Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător – Sîrbu Victor
Dosarul nr. 3a-1322/25
2-23070386-02-3a-14042025

D E C I Z I E
dispozitiv

29 aprilie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

a examinat în ședință publică, apelul declarat de Agenția Achiziții Publice împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 27 decembrie 2024, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SC „Metnox" SRL împotriva Agenției Achiziții Publice cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se admite apelul declarat de Agenția Achiziții Publice.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 27 decembrie 2024 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SC „Metnox" SRL împotriva Agenției Achiziții Publice cu privire la anularea deciziei nr. 6/23 din 02 mai 2023 cu privire la înscrierea SC „Metnox" SRL în lista de interdicție, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei

Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Centru, judecător – Sîrbu Victor
Dosarul nr. 3a-1322/25
2-23070386-02-3a-14042025

D E C I Z I E

29 aprilie 2026 municipiul Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ
al Curții de Apel Centru

În componență:
Președintele ședinței, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier Morozov Sabrina

examinând în ședință publică, apelul declarat de Agenția Achiziții Publice împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 27 decembrie 2024, adoptată în cauza, la acțiunea în contencios administrativ înaintată de SC „Metnox" SRL împotriva Agenției Achiziții Publice cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t :

Pretențiile din acțiune

La 20 decembrie 2019, SC „Metnox" SRL prin intermediul avocatului Trestianu Dorin a depus acțiune în instanța de judecată împotriva Agenției Achiziții Publice,

solicitând anularea deciziei nr. 6/23 din 02 mai 2023 cu privire la înscrierea SC „Metnox” SRL în lista de interdicție operatorul economic din data de 02 mai 2023 și obligarea Agenției Achiziții Publice să excludă SC „Metnox” SRL din lista de interdicții a operatorilor economici.

În motivarea acțiunii înaintate s-a indicat că prin decizia Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023, SC „Metnox” SRL a fost inclus în lista de interdicție pe o perioadă de 3 ani, începând cu data de 02 mai 2023.

Pentru a ajunge la decizia respectivă Agenția Achiziții Publice a indicat că în urma exercitării atribuției de serviciu cu privire la monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică prevăzute la art. 10 al Legii nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, în urma examinării informațiilor din SIA RSAP „MTender”, precum și a informațiilor din deciziile Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor a constatat că SC „Metnox” SRL la participarea mai multor proceduri de achiziție publică, a prezentat rapoarte financiare pentru anul 2021 (situații financiare) presupuse a fi falsificate, precum și în cadrul procedurilor de achiziții publice menționate operatorul economic SC „Metnox” SRL a completat și formularul standard al documentului unic de achiziție europene (DUAE) în care iarăși cifra de afaceri pentru anul 2021 a fost indicată suma de 2.748.390 lei.

Reclamanta nu este de acord cu decizia Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023, or, cu referire la prevederile art. 25 al Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03 iulie 2015, a menționat că lista de interdicție a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial și este întocmită de către Agenția Achiziții Publice cu scopul de a limita, pe o perioadă de 3 ani. Participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică prevăzute de prezenta lege. Lista de interdicție a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către Agenția Achiziții Publice conform regulamentului aprobat de Guvern.

Conform pct. 2 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr.1418 din 28 decembrie 2016, în lista de interdicție a operatorilor economici pot fi înscriși doar operatorii economici care au participat la procedurile de achiziție publică, dar nu și-au îndeplinit corespunzător obligațiile asumate în cadrul acestor proceduri sau a căror conduită contravine prevederilor legislației. Totodată conform pct. 8 din aceiași sursă, înscrierea în Listă a operatorului economic se inițiază obligatoriu dacă sânt întrunite temeiurile prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament și dacă autoritatea contractantă a suportat un prejudiciu (cheltuieli suplimentare) sau dacă acesteia i-a fost afectată activitatea, iar conform pct. 9 din aceiași sursă, înscrierea în Listă se efectuează prin decizia Agenției Achiziții Publice în cazurile de autosesizare, la sesizarea autorității contractante

care a suportat un prejudiciu sau căreia i-a fost afectată activitatea ori la sesizarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, în urma realizării atribuțiilor sale.

