență ar fi în imposibilitate obiectivă de a obține informațiile necesare desfăşurării investigației în cazurile în care întreprinderile implicate ar refuza să coopereze sau ar adopta o atitudine obstructivă.

Cu titlu de practică judecătorească invocă concluzia Curții de Apel Chişinău în decizia din 12.06.2019 dosar nr. 3a-168/19 (menținută prin încheierea Curții Supreme de Justiție nr. 3ra-295/2021 din 07.04.2021) prin care s-a menționat că în condițiile în care interdicția de a participa la acorduri anticoncurențiale sunt notorii, în mod obişnuit, activitățile pe care acestea le presupun se desfășoară în mod clandestin, iar documentația aferentă acestora este redusă la minimum, astfel încât este necesar ca anumite detalii să fie reconstituite prin deducții logice. Inspecția din 23.06.2022 a fost una necesară în scopul investigației inițiate, a avut temei de drept și a fost justificată pe temeiurile şi scopul prevăzut de lege, fiind desfăşurată cu asigurarea respectării drepturilor intimatului, descriind obiectul și scopul investigației suficient de clar în ordin, astfel încât intimatul a înțeles obiectul și limitele colaborării cu autoritatea de concurență.

Luând în considerare, principiul proporționalității prevăzut la art. 29 din Codul administrativ, autoritatea de concurență în conformitate cu Legea concurenței trebuie să aibă posibilitatea de a aprecia "cum este mai bine,, în vederea utilizării instrumentelor procedurale legale de obținere a probelor în scopul investigării presupusului caz de cartel dur manifestat prin coordonarea comportamentului în vederea stabilirii prețului în cadrul achiziției publice, cum ar fi cel prevăzut de art. 56 din Legea concurenței. Conform art. 21 și art. 137 din Codul administrativ, Consiliul Concurenței acționat cu bună-credință și nu a admis nici un viciu la emiterea ordinului de inspecție contestat și la desfășurarea inspecției, fiindcă inspecția este conformă legii şi este o măsură proporțională scopului urmărit de a investiga presupusa încălcare a legii.

Astfel, intervenția autorității de concurență prin emiterea Ordinului seria CC nr. ***** din 23.06.2022 a fost una necesară, a avut temei de drept şi a fost

justificată pe temeiurile prevăzute de lege şi de fapt, asigurând respectarea drepturilor intimatului supus inspecţiei prin precizarea în ordin a obiectului și scopului investigației.

În temeiul celor menționate, partea apelantă solicită admiterea apelului, aasarea integrală a Hotărârii Judecătoriei Chişinău sediul Centru din 05.07.2024, cu adoptarea unei decizii noi prin care acţiunea înaintată de „Vigurcom" SRL privind anularea Ordinului preşedintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23.06.2022 și procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022, să fie declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (2) lit e) din Codul administrativ; în subsidiar, casarea integrală a Hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 05.07.2024 cu adoptarea unei decizii noi prin care acțiunea înaintată de„Vigurcom" SRL privind anularea Ordinului preşedintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23.06.2022 şi procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23.06.2022, să fie respinsă ca neîntemeiată.

Argumentele participanţilor la proces:

Reprezentantul părții apelante Consiliul Concurenței, Elena Sedlețchi, în ședința instanței de apel a susținut integral argumentele indicate în motivarea apelului, a solicitat admiterea acestuia în sensul formulat.

Reprezentantul părții intimate S.C. „Vigurcom” S.R.L. avocata Viorica Cărare, în ședința instanței de apel a pledat pentru respingerea apelului declarat de Consiliul Concurenței, cu menținerea hotărîrii instanței de fond ca fiind legală și întemeiată.

Audiind participanții prezenți la proces, studiind materialele dosarului şi înscrisurile administrate, verificând argumentele expuse în cererea de apel, precum și cercetând din oficiu starea de fapt în baza tuturor probelor administrate la caz, Completul judiciar specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru conchide că apelul declarat de Consiliul Concurenței este întemeiat, motiv din care urmează a fi admis cu casarea hotărîrii Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, din următoarele considerente.

Aprecierea instanţei de apel a argumentelor părţilor şi cadrului legal aplicabil speţei:

În conformitate cu prevederile art. 195 Cod administrativ, *procedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu excepţia art.169–171.*

Potrivit dispoziţiilor art.219 alin. (1), (3) Cod administrativ, *(1) Instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. (3) Instanța de judecată*

nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, *examinînd cererea de apel, instanţa de apel adoptă una dintre următoarele decizii- casează integral hotărîrea primei instanţe şi emite o nouă decizie.*

Potrivit dispozițiilor art. 386 alin. (1) Cod de procedură civilă, *hotărîrea primei instanţe se casează sau se modifică de instanţa de apel dacă:*

a) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei nu au fost constatate şi elucidate pe deplin;

b) circumstanţele importante pentru soluţionarea cauzei, pe care prima instanţă le consideră constatate, nu au fost dovedite cu probe veridice şi suficiente;

c) concluziile primei instanţe, expuse în hotărîre, sînt în contradicţie cu circumstanţele cauzei;

d) normele de drept material sau normele de drept procedural au fost încălcate sau aplicate eronat.

Conform art. 239 Codul de procedură civilă, *hotărârea judecătorească trebuie să fie legală şi întemeiată. Instanţa îşi întemeiază hotărârea numai pe circumstanţele constatate nemijlocit de instanţă şi pe probele cercetate în şedinţă de judecată.*

În temeiul art.240 alin. (1) Cod de procedură civilă, *la deliberarea hotărîrii, instanţa judecătorească apreciază probele, determină circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea cauzelor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părţi, legea aplicabilă soluţionării cauzei şi admisibilitatea acţiunii.*

Hotărârea este întemeiată, dacă în ea sunt expuse toate circumstanţele care au importanţă la soluţionarea cauzei şi care au fost verificate în şedinţa de judecată multilateral, complet, fiind elucidate probele privind circumstanţele constatate ale cauzei.

Prevederile legale enunţate impun în mod expres, obligația instanţei de apel să verifice circumstanţele şi raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanţe, precum şi cele care nu au fost stabilite şi este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei şi să se pronunţe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Respectiv, conform practicii CEDO instanţa de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligaţia să examineze efectiv problemele esenţiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară. (*Hirro Balani c. Spaniei*, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; *Georgiadis v. Greciei* nr.21522/93 din 29.05.1997 §43).

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru, analizând legalitatea hotărârii pronunţate în raport cu prevederile art.225 Cod administrativ; art. 239-241 CPC, concluzionează că hotărârea instanţei de fond este adoptată cu aprecierea eronată a normelor materiale în coroborare cu circumstanţele faptice ale cauzei, motiv din care urmează a fi casată cu emiterea unei noi decizii de respingere integrală a acțiunii în contencios administrativ formulate de S.C. „Vigurcom" S.R.L..

Materialul probatoriu administrat de instanţa de fond, denotă următoarea situaţie;

<u>În fapt:</u>

Materialele cauzei atestă că, prin dispoziţia Plenului Consiliului Concurenţei nr. 27 din 29 octombrie 2020 s-a dispus iniţierea investigaţiei referitoare la semnele încălcării art. 5 din Legea concurenţei de către întreprinderile S.C. „Vigurcom" S.R.L. şi S.C. „Rapid Link" S.R.L. prin participarea cu oferte trucate în cadrul procedurii electronice de achiziţii nr. *****, organizată şi desfăşurată de Serviciul Tehnologia Informaţiei şi Securitate Cibernetică, privind achiziţionarea lucrărilor de construcţii complete sau parţiale şi lucrări publice (fila dosarului nr. 22).

Prin ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23 iunie 2022 s-a ordonat în conformitate cu art. 56 alin. (1) al Legii concurenţei efectuarea inspecţiei la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L., precum şi în orice alte încăperi, terenuri şi/sau mijloace de transport aflate în posesia, folosinţa sau proprietatea acesteia, inspecţia urmând să înceapă la 23 iunie 2022 şi să nu depăşească 10 zile (fila dosarului 33).

În baza acestui ordin s-a eliberat delegaţia de inspecţie seria CC nr. 000157 din 23 iunie 2022 (fila dosarului nr. 34).

În cadrul efectuării inspecţiei persoanele delegate de Consiliul Concurenței au întocmit procesul-verbal privind efectuarea inspecţiei la data de 23 iunie 2022 între orele 09:49 şi 16:25, fiind oferit termen S.C. „Vigurcom" S.R.L. până la 01 iulie 2022 de a transmite Consiliului Concurenţei punctul său de vedere la informaţiile cuprinse în documentele ridicate (filele dosarului 23-30).

Manifestînd dezacordul cu Ordinul președintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. 00057 din 23 iunie 2023 și cu Procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23 iunie 2022, S.C. „Vigurcom" S.R.L. a sesizat instanța de contencios administrativ cu prezenta acțiune, prin care a solicitat anularea acestora.

<u>Admisibilitatea acțiunii:</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 20. *Acţiunea în contencios administrativ*

Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o

libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Articolul 206. *Felurile acţiunilor în contencios administrativ*

(1) O acţiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

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

Reieșind din cerințele formulate, rezultă că, acțiunea reclamantei este una în contestare.

Articolul 191. *Competenţa jurisdicţională pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Cu excepţia cazurilor prevăzute la alin.(2) şi (3), judecătoriile soluţionează în fond toate acţiunile în contencios administrativ.

Articolul 196. *Competenţa teritorială pentru acţiunea în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contencios administrativ se depune la instanţa de judecată în a cărei rază teritorială îşi are sediul autoritatea publică care a desfăşurat activitatea administrativă contestată, daca legea nu prevede altfel.

Ținînd cont de obiectul acțiunii și avînd în vedere prevederile art.191 alin.(1) Cod administrativ, examinarea prezentei cauze ține de competența Judecătoriei Chișinău, or obiectul acesteia nu se regăsește în excepțiile de la alin.(2) și (3) a art.191 Cod administrativ.