Reclamanta subliniază că punctul 12 din Regulamentul menționat indică, că pentru înscrierea în Listă a operatorilor economici este necesară înaintarea unei solicitări în acest sens și a unei hotărâri a grupului de lucru din cadrul autorității contractante, cu anexarea tuturor documentelor confirmative, care trebuie să conțină, obligatoriu, următoarea informație: 1) descrierea succintă a obiectului procedurii de achiziție; 2) data desfășurării, numărul și data înregistrării la Agenție a documentelor privind desfășurarea procedurii de achiziție; 3) numărul și data Buletinului Achizițiilor Publice în care a fost publicată informația privind desfășurarea procedurii (se reflectă în cazul în care publicarea este obligatorie); 4) numărul și data contractului de achiziție publică, numărul și data înregistrării acestuia la Agenție (după caz), perioada de valabilitate a acestuia; 5) denumirea și datele de relații ale operatorului economic; 6) expunerea exhaustivă a clauzelor prevăzute în contract și în documentele privind desfășurarea procedurii de achiziție neîndeplinite sau îndeplinite necorespunzător de către operatorul economic; 7) mențiunile despre neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de către autoritatea contractantă; 8) rezumatul demersurilor în care s-au solicitat explicații sau prin care operatorul economic a fost avertizat despre neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a clauzelor contractualei) mențiunile privind aplicarea sancțiunilor operatorului economic; 10) descrierea prejudiciului sau a activității afectate, cauzate de către operatorul economic prin neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a clauzelor contractuale, precum și descrierea consecințelor acestora.

Totodată a indicat că conform pct. 14 din același Regulament, temeiurile pentru care un operator economic poate fi înscris în Listă sânt următoarele: 1) există o hotărâre definitivă a instanței de judecată prin care a fost reziliat contractul de achiziții ca rezultat al neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare de către operatorul economic a clauzelor contractuale; 2) operatorul economic nu își îndeplinește obligațiile contractuale, livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări din proprie inițiativă, altele decât cele prevăzute în contract, ori calitatea bunurilor, serviciilor și lucrărilor este mai joasă decât cea stipulată în contract și în documentele privind desfășurarea procedurii de achiziție; 3) prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică. Pentru aplicarea prezentului punct, survenirea prejudiciului sau afectării activității nu reprezintă o condiție obligatorie; 4) există dovezi prezentate de autoritatea contractantă sau de organul de control care demonstrează faptul că operatorii economici au participat la procedura de achiziție cu oferte trucate, au participat ca membri ai grupului de

întreprinderi dependente la aceeași procedură de achiziție publică cu mai multe oferte sau au creat o concurență neloială între participanți.

În speță, reclamanta a remarcat că Agenția Achiziții Publice a demarat procedura de înscrierea operatorului economic în Listă din oficiu în lipsa unor sesizări, cât și în lipsa unei proceduri administrative.

De altfel, procedura de înscrierea operatorului economic în Listă, nu este conformă pct. 9 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, adică în cazurile de autosesizare, respectiv Agenția Achiziții Publice la acel moment nu avea în examinare careva sesizări sau careva demersuri legate de procedura de atribuire, chestiune ce încalcă dreptul discreționar al autorității publice prin desfășurarea unei activități administrative arbitrare.

La fel, reclamanta a mai indicat că acțiunile Agenției Achiziții Publice nu sunt conforme nici prevederilor art. 10 lit. c) al Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03 iulie 2015, or conform prevederilor menționate, una din atribuțiile Agenției Achiziții Publice în domeniul achizițiilor publice este monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuarea analizei sistemului de achiziții publice, nu și demararea procedurii de înscrierea operatorului economic în Listă, înafara procedurii de atribuire și în lipsa sesizări autorității competente.

Concomitent, reclamanta a susținut că reieșind din prevederile art. 30 Cod administrativ, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public. Astfel, prin demararea procedurii din oficiu de înscrierea operatorului economic în Listă, Agenția Achiziții Publice a atins securitatea raporturilor juridice prin întreprinde de măsuri cu efect retroactiv. Sub alt aspect, menționează că Agenția Achiziții Publice prin acțiunea demarată și-a depășit și atribuțiile conferite expres și exhaustiv de lege prin emiterea deciziei contestate și includerea în Lista de interdicție a reclamantului, constatând și sancționând operatorul economic pentru pretinse fraude admise în documente, fără ca legea să-i delege asemenea competențe.

Astfel, consideră neîntemeiat argumentul autorității la emiterea deciziei contestate precum că, la procedura de achiziție reclamantul SC „Metnox” SRL a prezentat documente false în cadrul procedurilor de achiziție publică, însă Agenția Achiziții Publice nu deține careva competențe în acest sens, respectiv acest fapt contravine principiului prezumției nevinovăției prevăzut la art. 8 alin. (1) Cod de procedură penală.

Reclamanta a remarcat că deși Agenția Achiziții Publice constată temeiul prevăzut la pct. 14 subpunctului 3) din Regulament cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, precum pretinsa prezentare a documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică, ultima în motivarea deciziei emise nu indică destul de clar, la care act face referire și în condițiile pct. 2 din Regulament, care condiții nu a îndeplinit operatorul economic în cadrul acestor proceduri sau care conduită contravine prevederilor legislației și dacă limitarea dispusă nu este disproporționată în coraport cu scopul urmărit și dacă nu este contrară principiilor de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, or conform art. 31 Cod administrativ, actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate, iar conform art. 118 din aceiași sursă, motivarea completă este obligatorie, este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Ca urmare a celor menționate, reclamanta susține că limitarea dispusă este disproporționată în coraport cu scopul urmărit și este contrară principiilor de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice.

Soluția instanței de fond

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 27 decembrie 2024, a fost admisă parțial cererea de chemare în judecată depusă de SC „Metnox" SRL și respectiv anulată decizia Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023 cu privire la înscrierea SC „Metnox" SRL în Lista de interdicție operatorul economic din data de 02 mai 2023.

În rest, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

Solicitarea apelantului

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, la data de 30 decembrie 2024 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (1) Cod administrativ*) Agenția Achiziții Publice a contestat cu apel hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru, din 27 decembrie 2024, iar la 03 aprilie 2025 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 232 alin. (2) Cod administrativ*) a fost înregistrată motivarea cererii de apel, prin care a solicitat casarea hotărârii primei instanțe și emiterea unei noi hotărâri, prin care acțiunea înaintată de SC „Metnox" SRL să fie respinsă.

În motivarea cererii de apel s-a invocat că hotărârea contestată este ilegală și neîntemeiată, fiind pronunțată cu aplicarea și interpretarea eronată a normelor de drept material și procedural, precum și cu o apreciere unilaterală, și nerezonabilă a probelor administrate.

Astfel, apelanta a invocat că în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 10 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Agenția Achiziții Publice a

constatat că SC „Metnox” SRL, în cadrul procedurilor nr. ocds-b3wdpl-MD-1674135959675, nr. ocds-b3wdpl-MD-1662365084733 și nr. ocds-b3wdpl-MD-1660291632263, a prezentat rapoarte financiare și a completat DUAE indicând venituri din vânzări pentru anul 2021 în sumă de 2.748.390 lei.

Totodată, în urma verificării informațiilor solicitate de la Biroul Național de Statistică prin scrisoarea nr. 27/74-248 din 29 martie 2023, Agenția a constatat, prin răspunsul nr. 07-1-182 din 31 martie 2023, că veniturile reale raportate de SC „Metnox” SRL pentru anul 2021 au constituit 748.390 lei.

De altfel, prin scrisoarea nr. 27/74-279 din 06 aprilie 2023, Agenția a solicitat explicații operatorului economic, iar la întrunirea din 13 aprilie 2023 acesta a susținut că diferența ar fi rezultat din utilizarea unui raport financiar provizoriu și dintr-o eroare de completare a DUAE, iar prin scrisoarea nr. 21-2023 din 21 aprilie 2023, SC „Metnox” SRL și-a menținut poziția, confirmând că datele oficiale cu privire la veniturile pentru anul 2021 sunt cele de 748.390 lei.

Respectiv, apelanta a concluzionat că SC „Metnox” SRL a prezentat documente și informații eronate în cadrul mai multor proceduri de achiziție publică, fapt ce constituie temei pentru înscrierea în Lista de interdicție potrivit pct. 14 subpct. 3 al Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016.

De asemenea, apelanta a remarcat că prin indicarea unor date nereale în documentele de calificare și în DUAE, operatorul economic a urmărit să corespundă cerințelor procedurilor de achiziție publică, deși în lipsa acestor informații, oferta sa putea fi respinsă în temeiul art. 69 alin. (6) lit. a) și b) din Legea nr. 131/2015.

Totodată, Agenția a invocat prevederile art. 9 alin. (1), art. 10 lit. b) și art. 25 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015, precum și pct. 8 și pct. 9 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, care îi conferă competența de a întocmi și menține Lista de interdicție.

În acest context, făcând trimitere și la Decizia de inadmisibilitate a Curții Constituționale nr. 33 din 19 martie 2020, Agenția a subliniat caracterul preventiv și de disciplinare al interdicției, iar prin urmare, apelanta a considerat legală înscrierea SC „Metnox” SRL în Lista de interdicție pentru o perioadă de 3 ani.

Argumentele participanților în cadrul ședinței de judecată

Reprezentantul apelantei Agenția Achiziții Publice – Crăciun Radu, a susținut argumentele expuse în cererea de apel și a solicitat admiterea acesteia precum a fost formulată.

Reprezentantul intimatei SC „Metnox” SRL – avocatul Trestianu Dorin, a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea fără modificări a hotărârii contestate.