Astfel, acțiunea în contencios administrativ a fost înaintată de reclamantă cu respectarea competenței jurisdicționale și teritoriale.

Articolul 17. *Dreptul vătămat*

Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

Articolul 39. *Accesul liber la justiţie*

(1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

(2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanţei de judecată competente.

Articolul 189. *Înaintarea acţiunii în contencios administrativ*

(1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

Articolul 10. *Actul administrativ individual*

(1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă

măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Articolul 11. *Categoriile actelor administrative individuale*

(1) 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.

Instanța de apel statuează că, Ordinul președintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. 00057 din 23 iunie 2023 constituie un act administrativ individual defavorabil reclamantului iar Procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23 iunie 2022 la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L.reprezintă o operațiune administrativă în sensul prevederilor art. 15 Cod administrative.

Articolul 163. *Neefectuarea procedurii de examinare a cererii prealabile*

Procedura de examinare a cererii prealabile nu se efectuează dacă:

c) legea prevede expres adresarea nemijlocită în instanţa de judecată.

Potrivit art. 56 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012*, în scopul efectuării investigaţiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenţei poate să efectueze inspecţiile necesare la întreprinderi şi la asociaţii de întreprinderi. Efectuarea inspecţiilor* ***este dispusă prin ordin*** *emis de preşedintele Consiliului Concurenţei, în care se indică scopul şi obiectul inspecţiei, data la care începe inspecţia şi sancţiunile prevăzute la art. 68–70 şi 76, precum şi dreptul de a ataca ordinul în instanţa de judecată.*

Potrivit art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012, *deciziile şi prescripţiile Consiliului Concurenţei,* ***precum şi ordinele prevăzute la art. 56 alin. (1) pot fi atacate, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora de către părţi, nemijlocit în instanţa de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară depunerea unei cereri prealabile.***

În acest context Completul judiciar menționează că, art. 56 alin. (1) și art. 47 alin. (1) din Legea Concurenței nr. 183/2012 instituie o regulă specială. Legiuitorul a prevăzut expres că Ordinul privind efectuarea inspecției poate fi atacat „nemijlocit în instanța de contencios administrativ".

Instanța de apel subliniază că, inspecția reprezintă o ingerință majoră în dreptul la inviolabilitatea sediului și a corespondenței. Dacă reclamantul ar fi obligat să aștepte finalizarea investigației (care poate dura ani) pentru a contesta legalitatea inspecției, dreptul la protecție judiciară ar deveni iluzoriu. Jurisprudența CEDO subliniază că trebuie să existe un control judiciar efectiv asupra măsurilor de inspecție, iar legislația națională (prin art. 47) asigură exact acest mecanism de control imediat. Prin urmare, argumentul părții apelante

precum că acțiunea este inadmisibilă prin prisma art.207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, invocînd că ordinul contestat este o operațiune administrativă care nu produce efecte juridice, este unul neîntemeiat.

Articolul 209. *Termenul de înaintare a acţiunii în contencios administrativ*

(1) Acţiunea în contestare şi acţiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la:

b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă.

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de S.C. „Vigurcom" S.R.L. la data de 20.07.2022, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

<u>Referitor la fondul acțiunii.</u>

Prevederi relevante ale Codului administrative sunt următoarele:

Articolul 224. *Hotărîrile instanţei de judecată*

(1) Examinînd acţiunea în contencios administrativ în fond, instanţa de judecată adoptă una dintre următoarele hotărîri:

a) în baza unei acțiuni în contestare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual, precum și o eventuală decizie de soluționare a cererii prealabile, dacă acestea sînt ilegale și prin ele reclamantul este vătămat în drepturile sale;

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, a fost anulat Ordinul președintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. 00057 din 23 iunie 2023 și Procesul-verbal privind efectuarea inspecției din 23 iunie 2022 la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L.

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru, apreciază hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, ca fiind neîntemeiată din considerentele ce vor fi expuse încontinuare.

<u>LEGISLAȚIA PERTINENTĂ (în vigoare la data inițierii procedurii administrative):</u>

Codul administrativ al republicii Moldova:

Articolul 2. Reglementarea raporturilor administrative

(2) Anumite aspecte ce țin 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 și nu contravine principiilor prezentului cod.

Articolul 119. Certitudinea și forma actului administrativ individual

(1) Conținutul unui act administrativ individual trebuie să fie suficient de cert.

(2) Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreționar corespunzător obligațiilor sale. Actul administrativ scris poate fi emis pe suport de hârtie sau în formă de document electronic.

Legea concurenței nr. 183 din 11.07.2012:

Articolul 4. Noţiuni principale

În sensul prezentei legi, noţiunile principale utilizate sînt noţiuni autonome ale domeniului concurenţei şi semnifică următoarele:

trucare a ofertelor – realizare, prin intermediul licitaţiilor sau altor forme de concurs de oferte, a acordurilor anticoncurenţiale ale întreprinderilor concurente referitoare la preţuri, la împărţirea pieţelor, la sursele de aprovizionare sau la calitatea produselor.