Aprecierea instanței de apel

- *Cu referire la admisibilitatea acțiunii în contenciosul administrativ:*

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

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

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

În conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) și (2) Cod administrativ, o acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru: a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare); b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare); c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare); d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ). Acțiunea în constatare prezumă existența unui interes îndreptățit pentru constatarea solicitată. Acțiunea în constatare nu poate fi înaintată dacă reclamantul își poate sau și-ar putea revendica drepturile printr-o altă acțiune prevăzută la alin. (1), cu excepția situației când se urmărește constatarea nulității unui act administrativ individual sau normativ.

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

Dispoziția art. 207 alin. (2) Cod administrativ, prevede că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când: a) există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; b) există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; c) la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune

între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; d) acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209; e) reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17; f) nu sunt întrunite condițiile prevăzute la art. 208 din Codul administrativ - procedura prealabilă; g) acțiunea a fost depusă de o persoană fără împuterniciri în acest sens; h) cererea de chemare în judecată nu corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și reclamantul nu a înlăturat neajunsurile în termenul stabilit de instanța de judecată.

În temeiul art. 209 alin. (1) și (2) Cod administrativ, acțiunea în contestare și acțiunea în obligare se înaintează în decurs de 30 de zile, dacă legea nu prevede altfel. Acest termen începe să curgă de la: a) data comunicării sau notificării deciziei cu privire la cererea prealabilă sau data expirării termenului prevăzut de prezentul cod pentru soluționarea acesteia; b) data comunicării sau notificării actului administrativ individual, dacă legea nu prevede procedura prealabilă. Prevederile art. 165 alin. (1) referitoare la nesoluționarea în termen se aplică corespunzător. Dacă informația cu privire la exercitarea căilor de atac nu se conține în actul administrativ individual sau în decizia cu privire la cererea prealabilă ori este indicată incorect, înaintarea acțiunii în contencios administrativ se admite în termen de un an de la comunicarea sau notificarea actului administrativ sau a deciziei cu privire la cererea prealabilă.

La caz, analizând lucrările cauzei în coroborare cu înscrisurile dosarului administrativ, instanța de apel atestă că nu s-a constatat că: ar exista o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; ar exista o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare sau; la aceeași sau la altă instanță de judecată se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; acțiunea a fost depusă după expirarea termenului prevăzut la art. 209 Cod administrativ; acțiunea nu a fost semnată și depusă în interesele SC „Metnox” SRL, iar reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Având în vedere că în procesul examinării cererii de apel, nu au fost constatate circumstanțe care să determine inadmisibilitatea acțiunii, etapa verificării admisibilității fiind depășită, Completul consideră că litigiul urmează a fi examinat în fond, prin aprecierea argumentelor invocate și a probatoriului administrat.

- *Cu referire la fondul cauzei de contencios administrativ:*

Verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe atacată cu apel, prin prisma lucrărilor din dosar, Completul judiciar statuează că apelul declarat de Agenția Achiziții Publice este întemeiat și în raport cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, urmează a fi admis, iar hotărârea instanței de fond, casată integral, cu emiterea unei noi hotărâri din considerentele ce succed.

În conformitate cu prevederile art. 231 alin. (2) Cod administrativ, pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Astfel, conform art. 219 alin. (1) – (3) Cod administrativ, 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. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și 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.

Potrivit art. 220 alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93.

Din conținutul art. 93 Cod administrativ, rezultă că fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Prin derogare de la prevederile alin. (1), fiecare participant probează faptele atribuite exclusiv sferei sale. Reglementări suplimentare sau derogatorii sunt admisibile doar în baza prevederilor legale.

De asemenea, Completul subliniază că în limitele apelului, instanța verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele ce nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

În fapt, din lucrările cauzei se atestă că SC „Metnox” SRL, a fost înregistrată la 18 aprilie 2006, desfășurând activități în domenii variate, inclusiv intermedierea comerțului cu carburanți, minerale, metale și produse chimice industriale, comerțul cu ridicata al construcțiilor și structurilor metalice, fabricarea construcțiilor din metal, servicii de expediere și transport, lucrări de construcții și pregătire a terenului, transport rutier de mărfuri, închirierea și leasingul autovehiculelor și utilajelor pentru construcții, producerea, transportul, distribuția și comercializarea energiei electrice, lucrări de instalații electrice și tehnico-sanitare, comerțul cu piese și accesorii auto, precum și activități de arhitectură, inginerie și consultanță tehnică.

La caz, în urma activității comerciale a SC „Metnox” SRL și participarea la mai multe proceduri de achiziție publică, la 02 mai 2023, în temeiul prevederilor art. 10 lit. b), art. 25 alin. (1) al Legii Republicii Moldova nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice și în temeiul pct. 9 și 14 subpct. 3) al Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, Agenția Achiziții Publice a emis decizia nr. 6/23 prin care a înscris SC „Metnox” SRL în Lista de interdicție pentru o perioadă de 3 ani, începând cu data de 02 mai 2023.

Astfel, invocând dezacord cu soluția adoptată de autoritatea publică, SC „Metnox” SRL s-a adresat cu prezența acțiune solicitând anularea deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023 și obligarea autorității să excludă SC „Metnox” SRL din lista de interdicții a operatorilor economici.

Fiind învestită cu judecarea cauzei în fond, prin hotărârea din 27 decembrie 2024, Judecătoria Chișinău sediul Centru, a admis parțial acțiunea înaintată de SC „Metnox” SRL și respectiv a anulat decizia Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023 privind înscrierea SC „Metnox” SRL în Lista de interdicție operatorul economic din data de 02 mai 2023. În rest, acțiunea a fost respinsă ca neîntemeiată.

În materie de drept, potrivit art. 10 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, Agenția Achiziții Publice are următoarele atribuții de bază în domeniul achizițiilor publice: a) elaborează și înaintează Ministerului Finanțelor propuneri de modificare și completare a legislației în domeniul achizițiilor publice; b) întocmește, actualizează și menține Lista de interdicție a operatorilor economici; c) monitorizează conformitatea desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuează analiza sistemului de achiziții publice; c[1]) exercită controlul privind respectarea regimului de incompatibilități al operatorilor economici stabilit la art. 16 alin. (6); d) acordă ajutor metodologic și consultații, precum și organizează seminare de instruire în domeniul achizițiilor publice; e) elaborează, dezvoltă și pune în aplicare mecanismele de certificare a persoanelor din cadrul autorităților contractante și furnizorilor de servicii de achiziție, responsabile de organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziție publică și atribuirea contractelor de achiziții publice; f) editează Buletinul achizițiilor publice; g) menține pagina web oficială privind achizițiile publice ale Republicii Moldova; h) elaborează trimestrial și anual analize statistice privind achizițiile publice; i) solicită și obține de la organele competente orice informație necesară exercitării atribuțiilor; j) organizează campanii de sensibilizare privind achizițiile publice; k) emite rapoarte anuale în baza analizei economicității, a eficienței și a eficacității sistemului de achiziții publice; l) colaborează cu instituții internaționale și agenții similare din alte țări în domeniul achizițiilor publice.

Conform art. 25 din aceeași lege, lista de interdicție a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial și este întocmită de către Agenția Achiziții Publice cu

scopul de a limita, pe o perioadă de 3 ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică prevăzute de prezenta lege. Lista de interdicție a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către Agenția Achiziții Publice conform regulamentului aprobat de Guvern.

De asemenea, în conformitate cu pct. 2 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici (Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016), în Lista de interdicție a operatorilor economici pot fi înscriși doar operatorii economici care au participat la procedurile de achiziție publică, dar nu și-au îndeplinit corespunzător obligațiile asumate în cadrul acestor proceduri sau a căror conduită contravine prevederilor legislației.

Conform pct. 8 din Regulament, înscrierea în Listă a operatorului economic se inițiază obligatoriu dacă sunt întrunite temeiurile prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament și dacă autoritatea contractantă a suportat un prejudiciu (cheltuieli suplimentare) sau dacă acesteia i-a fost afectată activitatea.

În corespundere cu pct. 9 din Regulamentul citat, înscrierea în Listă se efectuează prin decizia Agenției Achiziții Publice în cazurile de autosesizare, la sesizarea autorității contractante care a suportat un prejudiciu sau căreia i-a fost afectată activitatea ori la sesizarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor în urma realizării atribuțiilor sale.

Potrivit pct. 12 din același Regulament, pentru înscrierea în Listă a operatorilor economici este necesară înaintarea unei solicitări în acest sens și a unei hotărâri a grupului de lucru din cadrul autorității contractante, cu anexarea tuturor documentelor confirmative, care trebuie să conțină, obligatoriu, următoarea informație: 1) descrierea succintă a obiectului procedurii de achiziție; 2) data desfășurării, numărul și data înregistrării la Agenție a documentelor privind desfășurarea procedurii de achiziție; 3) numărul și data Buletinului Achizițiilor Publice în care a fost publicată informația privind desfășurarea procedurii (se reflectă în cazul în care publicarea este obligatorie); 4) numărul și data contractului de achiziție publică, numărul și data înregistrării acestuia la Agenție (după caz), perioada de valabilitate a acestuia; 5) denumirea și datele de relații ale operatorului economic; 6) expunerea exhaustivă a clauzelor prevăzute în contract și în documentele privind desfășurarea procedurii de achiziție neîndeplinite sau îndeplinite necorespunzător de către operatorul economic; 7) mențiunile despre neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de către autoritatea contractantă; 8) rezumatul demersurilor în care s-au solicitat explicații sau prin care operatorul economic a fost avertizat despre neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a clauzelor contractuale; 9) mențiunile privind aplicarea sancțiunilor operatorului economic; 10) descrierea prejudiciului sau a activității afectate, cauzate de către operatorul economic prin neîndeplinirea sau îndeplinirea