Articolul 5. Interzicerea acordurilor anticoncurenţiale

(1) Sînt interzise, fără a fi necesară o decizie prealabilă în acest sens, orice acorduri între întreprinderi sau asociaţii de întreprinderi, orice decizii ale asociaţiilor de întreprinderi şi orice practici concertate (denumite în continuare acorduri) care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrîngerea sau denaturarea concurenţei pe piaţa Republicii Moldova sau pe o parte a acesteia.

(2) Acordurile interzise în temeiul prezentului articol sînt nule de drept.

(3) Acordurile anticoncurenţiale sînt, în special, cele îndreptate spre:

d) participarea cu oferte trucate la licitaţii sau la orice alte forme de concurs de oferte;

(4) Acordurile încheiate între întreprinderile dependente nu se califică drept acorduri anticoncurenţiale.

(5) Dacă s-a stabilit că un acord are ca obiect împiedicarea, restrîngerea sau denaturarea concurenţei, existenţa unor efecte anticoncurenţiale nu trebuie demonstrată de către Consiliul Concurenţei pentru a constata că există o restrîngere a concurenţei în sensul prezentei legi.

Articolul 41. Atribuţiile Plenului Consiliului Concurenţei

(1) Plenul Consiliului Concurenţei are următoarele atribuţii:

f) dispune iniţierea investigaţiilor ce ţin de competenţa Consiliului Concurenţei;

Articolul 46. Forma actelor administrative adoptate de Plenul Consiliului Concurenţei

(1) Plenul Consiliului Concurenţei adoptă următoarele acte administrative: decizii, dispoziţii, prescripţii şi hotărîri, care se expun în scris şi se semnează de preşedintele Consiliului Concurenţei sau, în absenţa acestuia, de vicepreşedintele desemnat.

Articolul 47. Modul de atacare a actelor administrative ale Consiliului Concurenţei

(1) Deciziile şi prescripţiile Consiliului Concurenţei, precum şi ordinele prevăzute la art. 56 alin. (1) pot fi atacate, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora de către părţi, nemijlocit în instanţa de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară depunerea unei cereri prealabile.

(2) Dispoziţiile prevăzute la art. 46 alin. (4) se atacă numai odată cu decizia sau prescripţia adoptată în cazul respectiv, cu excepţia prescripţiilor prin care se impun măsuri interimare.

Articolul 55. Investigarea

(1) Dacă după examinarea preliminară a plîngerii se consideră că, în baza informaţiilor prezentate de autorul plîngerii şi a celor acumulate pe parcursul examinării preliminare, există temeiuri rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislaţiei concurenţiale, Plenul Consiliului Concurenţei adoptă o dispoziţie de iniţiere a investigaţiei concurenţiale.

(2) Plenul Consiliului Concurenţei este în drept să dispună din oficiu iniţierea investigaţiei în baza materialelor de care dispune.

(3) Prin dispoziţia de iniţiere a unei investigaţii, Plenul Consiliului Concurenţei desemnează un raportor responsabil pentru întocmirea raportului asupra investigaţiei, pentru comunicarea acestuia părţilor în cauză, pentru primirea observaţiilor şi prezentarea raportului în şedinţa Plenului Consiliului Concurenţei. Raportorul desemnat instrumentează toate actele procedurii de investigaţie şi propune Plenului Consiliului Concurenţei dispunerea măsurilor care sînt de competenţa acestuia.

(4) Dispoziţia de iniţiere a investigaţiei nu stabileşte comiterea unei încălcări a legislaţiei concurenţiale. Încălcarea legislaţiei concurenţiale se constată prin decizie a Plenului Consiliului Concurenţei.

(5) Consiliul Concurenţei este abilitat să stabilească diferite grade de prioritate pentru cazurile pe care urmează să le investigheze, în dependenţă de gravitatea încălcării şi de interesul public.

Articolul 56. Efectuarea inspecţiilor. Drepturile şi obligaţiile angajaţilor Consiliului Concurenţei şi ale subiecţilor supuşi Inspecţiilor

(1) În scopul efectuării investigaţiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenţei poate să efectueze inspecţiile necesare la întreprinderi şi la asociaţii de întreprinderi. Efectuarea inspecţiilor este dispusă prin ordin emis de preşedintele Consiliului Concurenţei, în care se indică scopul şi obiectul inspecţiei, data la care începe inspecţia şi sancţiunile prevăzute la art. 68–70 şi 76, precum şi dreptul de a ataca ordinul în instanţa de judecată.

(2) Inspecţia este exercitată de către angajaţii Consiliului Concurenţei, cu excepţia debutanţilor, numai dacă există indicii că pot fi găsite documente sau pot

fi obţinute informaţii considerate necesare pentru investigaţia presupusului caz de încălcare a legislaţiei concurenţiale, iniţiată prin dispoziţie a Plenului Consiliului Concurenţei, fapt care nu necesită a fi demonstrat subiectului supus inspecţiei.