necorespunzătoare a clauzelor contractuale, precum și descrierea consecințelor acestora.

Conform pct. 14 din Regulament, temeiurile pentru care un operator economic poate fi înscris în Listă sunt următoarele: 1) există o hotărâre definitivă a instanței de judecată prin care a fost reziliat contractul de achiziții ca rezultat al neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare de către operatorul economic a clauzelor contractuale; 2) operatorul economic nu își îndeplinește obligațiile contractuale, livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări din proprie inițiativă, altele decât cele prevăzute în contract, ori calitatea bunurilor, serviciilor și lucrărilor este mai joasă decât cea stipulată în contract și în documentele privind desfășurarea procedurii de achiziție; 3) prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică. Pentru aplicarea prezentului punct, survenirea prejudiciului sau afectării activității nu reprezintă o condiție obligatorie; 4) există dovezi prezentate de autoritatea contractantă sau de organul de control care demonstrează faptul că operatorii economici au participat la procedura de achiziție cu oferte trucate, au participat ca membri ai grupului de întreprinderi dependente la aceeași procedură de achiziție publică cu mai multe oferte sau au creat o concurență neloială între participanți.

Dispoziția pct. 17 din Regulament prevede că în cazul în care se constată lipsa unor documente specificate la pct. 12 din prezentul Regulament, Agenția Achiziții Publice solicită informația/documentele lipsă sau suplimentare de la autoritatea contractantă și după caz, informațiile de clarificare de la operatorul economic și în termen de 15 zile de la prezentarea informației/documentelor respective, adoptă decizia de înscriere sau de neînscriere a operatorului economic în Listă.

Prin urmare, din coroborarea prevederilor art. 10 și art. 25 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice cu dispozițiile pct. 2, 8, 9, 12, 14 și 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, rezultă că Agenția Achiziții Publice deține competența legală de a monitoriza conformitatea desfășurării procedurilor de achiziție publică, de a se autosesiza și de a întocmi, actualiza și menține Lista de interdicție a operatorilor economici. Respectiv în cazul constatării prezentării unor documente false, Agenția nu doar că este competentă să dispună înscrierea operatorului economic în Lista de interdicție, dar această măsură este justificată în mod direct de temeiul expres prevăzut de regulament.

De altfel, deși prima instanță a apreciat că simpla existență a unei discrepanțe între datele financiare raportate nu este suficientă pentru a concluziona asupra prezentării intenționate a unor documente false, fiind necesară și dovedirea intenției de a induce în eroare sau a relei-credințe a operatorului economic, concluzionând că Agenția Achiziții Publice nu ar fi demonstrat existența unei asemenea intenții și nu a motivat suficient decizia contestată, Completul de

judecată menționează că respectiva concluzie rezultă dintr-o interpretare restrânsă a condiției cu privire la procedura judiciară pendinte.

La caz, instanța de apel remarcă faptul că Agenția Achiziții Publice a acționat în limitele competențelor sale legale, în urma exercitării atribuțiilor de monitorizare a conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică, prevăzute de art. 10 din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, precum și în urma examinării informațiilor din SIA RSAP „MTender" și a informațiilor din deciziile Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Astfel, în urma acestor verificări, Agenția a constatat că SC „Metnox" SRL, în cadrul mai multor proceduri de achiziție publică, respectiv nr. ocds-b3wdpl-MD-1674135959675, nr. ocds-b3wdpl-MD-1662365084733 și nr. ocds-b3wdpl-MD-1660291632263, a prezentat situații financiare pentru anul 2021 în care veniturile din vânzări erau indicate în cuantum de 2.748.390 lei, aceeași cifră de afaceri fiind indicată și în formularele DUAE completate în cadrul procedurilor menționate.

Respectiv, în vederea verificării veridicității acestor informații, prin scrisoarea nr. 27/74-248 din 29 martie 2023, Agenția Achiziții Publice a solicitat Biroului Național de Statistică prezentarea situațiilor financiare ale SC „Metnox" SRL pentru perioada 01 ianuarie 2021 - 31 decembrie 2021, iar prin scrisoarea nr. 07-1-182 din 31 martie 2023, Biroul Național de Statistică a comunicat că, pentru anul 2021, SC „Metnox" SRL a raportat venituri din vânzări în sumă de 748.390 lei.

În această ordine de idei, instanța de apel atestă că diferența dintre suma de 2.748.390 lei, indicată în documentele prezentate autorităților contractante și suma de 748.390 lei, raportată oficial Biroului Național de Statistică, constituie o diferență substanțială de 2.000.000 lei și care nu poate fi calificată drept o simplă neconcordanță formală sau lipsită de relevanță juridică.

Mai mult ca atât, instanța de apel reține că Agenția Achiziții Publice nu a procedat la înscrierea automată a operatorului economic în Lista de interdicție, ci a inițiat o procedură de verificare și examinare a circumstanțelor, în conformitate cu pct. 9 și pct. 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016.

Astfel, prin scrisoarea nr. 27/74-279 din 06 aprilie 2023, Agenția a solicitat SC „Metnox" SRL prezentarea argumentelor și explicațiilor cu privire la circumstanțele constatate, iar la data de 13 aprilie 2023, a fost desfășurată o întrunire de lucru pentru clarificarea tuturor circumstanțelor relevante, iar la rândul său, SC „Metnox" SRL și-a prezentat poziția și prin scrisoarea nr. 21-2023, depusă la data de 21 aprilie 2023.

Prin urmare, contrar concluziilor instanței de fond, Completul de judecată susține că Agenția Achiziții Publice a asigurat operatorului economic posibilitatea efectivă de a-și prezenta poziția și de a furniza probe în susținerea explicațiilor

sale, însă circumstanțele expuse de către SC „Metnox” SRL au fost insuficiente pentru a răsturna constatările rezultate din documentele oficiale prezentate de Biroul Național de Statistică.

Totodată, instanța de apel menționează că în cadrul ședinței din 13 aprilie 2023, reprezentantul SC „Metnox” SRL a confirmat că situațiile financiare veridice ale companiei sunt cele prezentate de Biroul Național de Statistică, respectiv cele în care veniturile din vânzări pentru anul 2021 constituiau 748.390 lei, dar nu cele prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică, în care era indicată suma de 2.748.390 lei.

Așadar, însăși partea reclamantă a recunoscut că documentele prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică nu reflectau situația financiară reală a operatorului economic, respectiv Completul de judecată apreciază ca fiind eronată concluzia instanței de fond potrivit căreia Agenția Achiziții Publice ar fi constatat doar o simplă diferență numerică, fără a verifica caracterul fals al documentelor.

Suplimentar, instanța de apel consideră irelevantă susținerea instanței de fond potrivit căreia diferența ar fi fost cauzată de includerea unei facturi în valoare de 2.000.000 lei, emisă în luna decembrie 2021 și ulterior anulată în luna ianuarie 2022. Prin urmare, indiferent de explicația contabilă oferită ulterior, la momentul prezentării documentelor în cadrul procedurilor de achiziție publică, suma de 2.748.390 lei nu reprezenta veniturile din vânzări raportate oficial pentru anul 2021.

De asemenea, explicația potrivit căreia eroarea ar fi fost comisă de persoana responsabilă de completarea DUAE nu exonerează operatorul economic de răspunderea pentru informațiile prezentate în cadrul procedurii de achiziție publică, iar prin completarea și depunerea DUAE, SC „Metnox” SRL și-a asumat responsabilitatea pentru veridicitatea informațiilor declarate și pentru conformitatea acestora cu documentele oficiale.

În acest context, instanța de apel reține că neconcordanța nu s-a manifestat într-un singur document și într-o singură procedură, ci a fost identificată în cadrul mai multor proceduri de achiziție publică, respectiv în procedurile nr. ocds-b3wdpl-MD-1674135959675, nr. ocds-b3wdpl-MD-1662365084733 și nr. ocds-b3wdpl-MD-1660291632263, de altfel, aceeași informație eronată privind cifra de afaceri de 2.748.390 lei a fost reflectată și în formularele DUAE.

Prin urmare, nu poate fi reținută concluzia instanței de fond că ar fi fost vorba despre o simplă eroare izolată, lipsită de orice relevanță pentru procedurile de achiziție publică, iar repetarea aceleiași informații în mai multe proceduri și în documente distincte constituie un element obiectiv care trebuia apreciat în ansamblu.