(3) Angajaţii Consiliului Concurenţei abilitaţi să desfăşoare o inspecţie au următoarele drepturi de inspecţie:

a) să intre în încăperi, pe terenuri sau în mijloace de transport aflate în proprietatea sau în folosinţa întreprinderii, asociaţiei de întreprinderi sau autorităţilor administraţiei publice, cu excepţia încăperilor de locuit, a terenurilor aferente acestora şi a mijloacelor de transport care aparţin persoanelor fizice;

b) să examineze registre şi orice documente aflate în raport cu obiectul şi scopul investigaţiei, indiferent de suportul fizic sau electronic pe care sînt păstrate;

c) să ridice sau să obţină copii sau extrase, sub orice formă, din registrele şi documentele menţionate la lit. b). Ridicarea registrelor şi documentelor se admite numai dacă asemenea măsură este necesară pentru prevenirea ascunderii, înlăturării, modificării sau distrugerii acestora sau dacă nu este posibil de a face copii de pe acestea în incinta respectivă;

d) să sigileze încăperile destinate activităţii întreprinderii sau asociaţiei de întreprinderi, registrele şi documentele aflate în raport cu obiectul şi scopul investigaţiei, pe perioada inspecţiei (dar nu mai mult de 72 de ore) şi în măsura necesară inspecţiei, fără a suspenda activitatea întreprinderii sau asociaţiei de întreprinderi supuse inspecţiei;

e) să solicite oricărui reprezentant sau angajat al întreprinderii, al asociaţiei de întreprinderi sau al autorităţii administraţiei publice explicaţii asupra faptelor sau documentelor aflate în raport cu obiectul şi scopul investigaţiei şi să înregistreze răspunsurile acestora;

f) să ceară ca informaţia aflată în raport cu obiectul şi scopul investigaţiei, păstrată pe calculator şi accesibilă din încăpere, să fie prezentată într-o formă care ar permite ridicarea, precum şi să fie vizibilă şi lizibilă.

(4) În cazul în care angajaţii Consiliului Concurenţei cer explicaţii reprezentanţilor sau angajaţilor unei întreprinderi sau ai unei asociaţii de întreprinderi, explicaţiile vizate pot fi înregistrate sub orice formă. O copie de pe înregistrarea efectuată este pusă la dispoziţia întreprinderii sau asociaţiei de întreprinderi în cauză după inspecţie. În cazul în care s-au cerut explicaţii unui angajat al întreprinderii sau al asociaţiei de întreprinderi care nu este sau nu era autorizat de întreprindere sau de asociaţia de întreprinderi să dea explicaţii în numele acesteia, Consiliul Concurenţei stabileşte un termen în care întreprinderea sau asociaţia de întreprinderi poate transmite rectificări sau completări la explicaţiile date de acest angajat. Rectificările şi completările se suplimentează la explicaţiile înregistrate.

(5) Angajaţii Consiliului Concurenţei autorizaţi să desfăşoare o inspecţie îşi exercită drepturile de inspecţie prin prezentarea ordinului menţionat la alin. (1) şi a unei delegaţii semnate de preşedintele Consiliului Concurenţei, în care se indică împuternicirile acestora.

(6) În cazul în care nu este nicio persoană în încăperea în care urmează a fi efectuată inspecţia, angajaţii Consiliului Concurenţei autorizaţi să desfăşoare inspecţia sînt obligaţi:

a) înainte de începerea acesteia, să întreprindă toate acţiunile rezonabile pentru a informa persoana care ocupă sau operează încăperea despre intenţia de a efectua inspecţia;

b) după ce persoana respectivă a fost informată, să-i ofere acesteia sau reprezentantului ei posibilitatea rezonabilă de a asista la efectuarea inspecţiei;

c) în cazul în care nu s-a reuşit informarea persoanei respective, să lase în încăpere, într-un loc proeminent, o copie de pe documentele menţionate la alin. (5).

(7) În cazul în care încăperea nu este ocupată sau persoana care o ocupă este absentă temporar, angajaţii Consiliului Concurenţei, după desfăşurarea inspecţiei, vor părăsi încăperea lăsînd-o în starea de siguranţă în care au găsit-o.

(8) Angajaţii Consiliului Concurenţei autorizaţi să desfăşoare o inspecţie pot solicita sprijinul subdiviziunilor abilitate ale Ministerului Afacerilor Interne, care sînt obligate să acorde asistenţa necesară angajaţilor Consiliului Concurenţei în exerciţiul funcţiunii, în conformitate cu Legea nr. 416-XII din 18 decembrie 1990 cu privire la poliţie. La efectuarea inspecţiilor pot fi antrenaţi, după caz, şi experţi în anumite domenii, împuterniciţi de Consiliul Concurenţei, în condiţiile alin. (5).

(9) Pe parcursul efectuării inspecţiei, angajaţii Consiliului Concurenţei şi experţii autorizaţi sînt obligaţi:

a) să informeze persoana supusă inspecţiei despre drepturile şi obligaţiile acesteia;

b) să efectueze inspecţia în conformitate cu împuternicirile atribuite şi ţinînd cont de obiectul şi scopul acesteia;

(10) Pe parcursul efectuării inspecţiei, subiectul supus inspecţiei are următoarele drepturi:

a) să ia cunoştinţă de dispoziţia de investigaţie a cazului, de ordinul în baza căruia a fost dispusă efectuarea inspecţiei şi de delegaţia de inspecţie şi să obţină cîte o copie de pe acestea;

b) să obţină un exemplar al proceselor-verbale privind efectuarea inspecţiei;

c) să prezinte probe în cadrul efectuării inspecţiei;

d) să prezinte explicaţii înregistrate sub orice formă referitoare la obiectul şi scopul inspecţiei;

e) să identifice datele şi informaţiile ce constituie secret comercial şi alte informaţii confidenţiale furnizate de el în procesul efectuării inspecţiei;

f) să obţină copii de pe toate registrele sau documentele ridicate pe parcursul inspecţiei şi lista acestor registre şi documente semnată de angajaţii Consiliului Concurenţei care desfăşoară inspecţia;

g) să fie asistat de avocaţi, de alţi reprezentanţi împuterniciţi conform legislaţiei. Lipsa acestora nu poate fi invocată de subiectul supus inspecţiei drept temei pentru amînarea inspecţiei.

(11) Întreprinderea, asociaţia de întreprinderi, autoritatea administraţiei publice au obligaţia să se supună inspecţiei Consiliului Concurenţei.

(12) Inspecţia se desfăşoară între orele 09:00 şi 18:00 şi trebuie efectuată în prezenţa persoanei supuse inspecţiei sau a reprezentantului ei. Inspecţia poate continua şi după ora 18:00 numai cu acordul persoanei supuse inspecţiei sau a reprezentantului ei.

(13) Termenul de efectuare a unei inspecţii se stabileşte în funcţie de gravitatea presupusei încălcări, de durata acesteia, precum şi de alte criterii care ar afecta durata de efectuare a inspecţiei, şi nu poate depăşi 10 zile lucrătoare.

(14) Rezultatul inspecţiei este consemnat într-un proces-verbal privind efectuarea inspecţiei, care se întocmeşte în două exemplare, se numerotează şi se semnează pe fiecare pagină de toţi angajaţii Consiliului Concurenţei care au efectuat inspecţia.

(15) Un exemplar al procesului-verbal se înmînează, contra unei confirmări înscrise în procesul-verbal, subiectului supus inspecţiei. Subiectul supus inspecţiei este obligat să confirme prin semnătură, inclusiv prin intermediul persoanelor cu funcţie de răspundere sau altui reprezentant al său, primirea exemplarului de proces-verbal, chiar şi în caz de dezacord cu constatările expuse în acesta. În cazul în care reprezentantul subiectului supus inspecţiei refuză să primească sau să confirme prin semnătură primirea exemplarului de proces-verbal, pe procesul-verbal se face menţiunea privind refuzul de a primi exemplarul de proces-verbal şi/sau de a confirma prin semnătură primirea exemplarului de proces-verbal, semnată de angajaţii Consiliului Concurenţei care au efectuat inspecţia, iar procesul-verbal va fi expediat subiectului supus inspecţiei prin scrisoare recomandată, cu aviz de primire.

(16) Registrele şi documentele ridicate în baza prezentului articol pot fi reţinute cel mult trei luni.

(17) Obligaţia de a prezenta documente sau informaţii şi dreptul de a ridica documente nu se aplică comunicărilor dintre avocat sau consilier juridic independent şi client făcute în scopul şi în interesul exercitării dreptului la apărare al clientului în cadrul procedurilor prevăzute de prezenta lege.

Raportând prevederile normelor citate la circumstanțele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru reține că, prin dispoziţia Plenului Consiliului Concurenţei nr. 27 din 29 octombrie 2020 s-a dispus iniţierea investigaţiei referitoare la semnele încălcării art. 5 din Legea concurenţei de către întreprinderile S.C. „Vigurcom" S.R.L. şi S.C. „Rapid Link" S.R.L. prin participarea cu oferte trucate în cadrul procedurii electronice de achiziţii nr. *****, organizată şi desfăşurată de Serviciul Tehnologia Informaţiei şi Securitate Cibernetică, privind achiziţionarea lucrărilor de construcţii complete sau parţiale şi lucrări publice (fila dosarului nr. 22).

Prin ordinul Consiliului Concurenței seria CC nr. ***** din 23 iunie 2022 s-a ordonat în conformitate cu art. 56 alin. (1) al Legii concurenţei efectuarea inspecţiei la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L., precum şi în orice alte încăperi, terenuri şi/sau mijloace de transport aflate în posesia, folosinţa sau proprietatea acesteia, inspecţia urmând să înceapă la 23 iunie 2022 şi să nu depăşească 10 zile (fila dosarului 33).

În baza acestui ordin s-a eliberat delegaţia de inspecţie seria CC nr. 000157 din 23 iunie 2022 (fila dosarului nr. 34).

În cadrul efectuării inspecţiei persoanele delegate de Consiliul Concurenței au întocmit procesul-verbal privind efectuarea inspecţiei la data de 23 iunie 2022 între orele 09:49 şi 16:25, fiind oferit termen S.C. „Vigurcom" S.R.L. până la 01 iulie 2022 de a transmite Consiliului Concurenţei punctul său de vedere la informaţiile cuprinse în documentele ridicate (filele dosarului 23-30).

La caz, instanța de fond a reținut ca întemeiate argumentele societății reclamante și a anulat Ordinul președintelui Consiliului Concurenței seria CC nr. 00057 din 23 iunie 2023, invocînd că acesta nu corespunde exigențelor de motivare în fapt prevăzute de art. 118 Cod administrative, iar în privința Procesului-verbal privind efectuarea inspecției din 23 iunie 2022 la sediul S.C. „Vigurcom" S.R.L. s-a stabilit că acesta urmează soarta ordinului în baza căruia inspecţia a şi fost efectuată.

Completul judiciar nu poate reține ca întemeiate argumentele instanței de fond reținute în vederea admiterii acțiunii formulate de S.C. „Vigurcom" S.R.L.. Or, instanța de fond a aplicat extensiv rigorile motivării din Codul Administrativ (art. 118-119), ignorând faptul că art. 56 alin. (1) din Legea Concurenței (lex specialis) stipulează expres că în scopul efectuării investigaţiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenţei poate să efectueze inspecţiile necesare la întreprinderi şi la asociaţii de întreprinderi. Efectuarea inspecţiilor este dispusă prin ordin emis de preşedintele Consiliului Concurenţei, **în care se indică scopul şi obiectul inspecţiei, data la care începe inspecţia şi sancţiunile prevăzute la art. 68–70 şi 76, precum şi dreptul de a ataca ordinul în instanţa de judecată.**

O analiză riguroasă a Ordinului nr. ***** din 23 iunie 2022, prin raportare la normele imperative ale art. 56 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012, relevă faptul că actul autorității de concurență nu este doar un instrument procedural valid, ci un act care epuizează toate cerințele de legalitate impuse de legislația specială.

Conform legii, ordinul trebuie să precizeze ce se investighează și de ce este necesară intervenția.

Ordinul menționat supra indică în mod explicit necesitatea obținerii informațiilor și evaluarea aspectelor legate de posibile încălcări ale art. 5 din Legea concurenței (acorduri anticoncurențiale). Obiectul este cristalizat prin referirea la participarea cu oferte trucate în cadrul unei proceduri electronice de achiziții publice. Prin indicarea pieței vizate și a suspiciunii de cartel, autoritatea a trasat limitele materiale ale inspecției, oferind reclamantei posibilitatea de a înțelege exact cadrul investigației.

Legea solicită ca momentul declanșării să fie clar menționat pentru a delimita temporal exercițiul puterii de stat. În acest sens Ordinul fixează data de 23 iunie 2022 ca moment de începere a acțiunilor de control. Această mențiune asigură predictibilitatea procedurii și permite verificarea respectării orelor de lucru prevăzute la art. 56 alin. (12) din Legea 183/2012.

Pentru a garanta dreptul la informare, legea obligă Consiliul să avertizeze întreprinderea asupra consecințelor opunerii sau necolaborării. Ordinul contestat conține trimiterile exprese la art. 68–70 și 76 din Legea concurenței, care reglementează sancțiunile pentru furnizarea de informații inexacte, incomplete sau pentru refuzul de a se supune inspecției. Această enumerare îndeplinește funcția de avertizare legală și asigură transparența raportului juridic administrativ.

La fel este menționat dreptul de a ataca ordinul. Aceasta este o garanție fundamentală a accesului la justiție, specificată expres în art. 56 alin. (1).

Ordinul contestat specifică explicit dreptul subiectului supus inspecției de a ataca actul în instanța de judecată. Prin această mențiune, Consiliul Concurenței a activat mecanismul de protecție judiciară, confirmând că actul este unul atacabil și oferind reclamantei remediul procedural necesar.

În virtutea principiului *specialia generalibus derogant*, aplicarea normelor generale din Codul Administrativ (referitoare la motivarea detaliată a faptelor) trebuie să se facă fără a goli de conținut art. 56 din Legea 183/2012.

Din moment ce Ordinul din 23 iunie 2022 conține: scopul și obiectul (investigarea trucării ofertelor); data (23.06.2022); sancțiunile (trimiterea la art. 68-70, 76); dreptul de atac (menționat expres), rezultă că actul corespunde în totalitate exigențelor de formă și fond stabilite de legiuitor pentru această etapă a investigației. Orice exigență suplimentară de motivare (precum indicarea tuturor probelor deținute deja de autoritate) ar adăuga la lege și ar anula utilitatea

inspecției inopinate, transformând-o într-o procedură previzibilă ce ar putea facilita distrugerea dovezilor de către entitățile investigate.

În condițiile menționate supra, Completul judiciar conchide că, pretențiile reclamantei sunt vădit neîntemeiate, deoarece actele contestate au fost emise cu respectarea strictă a competențelor atribuite Consiliului Concurenței prin Legea nr. 183/2012. Conform art. 54 din actul normativ menționat, autoritatea de concurență are dreptul de a efectua inspecții inopinate pentru a asigura punerea în aplicare a regulilor de concurență.

Ordinul de inspecție nr. 22 din 07.06.2022 întrunește toate condițiile de formă și fond prevăzute la art. 56 alin. (1) din Legea concurenței, indicând în mod clar obiectul și scopul investigației. Invocarea de către reclamantă a lipsei de motivare este eronată, deoarece, în materia dreptului concurenței, obligația de motivare este limitată de necesitatea de a nu compromite eficacitatea inspecției prin deconspirarea tuturor probelor deținute preliminar.

Conform jurisprudenței constante a Curții de Justiție a Uniunii Europene (Cauza C-94/00 Roquette Frères), autoritatea nu este obligată să comunice beneficiarului toate informațiile de care dispune, ci doar să indice elementele esențiale care justifică intervenția. În speță, indicarea numărului unic al achiziției publice din sistemul MTender a permis reclamantei să identifice fără echivoc cadrul factual al investigației, asigurând astfel respectarea principiului certitudinii juridice.

Din coroborarea probelor administrate și a normelor legale invocate (Legea nr. 183/2012 și Codul administrativ), concluzia privind legalitatea și temeinicia Procesului-verbal din 23 iunie 2022 este fundamentată pe următoarele argumente juridice:

- Validitatea derivată din legalitatea Ordinului de inspecție. Procesul-verbal reprezintă actul de consemnare a acțiunilor materiale executate în baza Ordinului nr. ***** din 23.06.2022. Deoarece Ordinul întrunește toate condițiile de formă și fond prevăzute de art. 56 alin. (1) din Legea concurenței (scop, obiect, dată, sancțiuni și drept de atac), Procesul-verbal întocmit în executarea acestuia este pe deplin legal. Acesta nu este un act arbitrar, ci rezultatul unei puteri legale exercitate de autoritate pentru protecția interesului public.
- Conformitatea cu exigențele de formă (art. 56 alin. 14 și 15). Procesul-verbal din 23.06.2022 respectă riguros procedura de întocmire: este semnat de toți angajații Consiliului Concurenței care au efectuat inspecția; conține descrierea documentelor și registrelor ridicate în raport cu obiectul investigației (trucarea ofertelor); a fost înmânat reprezentantului „Vigurcom” SRL, asigurându-se dreptul la informare imediată.
- Absența obiecțiilor la momentul întocmirii. Un element crucial este faptul că, la finalizarea inspecției (ora 16:25), reprezentantul subiectului investigat a

semnat procesul-verbal menționând expres: „Nu sunt obiecții referitor la derularea inspecției” (conform filei 8 a documentului). Potrivit principiului bunei-credințe statuat în art. 24 din Codul administrativ, reclamanta nu poate invoca ulterior vicii de procedură pe care le-a acceptat implicit și explicit în momentul desfășurării acțiunii, fără a prezenta dovezi noi de constrângere, care nu există în speță.

- Legalitatea mijloacelor de probă (Înregistrarea video). Argumentul reclamantei privind ilegalitatea înregistrării video este infirmat de art. 56 alin. (3) lit. e) și alin. (4) din Legea nr. 183/2012, care permite înregistrarea explicațiilor sub „orice formă”. Înregistrarea video anexată procesului-verbal nu este o măsură de presiune, ci o garanție a integrității procedurale, servind la constatarea obiectivă a modului în care au fost ridicate probele și a comportamentului părților, fiind un mijloc de probă admisibil în procesul administrativ.

Prin urmare, procesul-verbal din 23 iunie 2022 constituie un act procedural legal, întocmit cu respectarea garanțiilor prevăzute de legea specială. Anularea acestuia ar constitui o ingerință nejustificată în activitatea de supraveghere a statului și ar duce la excluderea unor probe relevante (obținute legal).

În lumina celor expuse supra, Completul judiciar conchide că apelul depus de Consiliul Concurenței urmează a fi admis, casată hotărîrea Judecătoriei Chișinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, și emisă o decizie nouă potrivit căreia acțiunea în contencios administrativ depusă de S.C. „Vigurcom” S.R.L se va respinge ca neîntemeiată.

Cercetând cu maximă diligență materialul probator prezentat în raport cu starea de fapt reținută la caz, Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru notează că dosarul nu conţine vre-un element susceptibil să o facă să ajungă la o altă concluzie în prezenta cauză.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de Contencios Administrativ din cadrul Colegiului Civil, Comercial şi de Contencios Administrativ al Curţii de Apel Centru

D E C I D E :

Apelul declarat de Consiliul Concurenței, ***se admite.***

Se casează hotărîrea Judecătoriei Chişinău (sediul Centru) din 05 iulie 2024, ***și se emite o decizie nouă potrivit căreia:***

Acțiunea în contencios administrativ depusă de S.C. „Vigurcom” S.R.L. împotriva Consiliului Concurenței privind anularea actului administrativ, ***se respinge.***

Decizia este executorie de la emitere, însă poate fi contestată cu recurs la Curtea Supremă de Justiţie.

Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Președintele completului,

Judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Cașcaval Andrei

Bostan Angela