Contextual, instanța de apel reține că potrivit condițiilor pct. 14 subpct. 3) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016,

unul dintre temeiurile pentru înscrierea unui operator economic în Lista de interdicție îl constituie prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică, fără a fi prevăzută o condiție obligatorie de survenire a unui prejudiciu sau afectarea activității.

Cu toate acestea, instanța de fond a condiționat în mod nejustificat aplicarea pct. 14 subpct. 3) din Regulament de demonstrarea unei intenții frauduloase distincte și a unei rele-credințe, precum și de existența unei eventuale fraude în sens penal, respectiv din perspectiva Deciziei de inadmisibilitate a Curții Constituționale nr. 33 din 19 martie 2020, înscrierea în Lista de interdicție nu reprezintă o sancțiune penală sau o constatare a unei infracțiuni de fals în acte, iar pentru aplicarea pct. 14 subpct. 3) din Regulament nu este necesară demonstrarea elementelor constitutive ale unei infracțiuni și nici stabilirea vinovăției penale a unei persoane fizice.

În speță, instanța de apel reiterează că Agenția a constatat că SC „Metnox" SRL a prezentat în cadrul mai multor proceduri de achiziție publică documente ce conțineau informații neconforme cu datele financiare oficiale, iar însuși operatorul economic a confirmat că documentele veridice sunt cele prezentate de Biroul Național de Statistică, astfel că existența documentelor false în sensul pct. 14 subpct. 3) din Regulament a fost stabilită prin coroborarea documentelor oficiale și a declarațiilor reprezentantului operatorului economic.

Nu poate fi reținută nici concluzia instanței de fond potrivit căreia autoritatea publică ar fi fost obligată să demonstreze existența intenției operatorului economic de a induce în eroare. Prin urmare, prezentarea unor informații financiare eronate, prin crearea aparenței îndeplinirii cerințelor de calificare și selecție, este suficientă pentru a pune sub semnul întrebării conformitatea ofertei cu cerințele stabilite în documentația de atribuire.

În acest sens, potrivit art. 69 alin. (6) lit. a) și b) din Legea nr. 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă nu acceptă oferta în cazul în care ofertantul nu îndeplinește cerințele de calificare și selecție sau în cazul în care oferta nu corespunde cerințelor expuse în documentația de atribuire.

În asemenea condiții, informația referitoare la cifra de afaceri nu putea fi calificată drept lipsită de relevanță pentru procedura de achiziție publică. Dimpotrivă, aceasta constituia un element susceptibil să influențeze verificarea capacității economice și financiare a operatorului economic și, implicit, aprecierea eligibilității și conformității ofertei prezentate.

În acest context, instanța de apel apreciază ca eronată concluzia instanței de fond că actul administrativ contestat ar fi fost insuficient motivat, iar în decizia nr. 6/23 din 02 mai 2023, Agenția a motivat suficient circumstanțele constatate, documentele examinate, diferențele dintre informațiile prezentate și datele oficiale, explicațiile oferite de operatorul economic, temeiul juridic aplicabil și concluzia

privind întrunirea condițiilor prevăzute de pct. 14 subpct. 3) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016.

Prin urmare, nu poate fi reținută nici alegația că autoritatea publică nu a acceptat explicațiile operatorului economic, deoarece aspectele respective nu echivalează cu lipsa examinării acestora, de altfel, motivarea actului administrativ nu presupune obligația autorității de a adopta concluzia solicitată de persoana vizată, ci obligația de a indica în mod inteligibil motivele de fapt și de drept pentru care a adoptat o anumită soluție.

În aceste circumstanțe, decizia Agenției Achiziții Publice nr. 6/23 din 02 mai 2023 privind înscrierea SC „Metnox" SRL în Lista de interdicție a operatorilor economici este justificată legal și întemeiat, iar concluzia instanței de fond este considerată neîntemeiată, condiții în care, apelul Agenției Achiziții Publice urmează a fi admis, iar hotărârea primei instanțe casată, cu adoptarea unei noi hotărâri, prin care acțiunea în contencios administrativ înaintată de SC „Metnox" SRL să fie respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, art. 389-390 Cod de procedură civilă, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se admite apelul declarat de Agenția Achiziții Publice.

Se casează integral hotărârea Judecătoriei Chișinău sediul Centru din 27 decembrie 2024 și se emite o nouă decizie, prin care:

Acțiunea în contencios administrativ înaintată de SC „Metnox" SRL împotriva Agenției Achiziții Publice cu privire la anularea deciziei nr. 6/23 din 02 mai 2023 cu privire la înscrierea SC „Metnox" SRL în lista de interdicție, se respinge ca neîntemeiată.

Decizia este executorie de la emitere, cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție, în termen de 2 (două) luni.

Președintele ședinței,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei