Dosar nr. 3-3132/2025

H O T Ă R Î R E
Î N N U M E L E L E G I I
Dispozitivul hotărârii pronunțat public la 15 iulie 2026 în mun. Chișinău
Hotărârea integrală întocmită la 26 octombrie 2026

Judecătoria Chișinău (sediul Rîșcani)
Instanţa compusă din:
Preşedintele ședinței, judecătorul Gheorghe MÎȚU
Grefier Olga SUȘCHEVICI

Cu participarea:
Reprezentanților reclamantului S.R.L. ”GBG-MLD” - avocații ***** și *****
Reprezentantului pîrîtului Consiliul Concurenței – *****
În lipsa:
Reprezentantului reclamantului S.R.L. ”Prodomus”, legal citat

Examinînd în ședința de judecată publică cauza de contencios administrativ intentată în baza acțiunilor în contencios administrativ depuse de S.R.L. ”GBG-MLD” și S.R.L. ”Prodomus” privind contestarea actului administrativ individual defavorabil,

A C O N S T A T A T:

Aspecte procedurale.

La 26 decembrie 2025, SRL „GBG - MLD” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței solicitând anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea ce se referă la SRL „GBG - MLD” și anume pct. 1 din dispozitivul deciziei, referitoare la constatarea încălcării de către SRL „GBG - MLD” a prevederilor art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr.183/2012 și pct. 2 în partea cu privire la aplicarea față de SRL „GBG - MLD” a amenzii în mărime de 5 843 529,49 lei (Vol. I, f.d. 4-45).

Conform datelor din programul integrat de gestionare a dosarelor, cauza a fost repartizată la data de 26 decembrie 2025, în mod automat-aleatoriu judecătorului Gheorghe Mîțu (Vol. I, f.d. 1).

Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 06 februarie 2026, s-a admis cererea reclamantului privind suspendarea executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce-l vizează pe reclamantul SRL ”GBG-MLD” și s-a suspendat executarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce-l vizează pe reclamantul SRL ”GBG-MLD”, pînă la soluționarea definitivă a cauzei în fond (Vol. II, f.d. 19-26).

Nefiind de acord cu Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 06 februarie 2026, pîrîtul Consiliului Concurenței a contestat-o cu recurs (Vol. II, f.d. 28-33).

Prin Decizia Curții de Apel Centru nr. 3r-204/26 din 11 mai 2026 recursul a fost admis, s-a casat Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 06 februarie 2026 și s-a adoptat o nouă încheiere prin care cererea reclamantului privind suspendarea executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce-l vizează pe reclamantul SRL ”GBG-MLD”, pînă la soluționarea definitivă a cauzei în fond, s-a respins (Vol. II, f.d. 118-122).

La data de 30 decembrie 2025, Societatea cu Răspundere Limitată ’’Prodomus” (în continuare SRL ’Prodomus”), reprezentată de avocatul ***** a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, terț Societatea cu Răspundere Limitată ” ”GBG-MLD”, solicitând anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea aplicării sancțiunilor față de SRL ’’Prodomus” (Vol. III, f.d. 4-16).

Cauza nominalizată a fost înregistrată în Programul Integrat de Gestionare a Dosarelor cu numărul 3-3166/2025 (2-25180855-12-3-30122025), acțiunea fiind repartizată la data de 30.12.2025, prin intermediul PIGD, judecătorului Marcel Gandrabur (Vol. III, f.d. 1).

Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3166/2025 din 30 ianuarie 2026, s-a respins ca neîntemeiată cererea depusă de reprezentantul Societății cu Răspundere Limitată ”Prodomus”, avocatul ***** cu privire la suspendarea executării deciziei 17 Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea în care se dispun măsuri și sancțiuni în privința companiei SRL ”Prodomus” (Vol. III, f.d. 157-165).

În cadrul ședinței de judecată din 4 mai 2026, atât reprezentantul SRL ’Prodomus”, avocatul ***** cât și reprezentantul SRL ”GBG-MLD”, avocatul *****, au formulat cereri privind conexarea cauzelor precitate (Vol. III, f.d. 201).

Prin Încheierea protocolară a Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 4 mai 2026, s-a dispus transmiterea cauzei în contencios administrativ nr. 3-3166/2025, la acțiunea înaintată de către SRL ”Prodomus” împotriva Consiliului Concurenței cu participarea terțului SRL ”GBG-MLD”, pentru examinarea posibilității conexării la cauza nr. 3-3132/2025 (Vol. III, f.d. 202).

La data de 04.06.2026 reclamantul a depus cerere de accelerare a examinării cauzei, care prin Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 iunie 2026 a fost admisă (Vol. II, f.d. 217-218).

Astfel, în vederea executării Încheierii Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) din 12 iunie 2026, prin încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 16.06.2026, s-a dispus fixarea unui nou termen de judecată, pentru a accelera examinarea cauzei de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată înaintată de S.R.L. ”GBG-MLD” către Consiliul Concurenței privind contestarea actului administrativ individual defavorabil (Vol. II, f.d. 220).

Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 22 iunie 2026 s-a dispus conexarea cauzei de contencios administrativ nr. 3-3166/2025 (2-25180855-12-3-30122025) intentată la acțiunea de contencios administrativ înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată ’’Prodomus” împotriva Consiliului Concurenței, terț Societatea cu Răspundere Limitată ”GBG-MLD” la cauza de contencios administrativ nr. 3-3132/2025 (2-25179703-12-3-26122025), intentată la acțiunea depusă de Societatea cu Răspundere Limitată ”GBG-MLD” împotriva Consiliului Concurenței, atribuindu-le numărul unic de individualizare în PIGD nr. 3-3132/2025 (Vol. II, f.d. 237-238).

Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani) nr. 3-3132/2025 din 15 iulie 2026 cererea SRL ”GBG-MLD” din 04 iunie 2026 privind suspendarea executării Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce-l vizează pe reclamantul SRL ”GBG-MLD” și s-a suspendat executarea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce-l vizează pe reclamantul SRL ”GBG-MLD”, pînă la soluționarea definitivă a cauzei în fond (Vol. IV, f.d. 23-28).

Argumentele și solicitările reclamantului.

La 26 decembrie 2025, Societatea cu Răspundere Limitată ”GBG-MLD”” *(în continuare SRL ”GBG-MLD”)*a depus în instanța de judecată cererea de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței, solicitând: anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea ce se referă la ”GBG-MLD” S.R.L., şi anume în partea: a) pct. 1 din dispozitivul deciziei, referitoare la constatarea încălcării de către ”GBG-MLD” S.R.L. a prevederilor art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012; şi b) pct. 2 din dispozitivul deeiziei, în partea referitoare la aplicarea față de ”GBG-MLD” S.R.L. a amenzii în marime de 5 813 529,49 lei (Vol. I, f.d. 4-44).

În motivarea acțiunii, reclamanta susține că decizia contestată este ilegală, întrucât Consiliul Concurenței nu și-ar fi îndeplinit sarcina probei prevăzută de art. 52 alin. (3) din Legea concurenței. În opinia sa, materialele administrate în cadrul investigației nu demonstrează, printr-un ansamblu de probe suficient de precise, serioase și concordante, existența unui acord sau a unei practici concertate între SRL „GBG-MLD” și SRL „Prodomus”.

Reclamanta a invocat că autoritatea publică pîrîtă s-ar fi întemeiat preponderent pe probe circumstanțiale, precum similitudinea ofertelor, anumite greșeli și particularități comune ale documentelor, valorile ofertelor și corespondența electronică dintre reprezentanții întreprinderilor. Potrivit acesteia, asemenea circumstanțe nu demonstrează, prin ele însele, existența unei coordonări anticoncurențiale, în lipsa unor probe directe sau a unor elemente care să excludă explicațiile licite și alternative ale comportamentului întreprinderilor.

În acest sens, reclamanta susține că similitudinea ofertelor putea fi determinată de specificațiile tehnice impuse în cadrul procedurii de achiziție publică, de faptul că acestea corespundeau în esență unui singur produs disponibil pe piață, precum și de costurile și condițiile comerciale similare. Totodată, faptul că întreprinderile au participat la aceeași procedură sau au câștigat loturi diferite nu ar demonstra, în sine, existența unei înțelegeri privind împărțirea pieței.

Reclamanta invocă, de asemenea, existența unor explicații legitime pentru contactele dintre „GBG-MLD” și „Prodomus”. În opinia sa, „Prodomus”, participând pentru prima dată la o procedură de achiziții publice în domeniul dispozitivelor medicale, putea solicita informații și oferte comerciale de la „GBG-MLD”, în calitate de operator care comercializa produsele relevante. Prin urmare, transmiterea unor informații tehnice sau comerciale și a unei oferte nu ar putea fi calificată, în lipsa altor elemente probatorii, drept coordonare anticoncurențială.

În ceea ce privește corespondența electronică, reclamanta contestă valoarea probantă atribuită acesteia, susținând că nu ar fi fost verificată suficient apartenența adreselor de e-mail, identitatea și atribuțiile persoanelor care le utilizau, precum și contextul integral al comunicărilor. Totodată, susține că anumite elemente au fost interpretate selectiv, în timp ce circumstanțele care puteau susține o explicație alternativă nu ar fi fost analizate în mod corespunzător.

Reclamanta mai invocă încălcarea principiilor cercetării oficiale, imparțialității și bunei-credințe, prevăzute de Codul administrativ, considerând că autoritatea nu ar fi examinat în mod

complet toate circumstanțele relevante și argumentele prezentate în apărare. În particular, aceasta susține că Decizia contestată nu oferă o analiză suficientă a explicațiilor alternative și nu demonstrează în mod concret pierderea autonomiei comerciale a întreprinderilor.

Un alt argument îl constituie insuficiența motivării actului administrativ. Reclamanta invocă art. 31, 118 și 119 din Codul administrativ, susținând că Decizia nr. DA-04/24-40 nu ar individualiza suficient forma concretă a conduitei imputate, nu ar identifica în mod clar elementele care demonstrează existența unui acord, a unei decizii a unei asociații de întreprinderi sau a unei practici concertate și nu ar explica în mod suficient legătura dintre probele administrate și concluzia privind încălcarea art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței.

Reclamanta contestă și calificarea conduitei drept restrângere a concurenței „prin obiect". În opinia sa, Consiliul Concurenței nu ar fi demonstrat caracterul suficient de nociv al conduitei prin raportare la conținutul, obiectivele și contextul economic și juridic al acesteia și nici nu ar fi efectuat o analiză adecvată a efectelor reale sau potențiale asupra concurenței.

Totodată, reclamanta susține că autoritatea nu ar fi analizat suficient condițiile concrete ale procedurii de achiziție publică nr. MD-1706807205149. Potrivit acesteia, chiar CAPCS ar fi identificat probleme concurențiale generate de specificațiile tehnice, care corespundeau unui produs determinat – AUTOPULSE RESUSCITATION SYSTEM Model 100, produs de ZOLL Medical/ZOLL Circulation, Inc. –, și ar fi solicitat revizuirea acestora pentru asigurarea unei participări mai largi. În aceste condiții, faptul că „GBG-MLD" și „Prodomus" au ofertat același produs ar putea fi explicat prin cerințele obiective ale caietului de sarcini, iar nu printr-o coordonare anticoncurențială.

Reclamanta mai contestă extinderea obiectului investigației prin Dispoziția nr. 05 din 3 aprilie 2025 și utilizarea unor informații identificate în cadrul inspecției efectuate la „GBG-MLD" pentru formularea unor constatări referitoare la alte întreprinderi și proceduri de achiziție. În opinia sa, extinderea investigației trebuia justificată și comunicată în mod clar, astfel încât să fie asigurate previzibilitatea procedurii și exercitarea efectivă a dreptului la apărare.

În același context, reclamanta susține că fiecare procedură de achiziție publică trebuie analizată distinct, inclusiv sub aspectul pieței relevante, perioadei presupusei încălcări și efectelor asupra concurenței. Invocând art. 28 alin. (9) din Legea concurenței, aceasta consideră că piața relevantă a produsului, în cazul unei presupuse trucări a ofertelor, trebuie raportată la obiectul procedurii concrete.

Reclamanta invocă, de asemenea, prezumția de nevinovăție și principiul *in dubio pro reo*, prin raportare la art. 6 din CEDO și jurisprudența CtEDO și CJUE, susținând că, în cazul existenței unor explicații alternative rezonabile, acestea nu pot fi înlăturate prin simple prezumții sau supoziții.

În ceea ce privește sancțiunea, reclamanta susține că amenda aplicată nu a fost individualizată corespunzător și că autoritatea nu a efectuat o analiză suficientă a criteriilor prevăzute de art. 72 din Legea concurenței și a principiului proporționalității consacrat de art. 29 din Codul administrativ. În particular, aceasta invocă faptul că procedura de achiziție publică a fost anulată, fără încheierea contractului, astfel încât nu s-ar fi produs prejudiciul economic pretins.

De asemenea, reclamanta contestă calificarea presupusei încălcări drept un cartel „bine organizat/structurat" și existența unor circumstanțe agravante, susținând că acestea nu sunt susținute de probe concrete și că investigația ar fi vizat, în esență, un singur episod de participare la o procedură de achiziție publică.

În susținerea caracterului disproporționat al sancțiunii, reclamanta invocă situația sa financiară și Raportul de audit tematic întocmit la 9 decembrie 2025 de „Pro Expert-Audit" S.R.L. Potrivit datelor prezentate de aceasta, amenda reprezintă aproximativ 2,625% din cifra de afaceri realizată în anul 2024 și ar afecta semnificativ lichiditățile disponibile și capacitatea întreprinderii de a-și onora obligațiile curente. Reclamanta susține că aceste circumstanțe trebuiau examinate individual la stabilirea cuantumului sancțiunii.

Totodată, SRL „GBG-MLD" invocă impactul potențial al sancțiunii asupra activității sale, având în vedere rolul său pe piața dispozitivelor medicale și relațiile comerciale cu producători internaționali. În opinia sa, situația financiară a întreprinderii și natura produselor comercializate constituiau circumstanțe relevante pentru aprecierea proporționalității amenzii.

Reclamanta mai invocă faptul că accesul său la dosarul administrativ ar fi fost incomplet și solicită prezentarea integrală a acestuia în temeiul art. 221 și 222 din Codul administrativ, inclusiv a materialelor care au stat la baza constatărilor Consiliului Concurenței. Aceasta își rezervă dreptul de a formula argumente și de a prezenta probe suplimentare după examinarea integrală a dosarului.

În concluzie, SRL „GBG-MLD" susține că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, în partea care o vizează, a fost emisă cu încălcarea normelor materiale și procedurale, în condițiile unei aprecieri insuficiente și neimparțiale a probelor, a unei motivări necorespunzătoare și a unei individualizări insuficiente a sancțiunii.

În temeiul art. 189 alin. (1), art. 191 alin. (1), art. 196 alin. (1), art. 206 alin. (1) lit. a), art. 211, 212 și 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, reclamanta solicită anularea pct. 1 din dispozitivul Deciziei nr. DA-04/24-40, în partea referitoare la constatarea încălcării art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței, precum și a pct. 2, în partea privind aplicarea amenzii în cuantum de 5 813 529,49 lei.

*La data de 30 decembrie 2025, Societatea cu Răspundere Limitată "Prodomus" (în continuare SRL "Prodomus"), reprezentată de avocatul ***** a înaintat acțiune de contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, terț Societatea cu Răspundere Limitată "GBG-MLD" (în continuare SRL "GBG-MLD") solicitând anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea aplicării sancțiunilor față de SRL "Prodomus"* (Vol. III, f.d. 4-13).

În motivarea acțiunii, reclamanta a susținut că decizia contestată este ilegală și neîntemeiată, fiind emisă cu încălcarea normelor de drept material și procedural, în lipsa unui suport probatoriu suficient și cu afectarea dreptului său la apărare.

Investigația a fost inițiată prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 4 din 10 aprilie 2024, în legătură cu presupusa participare coordonată a SRL „Prodomus" și SRL „GBG-MLD" la procedura de achiziție publică identificată prin nr. MD-1706807205149, având ca obiect furnizarea unui sistem de compresii mecanice automate. În acest context, au fost emise ordinele și delegațiile de inspecție din 11 aprilie 2024.

Reclamanta a contestat legalitatea acțiunilor de inspecție, invocând, în special, depășirea limitelor mandatului acordat inspectorilor. Potrivit acesteia, deși obiectul inspecției îl constituia „Prodomus" SRL, inspectorii Consiliului Concurenței au efectuat acte de control și în incinta IMSP Institutul de Cardiologie, inclusiv examinând calculatorul instituției, corespondența electronică și documente aflate în biroul de serviciu al fondatorului „Prodomus" SRL, Radu

Cozma. Reclamanta a susținut că asemenea acțiuni nu se circumscriau obiectului investigației și au fost efectuate în afara limitelor mandatului de inspecție.

La 2 mai 2024, SRL „Prodomus” s-a adresat instanței cu o acțiune privind anularea actelor aferente inspecției. Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, din 17 iunie 2025, acțiunea a fost declarată inadmisibilă în temeiul art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, instanța reținând că reclamanta nu putea revendica, prin această acțiune, încălcarea unui drept în sensul art. 17 din Codul administrativ.

Ulterior finalizării investigației, prin comunicarea nr. DA-06/500-2098 din 9 decembrie 2025, Consiliul Concurenței a adus la cunoștința SRL „Prodomus”, Decizia nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, prin care s-a constatat încălcarea art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței și s-a aplicat amenda de 152 517,15 lei.

Potrivit reclamantei, Consiliul Concurenței a calificat comportamentul SRL „Prodomus” și SRL „GBG-MLD” drept participare la un cartel având ca obiect depunerea unor oferte trucate și mimarea concurenței, reținând, în esență, existența unei coordonări a ofertelor, schimbul de informații sensibile din punct de vedere concurențial și depunerea de către „Prodomus” SRL a unei oferte formale, a cărei valoare depășea cu aproximativ 30% valoarea estimată a achiziției.

Reclamanta a invocat, în primul rând, încălcarea obligației de motivare a actului administrativ. În opinia acesteia, Decizia contestată nu conține o motivare suficientă, clară și individualizată, fiind formulate concluzii generale referitoare la existența unui cartel, coordonarea ofertelor și schimbul de informații sensibile, fără indicarea și analiza concretă a probelor care ar demonstra existența unei înțelegeri sau practici concertate între întreprinderi. În acest sens, reclamanta a invocat prevederile art. 31 și art. 118 din Codul administrativ.

În al doilea rând, SRL ”Prodomus” a susținut că autoritatea publică nu a realizat o cercetare completă și obiectivă a stării de fapt, contrar art. 22 și art. 92 din Codul administrativ. Potrivit reclamantei, Consiliul Concurenței ar fi valorificat preponderent circumstanțele care susțineau ipoteza încălcării, fără a examina în mod suficient explicațiile și circumstanțele favorabile întreprinderii, precum și specificul procedurii de achiziție publică, condițiile caietului de sarcini și constrângerile tehnice relevante.

Un alt argument invocat vizează insuficiența și neconcludența probatoriului. Reclamanta a susținut că similitudinea unor documente, apropierea temporală a ofertelor, nivelul prețurilor sau alte circumstanțe obiective nu pot demonstra, prin ele însele, existența unei înțelegeri anticoncurențiale, în măsura în care acestea admit explicații alternative și independente. În lipsa unor probe directe ori a unor indicii indirecte serioase, precise și concordante privind coordonarea comportamentului întreprinderilor, reclamanta consideră că existența încălcării nu a fost demonstrată în mod suficient.

În acest context, reclamanta a invocat și art. 52 alin. (3) din Legea concurenței, potrivit căruia sarcina probei încălcării revine Consiliului Concurenței. În opinia sa, această sarcină nu poate fi transferată întreprinderii sancționate prin obligarea acesteia să demonstreze inexistența unei înțelegeri anticoncurențiale. Reclamanta a făcut referire, în acest sens, și la principiul prezumției de nevinovăție și la principiul in dubio pro reo, apreciind că acestea sunt incidente și în cazul sancțiunilor administrative cu caracter represiv.

De asemenea, SRL „Prodomus” a invocat jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului privind standardul probatoriu în materia concurenței și obligația autorității de a prezenta probe suficiente, precise și concordante. Potrivit reclamantei, simplul comportament paralel al unor întreprinderi nu este suficient pentru

constatarea unei practici concertate, în lipsa unor elemente suplimentare care să demonstreze existența unor contacte anticoncurențiale și a unei coordonări conștiente a comportamentului concurenților.

În același timp, reclamanta a contestat calificarea juridică a faptelor, susținând că împrejurările reținute de Consiliul Concurenței, la caz, valoarea ofertei, similitudinea unor documente și existența unor corespondențe electronice nu demonstrează în mod cert existența unei întâlniri de voințe, a unui plan comun sau a unei participări conștiente la o practică anticoncurențială.

În ceea ce privește corespondența electronică invocată de Consiliul Concurenței, reclamanta a susținut că aceasta nu ar demonstra în mod direct existența unui schimb anticoncurențial de informații între SRL ”Prodomus” și SRL ”GBG-Mld”, iar autoritatea publică nu ar fi individualizat suficient natura, conținutul și caracterul strategic al informațiilor pretins transmise.

Reclamanta a mai invocat încălcarea dreptului la apărare și a dreptului la un recurs efectiv, susținând că o decizie sancționatorie trebuie să permită întreprinderii să cunoască în mod clar faptele imputate, probele pe care se întemeiază constatarea încălcării și raționamentul juridic al autorității. În acest sens, au fost invocate, între altele, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, art. 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și art. 26 din Constituția Republicii Moldova.

Sub aspect procedural, reclamanta a susținut că acțiunea este admisibilă și a fost depusă în termenul legal, indicând prevederile art. 20, art. 39, art. 206 și art. 208 din Codul administrativ, precum și art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012. Potrivit acestei din urmă norme, deciziile și prescripțiile Consiliului Concurenței, precum și ordinele prevăzute la art. 56 alin. (1), pot fi contestate direct în instanța de contencios administrativ în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora, fără parcurgerea procedurii prealabile.

În concluzie, SRL „Prodomus” a susținut că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025 este afectată de vicii de legalitate și temeinicie, fiind emisă cu încălcarea obligației de motivare, a principiului cercetării complete și obiective a stării de fapt, a regulilor privind sarcina probei și a dreptului la apărare. Reclamanta a apreciat că probele administrate nu sunt suficiente pentru a demonstra existența unei coordonări anticoncurențiale între întreprinderi și, prin urmare, nu pot fundamenta constatarea încălcării art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței și aplicarea sancțiunii.

În temeiul celor invocate și al art. 211, art. 212 și art. 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, reclamanta a solicitat anularea, în partea ce o vizează, a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, inclusiv sub aspectul constatării încălcării și al aplicării amenzii în cuantum de 152.517,15 lei.

Obiecțiile autorității publice pîrîte.

La data de 25 martie 2026, Consiliul Concurenței a depus referință, solicitând respingerea ca neîntemeiată a acțiunii formulate de S.R.L. „GBG-MLD”, prin care aceasta a solicitat anularea, în partea ce o vizează, a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, inclusiv a constatării încălcării art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și a sancțiunii aplicate în cuantum de 5 813 529,49 lei (Vol. II, f.d. 46-96).

În susținerea poziției sale, Consiliul Concurenței a precizat că investigația a fost inițiată prin Dispoziția nr. 04 din 10 aprilie 2024, ca urmare a sesizării Centrului pentru Achiziții

Publice Centralizate în Sănătate, în legătură cu participarea S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus” la procedura de achiziție publică nr. MD-1706807205149, având ca obiect procurarea sistemelor de compresii mecanice automate.

Ulterior, prin Dispoziția nr. 05 din 3 aprilie 2025, investigația a fost extinsă asupra altor întreprinderi și a unei proceduri distincte de achiziție. Cu privire la această din urmă procedură, investigația a fost ulterior încetată, întrucât nu au fost identificate probe suficiente privind existența unei încălcări.

În urma investigației, Plenul Consiliului Concurenței a constatat că S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus” au participat la un acord și/sau o practică concertată având ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței, prin coordonarea comportamentului în cadrul procedurii de achiziție nr. MD-1706807205149, inclusiv prin schimbul de informații sensibile din punct de vedere concurențial.

În susținerea constatărilor sale, autoritatea publică pîrîtă a invocat ansamblul probelor administrate în cadrul investigației, inclusiv documentele aferente ofertelor, corespondența electronică, rezultatele inspecțiilor, datele privind prețurile ofertate, similitudinile dintre documentele depuse și declarațiile persoanelor intervievate. Potrivit Consiliului, aceste probe, analizate în coroborare, permit stabilirea existenței unei coordonări anticoncurențiale, în condițiile în care art. 52 alin. (5) din Legea nr. 183/2012 admite utilizarea atât a probelor directe, cât și a celor indirecte.

Un element relevant reținut de pîrît l-a constituit comportamentul întreprinderilor în cadrul licitației. Cele două societăți au depus singurele oferte, ambele peste valoarea estimată a achiziției. S.R.L. „GBG-MLD” nu și-a modificat oferta, în timp ce S.R.L. „Prodomus” și-a redus oferta cu 121 035 lei, până la valoarea de 8 666 665 lei, pentru a se încadra în limita admisă de procedură. În aprecierea Consiliului, aceste circumstanțe, coroborate cu celelalte probe, indicau caracterul formal al participării S.R.L. „Prodomus”.

Totodată, au fost identificate similitudini semnificative între documentele de ofertă ale celor două întreprinderi, inclusiv în ceea ce privește structura, conținutul, formatarea, redactarea, greșelile gramaticale și ortografice, semnele de punctuație, completarea anumitor rubrici și formulările utilizate în documentele tehnice. Autoritatea publică pîrîtă a apreciat că aceste similitudini indică faptul că documentele au fost pregătite sau elaborate de aceeași persoană.

Consiliul a mai reținut că ambele întreprinderi au ofertat același produs ZOLL AutoPulse, înregistrat în Republica Moldova prin intermediul S.R.L. „GBG-MLD”. De asemenea, S.R.L. „Prodomus” nu deținea, la momentul participării la procedură, documentele necesare care confirmau îndeplinirea unei cerințe de calificare privind înregistrarea în Lista producătorilor de Echipamente Electrice și Electronice. Potrivit autorității, această circumstanță reprezenta un indiciu suplimentar privind caracterul formal al participării sale.

Un rol esențial în probatoriu l-au avut rezultatele inspecțiilor efectuate la IMSP Institutul de Cardiologie, S.R.L. „Prodomus” și S.R.L. „GBG-MLD”. Radu Cozma, fondator și reprezentant al S.R.L. „Prodomus”, a declarat că documentele de participare au fost completate de acesta în baza unui model transmis prin e-mail de un angajat al S.R.L. „GBG-MLD”. Totodată, explicațiile sale privind modalitatea de transmitere a documentelor au fost apreciate de autoritate ca succesive și neconcordante.

În calculatorul de serviciu utilizat de Artur Burdujan, angajat al S.R.L. „GBG-MLD” și persoană responsabilă de participarea întreprinderii la procedură, au fost identificate documente referitoare la produsul AutoPulse și la calcularea prețului. Printre acestea se afla fișierul

„Config Autopulse RE.xlsx”, în care era indicată valoarea de 8 666 665,80 lei, corespunzătoare, în esență, prețului ofertat ulterior de S.R.L. „Prodomus”.

De asemenea, în căsuța de e-mail: „gbgmanager1@gmail.com”, accesată de pe calculatorul utilizat de Artur Burdujan, au fost identificate comunicări din 12 martie 2024 prin care au fost transmise S.R.L. „PRODOMUS” documente aferente participării la procedură, inclusiv documente tehnice și financiare și informații privind garanția bancară în cuantum de 175 754 lei. O parte dintre documentele identificate pe calculatorul angajatului S.R.L. „GBG-MLD” corespundea documentelor ulterior depuse de S.R.L. „PRODOMUS”, acestea fiind modificate, în principal, prin completarea datelor proprii ale întreprinderii.

Consiliul a apreciat că aceste circumstanțe demonstrează existența unui schimb de informații anterior depunerii ofertelor și infirmă explicația potrivit căreia documentele transmise ar fi reprezentat simple modele aferente unei alte proceduri. În acest sens, autoritatea a reținut și faptul că Radu Cozma a confirmat transmiterea documentelor de către un angajat al S.R.L. „GBG-MLD”, indicându-l pe Artur Burdujan, iar numărul acestuia figura în lista contactelor lui Radu Cozma.

În ceea ce privește adresa de e-mail identificată pe calculatorul de serviciu, S.R.L. „GBG-MLD” a susținut că aceasta nu îi aparține lui Artur Burdujan și că dispozitivul putea fi accesat de alte persoane. Consiliul a respins această explicație, reținând că respectivul calculator era atribuit individual, protejat prin parolă și utilizat în scop profesional de Artur Burdujan. În opinia autorității, chiar și în ipoteza accesării dispozitivului de către o altă persoană, aceasta ar fi putut proveni din cadrul întreprinderii, iar faptul că adresa de e-mail era autentificată și avea parola salvată constituia un element circumstanțial relevant.

Consiliul a considerat, de asemenea, că nu era necesară efectuarea unei expertize asupra adresei de e-mail, întrucât identitatea persoanei care a transmis documentele era susținută de celelalte probe administrate, inclusiv declarațiile lui Radu Cozma, datele de pe calculatorul de serviciu și corespondența electronică.

Autoritatea a respins și susținerile S.R.L. „Prodomus” privind caracterul independent al ofertei. Întreprinderea nu a prezentat documente care să confirme efectuarea unei analize independente a pieței, consultarea altor furnizori sau fundamentarea autonomă a prețului ofertat. În aceste condiții, Consiliul a apreciat respectivele explicații ca fiind declarative și necoroborate prin probe obiective.

În același timp, Consiliul a considerat că relația dintre cele două întreprinderi nu poate fi calificată exclusiv drept una comercială de tip furnizor-client, întrucât informațiile transmise depășeau cadrul unor simple condiții comerciale și vizau documentele concrete de participare la procedură, inclusiv elemente ale ofertei tehnice și financiare și valoarea garanției bancare.

În ceea ce privește sarcina probei și prezumția de nevinovăție, Consiliul a respins susținerea reclamantului privind transferarea nelegală a sarcinii de a demonstra inexistența unei înțelegeri anticoncurențiale. Invocând jurisprudența CJUE, inclusiv cauzele Lundbeck, Knauf Gips, Toshiba, Coats Holdings și E.ON Energie, autoritatea a susținut că îi revenea sarcina inițială de a demonstra încălcarea prin probe precise, credibile și concordante. După administrarea unui asemenea probatoriu, întreprinderile aveau posibilitatea de a prezenta explicații alternative plauzibile, obiective și verificabile, fără ca aceasta să reprezinte o inversare a sarcinii probei.

Consiliul a susținut, de asemenea, că și-a îndeplinit obligația de cercetare din oficiu și nu a încălcat principiul imparțialității. În opinia autorității, au fost examinate probele relevante

identificate în cadrul investigației, iar reclamantul nu a demonstrat existența unor probe dezincriminatoare ignorate în mod nejustificat.

Referitor la pretinsa depășire a obiectului inspecției și la extinderea investigației prin Dispoziția nr. 05 din 3 aprilie 2025, Consiliul a precizat că aceasta a fost determinată de identificarea unor circumstanțe noi referitoare la o procedură distinctă de achiziție. În cadrul primei inspecții s-a constatat că Artur Burdujan utiliza și profilul „ArturINTERMED" pe platforma achiziții.md, iar ulterior, în cadrul unei proceduri distincte, au fost identificate relații între întreprinderile participante și S.R.L. „Intermed-Service". Aceste elemente au fundamentat suspiciunea privind o posibilă practică anticoncurențială distinctă. Investigația respectivă a fost ulterior încetată din lipsa unor probe suficiente.

Cu privire la existența unei „întâlniri de voințe", Consiliul a invocat jurisprudența CJUE potrivit căreia existența unui acord anticoncurențial nu presupune încheierea unui document formal sau exprimarea expresă a voinței comune. Aceasta poate rezulta și din conduita concordantă a întreprinderilor, inclusiv din contacte directe sau indirecte prin care este redusă incertitudinea cu privire la comportamentul viitor pe piață. În același sens, calificarea drept acord și/sau practică concertată nu presupune încadrarea exclusivă într-una dintre aceste forme.

În opinia Consiliului, informațiile transmise între întreprinderi reprezentau date confidențiale privind comportamentul lor competitiv viitor, iar coordonarea ofertelor, transmiterea documentelor și elaborarea unei oferte pentru un concurent au avut ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței. Prin urmare, autoritatea a apreciat că nu era necesară demonstrarea unor efecte anticoncurențiale efective, fiind suficientă constatarea obiectului anticoncurențial al conduitei.

În ceea ce privește sancțiunea, Consiliul a menționat că amenda a fost individualizată potrivit criteriilor prevăzute de Legea nr. 183/2012, avându-se în vedere gravitatea și durata încălcării. Nivelul de bază a fost stabilit la 2,5%, fiind majorat cu 5% în considerarea rolului de conducător/instigator atribuit reclamantului. Autoritatea a respins argumentul privind anularea procedurii de achiziție ca circumstanță atenuantă, apreciind că aceasta nu reflectă o conduită pozitivă sau o diminuare a vinovăției întreprinderii.

Cu privire la baza de calcul, Consiliul a susținut că, în temeiul art. 67 alin. (3) din Legea nr. 183/2012, aceasta urma să fie determinată prin raportare la cifra de afaceri totală realizată de întreprindere în anul anterior sancționării, întrucât încălcarea nu a depășit teritoriul Republicii Moldova.

Autoritatea a mai invocat că existența unor condiții tehnice restrictive ale procedurii de achiziție nu înlătură răspunderea pentru coordonarea ofertelor, întrucât întreprinderile aveau obligația de a-și stabili independent comportamentul comercial. De asemenea, faptul că procedura a fost anulată nu înlătură, în opinia Consiliului, răspunderea pentru conduita anticoncurențială constatată.

Referitor la piața relevantă, Consiliul a invocat art. 28 alin. (9) din Legea nr. 183/2012, potrivit căruia, în cazul cartelurilor prin trucarea ofertelor, obiectul procedurii de achiziție constituie piața relevantă a produsului. În decizia contestată, procedurile investigate au fost tratate ca piețe relevante distincte, pe teritoriul Republicii Moldova.

În ceea ce privește dreptul de proprietate și publicarea deciziei, Consiliul a susținut că aplicarea unei amenzi în temeiul legii și publicarea deciziei în condițiile art. 65 alin. (4) din Legea nr. 183/2012 reprezintă măsuri prevăzute de lege și nu constituie, prin ele însele, ingerințe nejustificate în drepturile reclamantului.

Cu privire la accesul la dosarul administrativ, autoritatea a arătat că acesta a fost asigurat în limitele Legii nr. 183/2012 și ale Codului administrativ, iar dreptul de acces nu include documentele interne, secretele comerciale sau informațiile protejate de lege. Potrivit Consiliului, necomunicarea anumitor note interne nu a afectat dreptul la apărare.

În concluzie, Consiliul Concurenței a susținut că Decizia Plenului nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025 este legală și întemeiată, fiind emisă în limitele competenței autorității și fundamentată pe un ansamblu de probe directe și indirecte, obiective și concordante. Autoritatea a apreciat că reclamantul nu a prezentat probe sau explicații alternative de natură să răstoarne constatările privind existența acordului și/sau practicii concertate și a încălcării art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 183/2012.

În temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, Consiliul Concurenței a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată formulate de S.R.L. „GBG-MLD" și menținerea Deciziei Plenului nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, inclusiv a sancțiunii aplicate în cuantum de 5 813 529,49 lei.

La data de 24 februarie 2026, autoritatea pârâtă, Consiliul Concurenței a depus referință, solicitând respingerea ca neîntemeiată a acțiunii formulate de FPC „Prodomus" S.R.L. împotriva Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025 (Vol. III, f.d. 170-193).

Consiliul Concurenței a menționat că, prin acțiunea depusă la 30 decembrie 2025, reclamanta a solicitat anularea deciziei contestate în partea ce o vizează, prin care s-a constatat încălcarea art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și i s-a aplicat o amendă în cuantum de 152 517,15 lei.

Autoritatea publică pârâtă a susținut legalitatea și temeinicia actului administrativ contestat, precizând că acesta a fost emis în urma investigației inițiate prin Dispoziția nr. 04 din 10 aprilie 2024 și extinse prin Dispoziția nr. 05 din 3 aprilie 2025. Investigația a vizat participarea S.R.L. „Prodomus" și S.R.L. „GBG-MLD" la procedura de achiziții publice nr. MD-1706807205149, având ca obiect procurarea a 20 de sisteme de compresii mecanice automate.

Consiliul Concurenței a precizat că, în urma investigației, a fost constatată existența unui acord și/sau a unei practici concertate între cele două întreprinderi, având ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței prin coordonarea comportamentului în cadrul procedurii de achiziții publice și schimbul de informații sensibile din punct de vedere concurențial. Pentru această încălcare, S.R.L. „GBG-MLD" a fost sancționată cu amendă de 5.813.529,49 lei, iar S.R.L. „PRODOMUS" – cu amendă de 152.517,15 lei.

Referitor la critica privind lipsa probelor directe, autoritatea pârâtă a invocat art. 52 alin. (5) din Legea concurenței nr. 183/2012, care permite administrarea atât a probelor directe, cât și a celor indirecte. Consiliul Concurenței a menționat că existența încălcării poate fi stabilită prin coroborarea unor indicii și circumstanțe obiective, precise și concordante, care, analizate în ansamblu, conduc la concluzia existenței unei practici anticoncurențiale.

În acest sens, autoritatea pârâtă a evidențiat similitudinile semnificative dintre documentele depuse de cele două întreprinderi, inclusiv erori identice, aceeași structură și formatare, precum și conținuturi similare ale specificațiilor tehnice și financiare și ale altor documente de participare. Totodată, a menționat că ambele întreprinderi au ofertat același produs, în condițiile în care S.R.L. „GBG-MLD" deținea calitatea de reprezentant al producătorului în Republica Moldova.

Consiliul Concurenței a mai precizat că, la momentul participării la procedură, S.R.L. „Prodomus” nu deținea dovada înregistrării în Lista producătorilor pentru echipamente electrice și electronice, deși aceasta reprezenta o cerință de calificare, fapt apreciat de autoritate ca un indiciu suplimentar privind caracterul formal al ofertei.

Autoritatea publică pârâtă a invocat și rezultatele inspecțiilor efectuate, în cadrul cărora au fost identificate comunicări electronice între reprezentanții celor două întreprinderi, precum și documente și fișiere aferente procedurii de achiziție. În particular, Consiliul Concurenței a menționat că, la 12 martie 2024, de pe adresa de e-mail utilizată de reprezentantul S.R.L. „GBG-MLD” au fost transmise către S.R.L. „Prodomus” documente de participare, inclusiv specificații tehnice, documente financiare și informații privind garanția bancară.

Totodată, autoritatea publică pârâtă a precizat că în calculatorul utilizat de reprezentantul S.R.L. „GBG-MLD” au fost identificate fișiere care conțineau documente similare sau identice cu cele depuse ulterior de S.R.L. „Prodomus”, unele dintre acestea fiind pregătite pentru completarea datelor întreprinderii destinatare. Consiliul Concurenței a subliniat că respectivele fișiere au fost modificate la 12 martie 2024, iar oferta S.R.L. „PRODOMUS” a fost depusă la 13 martie 2024.

De asemenea, autoritatea pârâtă a menționat că în fișierul „Config Autopulse RE.xlsx” a fost identificată o valoare de 8.666.665 lei, care corespundea exact prețului ofertat de S.R.L. „Prodomus” în etapa a II-a a licitației electronice și care nu a fost modificat ulterior. În opinia Consiliului Concurenței, acest element, coroborat cu celelalte probe, constituia un indiciu al coordonării prealabile a comportamentului ofertanților.

Consiliul Concurenței a precizat că explicațiile întreprinderilor privind caracterul exclusiv comercial al relației dintre acestea și elaborarea independentă a ofertei nu au fost susținute prin documente obiective și verificabile. Materialele administrate demonstrau transmiterea prealabilă a documentelor finale de participare și utilizarea acestora de către S.R.L. „Prodomus”.

În susținerea concluziilor sale, autoritatea publică pârâtă a invocat jurisprudența CJUE privind posibilitatea stabilirii practicilor concertate printr-un ansamblu de indicii obiective, precise și concordante, în special cauzele Suiker Unie, Comisia/Anic Partecipazioni, Eturas, Coats Holdings și Lundbeck. Consiliul Concurenței a menționat că sarcina inițială a probei îi revine autorității publice, însă, odată prezentate probe suficiente, întreprinderii investigate îi revine obligația de a furniza explicații alternative obiective și verificabile.

Referitor la invocarea principiului *in dubio pro reo*, autoritatea publică pârâtă a precizat că, deși garanțiile art. 6 din CEDO pot fi incidente în materia sancțiunilor concurențiale, acestea nu se aplică în mod identic procedurilor din nucleul dur al dreptului penal. În acest sens, Consiliul Concurenței a invocat jurisprudența Tribunalului Uniunii Europene în cauzele *Schindler Holding* (T-138/07) și *BPB* (T-53/03), potrivit căreia, în materia concurenței, încălcarea trebuie demonstrată prin probe suficiente și temeinice, fără a fi necesară aplicarea standardului „dincolo de orice îndoială rezonabilă”.

Prin urmare, Consiliul Concurenței a susținut că principiul *in dubio pro reo* nu poate conduce, în mod automat, la înlăturarea valorii probatorii a unui ansamblu de indicii concordante, aprecierea probelor urmând a fi realizată global, potrivit standardelor specifice dreptului concurenței.

În concluzie, autoritatea pârâtă a apreciat că ansamblul probelor administrate – corespondența electronică, documentele identificate, similitudinea ofertelor, cronologia modificării fișierelor, informațiile privind prețul și garanția bancară, precum și lipsa unor

explicații alternative verificabile – demonstrează coordonarea comportamentului S.R.L. „Prodomus” și S.R.L. „GBG-MLD” în cadrul procedurii de achiziție publică.

În aceste condiții, Consiliul Concurenței a susținut că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025 este legală și întemeiată, fiind emisă în limitele competenței legale, iar argumentele reclamantei nu sunt de natură să răstoarne constatările autorității.

În drept, în temeiul art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ, autoritatea publică pârâtă a solicitat respingerea cererii de chemare în judecată formulate de S.R.L. „Prodomus” privind anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, ca fiind neîntemeiată.

Poziția participanților la proces expusă în ședința de judecată.

În ședința de judecată reprezentanții reclamantului S.R.L. „GBG-MLD” – avocații ***** și ***** au susținut integral acțiunea, solicitând admiterea acesteia în temeiurile de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată, precum și în pledoaria scrisă depusă la dosar.

În ședința de judecată reprezentanta pârâtului Consiliul Concurenței – *****, a solicitat respingerea acțiunilor ca fiind neîntemeiate, susținând argumentele de fapt și de drept expuse în referințele depuse la dosar.

În ședința de judecată reprezentantul reclamantului S.R.L. „Prodomus” - avocatul Serghei Bucătaru, nu s-a prezentat, deși a fost legal citat (Vol. II, f.d. 221). Motivele neprezentării la proces la cunoștința instanței de judecată nu le-a adus, cerere de amînare sau examinare în lipsă, nu a depus, astfel încît, în temeiul art. 218 lit. d) Cod administrativ, s-a dispus examinarea cauzei în lipsa sa.

Verificarea întrunirii condițiilor de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ.

În privinţa admisibilității acţiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă următoarele.

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.

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.

Conform art. 207, alin. (2) Cod administrativ, 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 părți s-a încheiat o tranzacție de împăcare;

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

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

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

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

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

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

Lista temeiurilor de inadmisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ prevăzută de art. 207, alin. (2) din Codul administrativ nu este una exhaustivă, ci enunțiativă, fapt care poate fi dedus din interpretarea literală a cuvintelor ”în special cînd” din cuprinsul acestui text de lege.

Prin urmare, prin raportare la prevederile art. 207, alin. (1) Cod administrativ, instanța verifică din oficiu dacă sînt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ sau a unor capete de cerere din cuprinsul acțiunii în contencios administrativ, nefiind legată exclusiv de temeiurile de inadmisinbilitate menționate la art. 207, alin. (2) din Codul administrativ.

Dispozițiile legale citate mai sus enunță temeiurile de bază de admisibilitate a acțiunii în contencios administrative, după cum urmează:

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

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

c) respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ;

d) respectarea procedurii prealabile;

e) respectarea termenului de înaintare a acțiunii;

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

Respectiv, instanța de judecată va analiza fiecare temei de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ în baza criteriilor enunțate.

În vederea verificării întrunirii condițiilor de admisibilitate, instanța urmează să stabilească, cu prioritate, natura și tipul acțiunii cu care a fost sesizată.

În acest context, pentru soluționarea chestiunii privind admisibilitatea acțiunii, instanța reține următoarele circumstanțe relevante:

La data de 25 martie 2024, prin procesul-verbal al ședinței grupului de lucru din cadrul Centrului pentru achiziții publice centralizate în sănătate (CAPCS), s-a dispus, între altele, sesizarea Consiliului Concurenței cu privire la presupusele încălcări ale legislației concurențiale în cadrul unei proceduri de achiziție publică. Totodată, s-a dispus sesizarea Agenției Achiziții Publice în vederea examinării oportunității includerii în Lista de interdicție a operatorilor economici S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, în legătură cu participarea acestora, în calitate de membri ai unui grup de întreprinderi dependente, la aceeași procedură de achiziție publică, cu prezentarea unor oferte presupus trucate (Vol. III, f.d. 159-179 din dosarul administrativ).

Ulterior, prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 04 din 10 aprilie 2024, a fost inițiată investigația privind existența unor semne de încălcare a prevederilor art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012 de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, prin participarea cu oferte presupus trucate la procedura electronică de achiziții publice cu identificatorul MD-1706807205149, având ca obiect achiziționarea unui sistem de compresii mecanice automate (Vol. I, f.d. 63 din dosarul administrativ).

În temeiul dispoziției menționate, la data de 11 aprilie 2024, Președintele Consiliului Concurenței a emis Ordinul seria CC nr. 000096, prin care a dispus efectuarea inspecției la sediul S.R.L. „Prodomus”, IDNO 1005600058528, precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia, folosința și/sau proprietatea acesteia.

În vederea executării ordinului menționat, la aceeași dată a fost emisă Delegația de inspecție seria CC nr. 000196, prin care angajații Consiliului Concurenței au fost împuterniciți să efectueze inspecția la S.R.L. „Prodomus”. Totodată, a fost emisă Delegația de inspecție seria CC nr. 000198, privind efectuarea inspecției la I.M.S.P. Institutul de Cardiologie (vol. I, f.d. 65 verso).

La data de 11 aprilie 2024, colaboratorii Consiliului Concurenței s-au deplasat atât la sediul S.R.L. „Prodomus”, cât și la Dispensarul Cardiologic al I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, situat în mun. Chișinău, str. N. Testemițanu nr. 20, unde își desfășura activitatea Radu Cozma, fondatorul S.R.L. „Prodomus”, în vederea efectuării inspecției în temeiul art. 56 din Legea concurenței nr. 183/2012.

Potrivit procesului-verbal privind efectuarea inspecției întocmit de angajații Consiliului Concurenței la I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, în cadrul inspecției au fost prezenți dna Olga Crigan, în calitate de jurist, și dl Radu Cozma, șef al secției achiziții și fondator al S.R.L. „Prodomus”.

Din conținutul procesului-verbal rezultă că echipa de investigație a pătruns în biroul de serviciu al lui Radu Cozma, identificat prin inscripția „Șef Serviciu Achiziții” din cadrul Dispensarului Cardiologic al I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, și a procedat la efectuarea nemijlocită a inspecției.

Prin Delegația de inspecție nr. 000197 din 11 aprilie 2024, emisă în temeiul art. 56 alin. (4) și art. 56[1] din Legea concurenței nr. 183/2012 și în baza Ordinului seria CC nr. 000097 din 11 aprilie 2024, angajații Consiliului Concurenței au fost împuterniciți să efectueze controlul/inspecția la S.R.L. „GBG-MLD” (Vol. I, f.d. 90 verso din dosarele administrative).

Ulterior, prin Nota nr. 07/39 din 17 februarie 2025, referitoare la eventualul acord anticoncurențial, s-a propus inițierea unei investigații cu privire la existența unor semne de încălcare a art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012 de către mai multe întreprinderi, inclusiv S.R.L. „GBG-MLD”, prin participarea cu oferte presupus trucate și/sau facilitarea unor asemenea acțiuni anticoncurențiale în cadrul procedurii de achiziții publice cu identificatorul MD-1735040040268, având ca obiect achiziționarea unor dispozitive de compresii toracice automate (Vol. V, f.d. 1-83 din dosarele administrative).

Investigația a fost ulterior extinsă prin Dispoziția de modificare a unor acte administrative nr. 05 din 03 aprilie 2025, prin care Consiliul Concurenței a inițiat investigația cu privire la existența unor semne de încălcare a legislației concurențiale prin participarea întreprinderilor S.R.L. „KVG LLC”, S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Intermed-Service”, în calitate de facilitator, cu oferte presupus trucate la procedura repetată de achiziție publică cu identificatorul MD-1735040040268, având ca obiect procurarea dispozitivelor de compresii toracice automate.

În vederea efectuării investigației, prin Delegația de inspecție nr. 04 din 09 aprilie 2025, emisă în temeiul art. 56 alin. (4) și art. 56[1] din Legea concurenței nr. 183/2012 și în baza Ordinului nr. 04 din 09 aprilie 2025 privind efectuarea inspecției, au fost împuterniciți angajații Consiliului Concurenței pentru efectuarea controlului/inspecției la S.R.L. „GBG-MLD” (vol. V, f.d. 123-125 din dosarele administrative).

Potrivit Raportului de investigație întocmit în cadrul cazului inițiat prin Dispoziția

Plenului Consiliului Concurenței nr. 04 din 10 aprilie 2024, în urma desfășurării procedurii administrative de investigație, Plenul Consiliului Concurenței a reținut existența unei încălcări a art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”.

Potrivit constatărilor Consiliului Concurenței, încălcarea ar fi constat în participarea întreprinderilor la un acord și/sau la o practică concertată având ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței, prin coordonarea comportamentului acestora în scopul manipulării procedurii electronice de achiziții publice cu identificatorul MD-1706807205149, în vederea adjudecării contractului, inclusiv prin limitarea sau controlul comercializării și prin schimbul unor informații sensibile din punct de vedere concurențial, de natură să faciliteze coordonarea comportamentului întreprinderilor pe piață.

În același timp, în privința întreprinderilor S.R.L. „KVG LLC”, S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Intermed-Service”, în contextul procedurii de achiziție publică cu identificatorul MD-1735040040268, Consiliul Concurenței a dispus încetarea investigației, reținând că, pe parcursul acesteia, nu au fost identificate probe privind încălcarea legislației concurențiale care să justifice aplicarea unor măsuri corective sau sancțiuni (vol. VI, f.d. 65-138 din dosarele administrative).

În consecință, la data de 04 decembrie 2025, Plenul Consiliului Concurenței a adoptat Decizia nr. DA-04/24-40, prin care a aplicat întreprinderilor implicate următoarele sancțiuni: S.R.L. „GBG-MLD” – amendă în cuantum de 5 813 529,49 lei, iar S.R.L. „Prodomus” – amendă în cuantum de 152 517,15 lei (Vol. VIII, f.d. 38-127 din dosarele administrative).

În dezacord cu decizia menționată, la data de 26 decembrie 2025, S.R.L. „GBG-MLD” a sesizat instanța de judecată cu o acțiune prin care a solicitat anularea actului administrativ contestat (vol. I, f.d. 4-45).

Ulterior, la data de 30 decembrie 2025, S.R.L. „Prodomus”, reprezentată de avocatul *****, a înaintat o acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, cu participarea în calitate de terț a S.R.L. „GBG-MLD” (vol. III, f.d. 4-16), prin care a solicitat anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025 în partea în care aceasta o vizează.

Astfel, pornind de la circumstanțele nominalizate și solicitările invocate, instanța constată că acțiunea înaintată de către reclamanți reprezintă o acțiune în contestare în conformitate cu prevederile art. 206 alin. (1) lit. a) Codul administrativ, deoarece elementul central al obiectului acțiunii în contestare rezidă în faptul că reclamantul urmărește pe cale judiciară scopul de a anula actul administrativ individual defavorabil.

a) În ceea ce privește prima condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, aceasta presupune existența unui act administrativ individual defavorabil, emis de o autoritate publică în scopul reglementării unui caz individual în domeniul dreptului public și comunicat destinatarului.

În speță, se constată că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025 constituie un act administrativ individual în sensul art. 10 din Codul administrativ, emanând de la o autoritate publică ca măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual.

Totodată, în sensul prevederilor art. 11 ale Codului administrativ, actul administrativ contestat are un caracter defavorabil în privința reclamantelor S.R.L. „Prodomus” și S.R.L. „GBG-MLD”, întrucât prin acesta Plenul Consiliului Concurenței a constatat, în sarcina celor două întreprinderi, încălcarea prevederilor art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr.

183/2012, reținând participarea acestora la un acord și/sau la o practică concertată având ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței.

Potrivit constatărilor cuprinse în actul contestat, încălcarea ar fi constat în coordonarea comportamentului întreprinderilor în scopul manipulării procedurii electronice de achiziții publice cu identificatorul MD-1706807205149, în vederea adjudecării contractului, inclusiv prin limitarea sau controlul comercializării și prin schimbul unor informații sensibile din punct de vedere concurențial, de natură să faciliteze coordonarea comportamentului acestora pe piață.

Ca urmare a acestor constatări, în privința reclamantelor au fost aplicate sancțiuni pecuniare, după cum urmează: S.R.L. „GBG-MLD" – amendă în cuantum de 5 813 529,49 lei (cinci milioane opt sute treisprezece mii cinci sute douăzeci și nouă de lei, patruzeci și nouă de bani), iar S.R.L. „Prodomus" – amendă în cuantum de 152 517,15 lei (o sută cincizeci și două de mii cinci sute șaptesprezece lei, cincisprezece bani).

Prin urmare, se reține că actul administrativ contestat este susceptibil să afecteze în mod direct drepturile și interesele legitime invocate de reclamante, acesta producând pentru acestea consecințe juridice defavorabile, inclusiv prin stabilirea unei pretinse încălcări a legislației concurențiale și aplicarea unor sancțiuni pecuniare.

În aceste condiții, se constată întrunirea condiției de admisibilitate privind existența unui act administrativ individual defavorabil, societățile reclamante fiind îndreptățite să solicite verificarea legalității acestuia pe calea contenciosului administrativ.

b) Referitor la cea de-a doua condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează competența jurisdicțională materială și teritorială a instanței de judecată pentru examinarea acțiunii în contenciosul administrativ, se apreciază că la caz, competența pentru examinarea prezentei acțiuni, în conformitate cu prevederile art.191 alin. (1) și art.196 alin. (1) Cod administrativ revine Judecătoriei Chișinău (sediul Rîșcani), astfel, cererea de chemare în judecată fiind depusă cu respectarea dispozițiilor legale menționate.

c) Referitor la cea de-a treia condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea cerințelor de formă și conținut a acțiunii în contencios administrativ, instanța de judecată relevă că cererea de chemare în judecată înaintată de reclamant corespunde în totalitate exigențelor privind forma și conținutul, iar careva inadvertențe în acest sens nu au fost constatate și nici invocate de către pîrît.

d) Referitor la cea de-a patra și a cincea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează respectarea procedurii prealabile și a termenului de înaintare a acțiunii, instanța de judecată reține următoarele.

Potrivit art. 208 alin. (1) și (3) Cod administrativ, în cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă. Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

Conform art. 209 alin. (1) Cod administrativ, acțiunea în contestare şi 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.

În materia concurenței, însă, este aplicabilă norma specială prevăzută de art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, potrivit căreia deciziile emise de Consiliul Concurenței pot fi atacate în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora de părți, nemijlocit în instanța de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară depunerea unei

cereri prealabile.

Cu referire la procedura prealabilă, instanța remarcă că, asemenea categorii de litigii sunt exceptate de la obligativitatea parcurgerii etapei prejudiciare, în conformitate cu art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012 coroborat cu prevederile art. 163 lit. c) din Codul administrativ.

Aceeași concluzie rezultă și din pct. 5 din partea dispozitivă a deciziei contestate, prin care s-a indicat în mod expres că ”Decizia poate fi contestată, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acesteia de către părți, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, specializat în materie de contencios administrativ (mun. Chișinău, str. Kiev, 3)”.

În ceea ce privește respectarea termenului legal de sesizare a instanței, din actele cauzei rezultă că Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 a fost adoptată la data de 04 decembrie 2025.

Aceasta a fost comunicată S.R.L. „GBG-MLD” prin scrisoarea nr. DA-06/499-2097 din 09 decembrie 2025, primirea actului fiind confirmată prin semnătura reprezentantului societății la aceeași dată (vol. IX, f.d. 1 din dosarul administrativ).

În ceea ce privește S.R.L. „Prodomus”, decizia contestată a fost expediată prin scrisoarea nr. DA-06/500-2098 din 09 decembrie 2025 (vol. IX, f.d. 91 din dosarul administrativ), primirea acesteia fiind confirmată prin semnătura reprezentantului societății, fapt ce rezultă din actele dosarului.

Ulterior, S.R.L. „GBG-MLD” a sesizat instanța de judecată cu acțiunea în contencios administrativ la data de 26 decembrie 2025, iar S.R.L. „Prodomus” a înaintat acțiunea la data de 30 decembrie 2025.

Astfel, se constată că ambele acțiuni au fost înaintate în termenul legal de 30 de zile calendaristice stabilit de art. 47 alin. (1) din Legea concurenței nr. 183/2012 coroborat cu art. 209 alin. (1) și (2) lit. a) din Codul administrativ, raportat la data la care decizia contestată a fost comunicată și cea la care a fost sesizată instanța.

Prin urmare, instanța constată întrunite condițiile de admisibilitate referitoare la respectarea procedurii prealabile și a termenului legal de sesizare a instanței, nefiind identificate impedimente de natură să condiționeze inadmisibilitatea acțiunilor sub aceste aspecte.

e) Referitor la a șasea condiție de admisibilitate a acțiunii în contencios administrativ, care vizează revendicarea de către reclamant a unui drept vătămat propriu căruia i s-a adus atingere prin activitate administrativă, instanța de judecată reține următoarele.

Admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ este condiționată *inter alia* de revendicarea de către reclamant a încălcării unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice.

Din prevederile art. 53, alin. (1) din Constituție, rezultă că persoana *vătămată într-un drept* ***al său*** (s.i.) de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins, anularea actului şi repararea pagubei.

Din prevederile art. 20 din Codul administrativ rezultă: dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Din prevederile art. 207, alin. (2), lit. e) Cod administrativ, rezultă că acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special cînd: reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art. 17.

Conform art. 39 din Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art.17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.

În art. 17 se dă noțiunea dreptului vătămat, în sens material, iar noțiunea „revendică încălcarea" din dispozițiile normelor art. 189 și art. 207 alin. (1) lit. e) Cod administrativ, relevă un aspect procesual și se referă la dreptul reclamantului de a înainta acțiunea în contencios administrativ.

Prin urmare, reclamantul are dreptul de a sesiza instanța ori de câte ori, dintr-o analiză sumară a circumstanțelor – inclusiv a conținutului cererii, a actelor administrative contestate și a documentelor din dosar – reiese o posibilă atingere adusă unui drept subiectiv. Această probabilitate este prezumată atunci când persoana este destinatarul unui act administrativ individual cu caracter defavorabil sau are calitatea de terț afectat.

Așadar, noțiunea de „revendicare a încălcării" nu se confundă cu cea de „vătămare a dreptului": prima fundamentează dreptul procesual de a acționa în instanță, iar a doua trebuie dovedită în cadrul fondului cauzei. Stabilirea vătămării este, așadar, o chestiune de fond și nu o condiție preliminară pentru accesul la justiție, în acord cu prevederile art. 6 din CEDO, art. 20 din Constituția Republicii Moldova și art. 39 din Codul administrativ.

La caz, instanța conchide că societățile reclamante revendică, pe calea controlului judecătoresc, apărarea unui drept sau interes legitim în sensul art. 17 din Codul administrativ, pretins a fi vătămat prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, prin care s-a constatat încălcarea legislației concurențiale și le-au fost aplicate sancțiuni pecuniare. La caz, prin acțiunile formulate, reclamantele urmăresc anularea actului administrativ individual în partea în care le vizează și, implicit, înlăturarea consecințelor juridice nefavorabile produse asupra sferei lor juridice și patrimoniale, condiție ce se consideră întrunită la etapa examinării admisibilității.

Astfel, se constată că acțiunea în contencios administrativ a fost depusă la instanța competentă material și teritorial, cu respectarea termenului legal. Cererea de chemare în judecată îndeplinește toate condițiile de formă și conținut, nefiind constatate sau invocate neregularități de către pârât. De asemenea, reclamanta a ales corect tipul acțiunii, conform art. 206 din Codul administrativ, pentru a-și revendica drepturile.

Prin urmare, nu există motive de inadmisibilitate în sensul art. 207 alin. (2) din Codul administrativ, instanța de judecată urmînd să analizeze temeinicia acesteia.

Temeinicia acţiunii.

Examinând acțiunea depusă, audiind explicațiile participanților la proces și analizând probele administrate, în contextul corelării acestora și în raport cu prevederile legale aplicabile, instanța de judecată, ajunge la concluzia că acțiunea formulată este întemeiată și urmează a fi admisă din următoarele motive.

În conformitate cu prevederile art. 20, alin. (1) din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189, alin. (1) din Codul administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

În conformitate cu prevederile art. 219, alin. (1) Cod administrativ, instanţa 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.

Din prevederile art. 224, alin. (1) Cod administrativ rezultă că examinînd acțiunea în contencios administrativ în fond, instanța 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;

b) în baza unei acțiuni în obligare, anulează în tot sau în parte actul administrativ individual de respingere a solicitării sau o eventuală decizie adoptată în procedura prealabilă și obligă autoritatea publică să emită un act administrativ individual, dacă revendicarea pretenției reclamantului de emitere a actului este întemeiată;

c) în baza unei acțiuni în realizare, obligă la acțiune, tolerare sau inacțiune, dacă o astfel de pretenție a reclamantului este întemeiată;

d) în baza unei acțiuni în constatare, constată existența sau inexistența unui raport juridic ori nulitatea unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ, dacă raportul juridic există sau, respectiv, nu există ori actul administrativ individual sau contractul administrativ este nul;

e) în baza unei acțiuni de control normativ, anulează în tot sau în parte actul administrativ normativ, dacă acesta este ilegal, sau constată nulitatea acestuia, dacă acesta este nul;

f) respinge acțiunea ca fiind neîntemeiată, dacă nu sînt îndeplinite condițiile de adoptare a unei hotărîri prevăzute la lit. a)–e).

În procesul examinării cauzei, s-a constatat că S.R.L. „GBG-MLD”, IDNO 1003600117582, este o persoană juridică cu sediul în mun. Chișinău, sec. Rîșcani, str. Albișoara nr. 64/2, care își desfășoară activitatea în domeniul comerțului cu ridicata al produselor farmaceutice, potrivit CAEM G4646. Societatea este deținută în calitate de fondator unic și administrată de dl Tudor Ceaicovschi (Vol. I, f.d. 71).

La rândul său, S.R.L. „Prodomus”, IDNO 1005600058528, este o persoană juridică cu sediul în mun. Chișinău, sec. Rîșcani, str. Albișoara nr. 68/2, ap. 33, care desfășoară activități în domeniul lucrărilor de construcții ale clădirilor și/sau construcțiilor inginerești, instalațiilor și rețelelor tehnico-edilitare, precum și al reconstrucțiilor, consolidărilor și restaurărilor, potrivit CAEM F4399. Societatea este deținută în calitate de fondator unic de dl Radu Cozma și administrată de dna Aurica Cozma (Vol. III, f.d. 17-18).

Din materialele cauzei rezultă că, anterior procedurii de achiziție publică care face obiectul investigației, autoritatea contractantă, Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (în continuare CAPCS) a organizat o procedură de achiziție având ca obiect procurarea sistemelor de compresii mecanice automate. Urmare a anulării acesteia, CAPCS a inițiat o procedură repetată de achiziție publică.

Astfel, la data de 01.02.2024, grupul de lucru din cadrul CAPCS a inițiat procedura de achiziție publică cu identificatorul *ocds-b3wdp1-MD-1706807205149*, având ca obiect „Achiziționarea dispozitivelor medicale conform necesităților IMSP Centrul Național de

Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească”, cod CPV principal 33100000-1 „Echipamente medicale”, tipul contractului – bunuri. Valoarea totală estimată a achiziției constituia 6 666 666,66 lei, fără TVA, iar criteriul de atribuire stabilit era „prețul cel mai scăzut”.[1]

Potrivit datelor publice disponibile pe platforma electronică de achiziții, până la termenul-limită de depunere a ofertelor, stabilit pentru data de 13.03.2024, ora 15:50, au fost depuse două oferte, respectiv de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”.

Astfel, S.R.L. „GBG-MLD” a încărcat oferta la data de 12.03.2024, ora 17:31, în cuantum de 7 988 800,00 lei fără TVA, iar S.R.L. „Prodomus” a încărcat oferta la data de 13.03.2024, ora 00:31, în cuantum de 8 787 700,00 lei fără TVA.

În urma analizei prețurilor ofertate, s-a constatat că oferta S.R.L. „Prodomus” depășea cu 31,82% valoarea estimată a achiziției.

Conform constatărilor reținute ulterior în cadrul investigației, în situația în care toate ofertele depuse depășesc cu 30% valoarea estimată a achiziției, autoritatea contractantă urmează să anuleze, din proprie inițiativă, procedura de atribuire a contractului, în condițiile art. 71 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

În acest context, CAPCS a apreciat că nivelul prețului ofertat inițial de S.R.L. „Prodomus”, raportat la valoarea estimată a achiziției, putea constitui un indiciu al lipsei unui interes real al acestei întreprinderi de a adjudeca lotul, oferta fiind apreciată, la nivelul investigației, ca având aparent un caracter formal.

La data de 14.03.2024, în intervalul orar 14:00–14:09, s-a desfășurat licitația electronică în trei runde.

În cadrul primei runde, atât S.R.L. „Prodomus”, cât și S.R.L. „GBG-MLD” au menținut ofertele inițiale, respectiv 8 787 700,00 lei și 7 988 800,00 lei fără TVA.

În cadrul rundei a doua, S.R.L. „Prodomus” și-a diminuat oferta până la suma de 8 666 665,00 lei, în timp ce S.R.L. „GBG-MLD” a menținut oferta de 7 988 800,00 lei.

În cadrul rundei a treia, ambele întreprinderi au menținut valorile ofertelor depuse în runda precedentă.

Prin urmare, în cadrul licitației electronice, S.R.L. „GBG-MLD” nu și-a modificat oferta, în timp ce S.R.L. „Prodomus” a redus, în runda a doua, prețul ofertat cu 121 035,00 lei, ceea ce constituia aproximativ 1,3% din valoarea ofertei inițiale. În raport cu pasul minim stabilit de CAPCS, de 66,67 lei, reducerea efectuată de S.R.L. „Prodomus” a fost semnificativ mai mare.

Urmare a diminuării prețului până la suma de 8 666 665,00 lei, oferta S.R.L. „Prodomus” s-a încadrat într-o limită de 29,99% peste valoarea estimată a achiziției, devenind, potrivit constatărilor CAPCS, eligibilă sub acest aspect.

La data de 14.03.2024, conform informațiilor publice disponibile pe platforma electronică SIA RSAP (Mtender), a fost adoptată decizia de atribuire a contractului. În cuprinsul acesteia, ca temei pentru respingerea ofertei S.R.L. „GBG-MLD”, s-a invocat generic sintagma „alte temeiuri de respingere a ofertei”.

Ulterior, ca urmare a cererii de clarificări și a transmiterii documentelor confirmative, prin informarea privind rezultatul procedurii din data de 21.03.2024, autoritatea contractantă a respins oferta S.R.L. „Prodomus”, invocând generic sintagma: „Alte temeiuri de respingere a ofertei”.

Ulterior, la data de 25.03.2024, grupul de lucru din cadrul CAPCS a adoptat un proces-verbal prin care, între altele, a dispus sesizarea Consiliului Concurenței cu privire la

[1] https://mtender.gov.md/plans/ocds-b3wdp1-MD-1706807205149

presupusele încălcări ale legislației concurențiale în cadrul procedurii de achiziție publică. Totodată, grupul de lucru a dispus sesizarea Agenției Achiziții Publice în vederea examinării oportunității includerii în Lista de interdicție a operatorilor economici a S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, în legătură cu participarea acestora, în calitate de membri ai unui grup de întreprinderi dependente, la aceeași procedură de achiziție publică, cu prezentarea unor oferte presupus trucate (Vol. III, f.d. 159-179 din dosarul administrativ).

La data de 01.04.2024, CAPCS a sesizat Consiliul Concurenței prin plângerea înregistrată cu nr. 1726, invocând existența unor presupuse încălcări ale legislației concurențiale în cadrul procedurii de achiziție menționate (Vol. I, f.d. 1 din dosarul administrativ).

În urma examinării plângerii și a materialelor acumulate, a fost întocmită Nota nr. DA-07/96 din 09.04.2024, în baza căreia Plenul Consiliului Concurenței a emis Dispoziția nr. 04 din 10.04.2024 privind inițierea investigației referitoare la existența unor semne de încălcare a art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012 de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, prin participarea cu oferte presupus trucate la procedura de achiziție publică cu identificatorul MD-1706807205149, având ca obiect achiziționarea unui sistem de compresii mecanice automate (vol. I, f.d. 63 din dosarul administrativ).

În vederea efectuării investigației, la data de 11.04.2024, Președintele Consiliului Concurenței a emis Ordinul seria CC nr. 000096, prin care s-a dispus efectuarea inspecției la sediul S.R.L. „Prodomus”, IDNO 1005600058528, precum și în orice alte încăperi, terenuri și/sau mijloace de transport aflate în posesia, folosința și/sau proprietatea acesteia (Vol. I, f.d. 65 verso din dosarul administrativ).

În aceeași zi a fost emisă Delegația de inspecție seria CC nr. 000196, prin care angajații Consiliului Concurenței au fost împuterniciți să efectueze inspecția la S.R.L. „Prodomus”. Totodată, a fost emisă Delegația de inspecție seria CC nr. 000198 privind efectuarea inspecției la I.M.S.P. Institutul de Cardiologie.

La data de 11.04.2024, colaboratorii Consiliului Concurenței s-au deplasat la sediul S.R.L. „Prodomus”, precum și la Dispensarul Cardiologic al I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, situat în mun. Chișinău, str. N. Testemițanu nr. 20, unde își desfășura activitatea dl Radu Cozma, fondatorul S.R.L. „Prodomus”, în vederea efectuării inspecției în temeiul art. 56 din Legea concurenței nr. 183/2012.

Potrivit procesului-verbal privind efectuarea inspecției întocmit de angajații Consiliului Concurenței la I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, la efectuarea inspecției au fost prezenți dna Olga Crigan, în calitate de jurist, și dl Radu Cozma, șef al secției achiziții și fondator al S.R.L. „Prodomus”.

Din cuprinsul procesului-verbal rezultă că echipa de investigație a pătruns în biroul de serviciu al dlui Radu Cozma, identificat prin inscripția „Șef Serviciu Achiziții” din cadrul Dispensarului Cardiologic al I.M.S.P. Institutul de Cardiologie, și a procedat la efectuarea nemijlocită a inspecției.

De asemenea, prin Delegația de inspecție nr. 000197 din 11.04.2024, emisă în temeiul art. 56 alin. (4) și art. 56^1 din Legea concurenței nr. 183/2012 și în baza Ordinului seria CC nr. 000097 din 11.04.2024, angajații Consiliului Concurenței au fost împuterniciți să efectueze controlul/inspecția la sediul S.R.L. „GBG-MLD” (vol. I, f.d. 90 verso din dosarele administrative).

În continuarea investigației, în perioada ulterioară desfășurării inspecțiilor, în scopul concretizării circumstanțelor relevante cauzei, Consiliul Concurenței a efectuat interviuri cu

reprezentanții întreprinderilor investigate, respectiv cu reprezentanții S.R.L. „GBG-MLD” la data de 09.08.2024 și cu reprezentanții S.R.L. „Prodomus” la data de 03.09.2024.

În același timp, întrucât procedura de achiziție publică cu identificatorul MD-1706807205149 a fost anulată, Consiliul Concurenței a monitorizat evoluția ulterioară a situației și a constatat că CAPCS a organizat o procedură repetată, respectiv a treia procedură de achiziționare a sistemelor de compresii mecanice automate.

În contextul examinării acestei proceduri ulterioare, în baza informațiilor acumulate, au fost întocmite Nota nr. DA-07/39 din 17.02.2025 și Nota nr. DA-07/76 din 21.03.2025, prin care au fost analizate eventualele semne ale existenței unui acord anticoncurențial și/sau ale unor acțiuni de facilitare a unor asemenea practici în cadrul procedurii de achiziție cu identificatorul MD-1735040040268 (vol. V, f.d. 1-83 din dosarele administrative).

Prin urmare, la data de 03.04.2025, Plenul Consiliului Concurenței a emis Dispoziția nr. 05 privind extinderea obiectului investigației, prin includerea examinării unor semne de încălcare a art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012 prin participarea cu oferte presupus trucate și/sau facilitarea unor asemenea acțiuni anticoncurențiale de către S.R.L. „Intermed-Service”, S.R.L. „KVG LLC” și S.R.L. „GBG-MLD” în cadrul procedurii electronice de achiziție publică cu identificatorul MD-1735040040268, având ca obiect procurarea dispozitivelor de compresii toracice automate.

În vederea examinării circumstanțelor aferente procedurii respective, la data de 10.04.2025 au fost efectuate inspecții la sediile S.R.L. „Intermed-Service”, S.R.L. „KVG LLC” și S.R.L. „GBG-MLD”. Inspecțiile au fost efectuate în baza Ordinului nr. 04 din 09.04.2025 și a Delegației de inspecție nr. 04 din 09.04.2025, emise în temeiul art. 56 alin. (4) și art. 56^1 din Legea concurenței nr. 183/2012 (Vol. V, f.d. 123-125 din dosarele administrative).

Totodată, în scopul evaluării comportamentului întreprinderilor investigate în cadrul procedurilor de achiziții publice, Consiliul Concurenței a purtat corespondență cu autorități publice și întreprinderi.

Perioada de timp supusă examinării în cadrul investigației a fost stabilită între data publicării anunțului de participare pentru prima procedură de achiziție și data semnării contractului în baza procedurii de achiziție repetate, a treia procedură, fiind cuprinsă între 24.10.2023 și 10.04.2025.

În continuarea procedurii administrative, raportul de investigație a fost remis părților implicate la data de 20.06.2025, fiind recepționat de acestea la data de 20.06.2025 și, respectiv, 23.06.2025.

În baza Ordinului nr. 01-A din 12.08.2025, modificat prin Ordinul nr. 02-A din 15.08.2025, s-a dispus acordarea S.R.L. „GBG-MLD” a accesului la anumite informații cărora li s-a acordat tratament confidențial în temeiul art. 60 alin. (2) din Legea concurenței nr. 183/2012, accesul la informațiile cu acces limitat din dosarul administrativ fiind refuzat.

La data de 22.08.2025, S.R.L. „GBG-MLD” a prezentat observațiile asupra raportului de investigație. Alte observații nu au fost prezentate în termenul acordat.

În temeiul art. 64 alin. (2) din Legea concurenței nr. 183/2012, pentru data de 02.10.2025 au fost stabilite audieri cu întreprinderile S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, pentru orele 09:00 și, respectiv, 11:00. Reprezentanții S.R.L. „Prodomus” nu s-au prezentat la audieri, însă au transmis în formă scrisă observațiile asupra raportului de investigație.

Potrivit Raportului de investigație întocmit în cadrul cazului inițiat prin Dispoziția Plenului Consiliului Concurenței nr. 04 din 10.04.2024, în urma examinării materialelor

acumulate și a desfășurării procedurii administrative de investigație, Plenul Consiliului Concurenței a reținut existența unei încălcări a art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”.

Potrivit constatărilor Consiliului Concurenței, încălcarea ar fi constat în participarea întreprinderilor la un acord și/sau la o practică concertată având ca obiect restrângerea și denaturarea concurenței, prin coordonarea comportamentului acestora în scopul manipulării procedurii electronice de achiziție publică cu identificatorul MD-1706807205149, în vederea adjudecării contractului, inclusiv prin limitarea sau controlul comercializării și prin schimbul unor informații sensibile din punct de vedere concurențial, de natură să faciliteze coordonarea comportamentului întreprinderilor pe piață.

În ceea ce privește procedura de achiziție publică cu identificatorul MD-1735040040268, Consiliul Concurenței a dispus încetarea investigației în privința S.R.L. „KVG LLC”, S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Intermed-Service”, reținând că, pe parcursul examinării, nu au fost identificate probe privind încălcarea legislației concurențiale care să justifice aplicarea unor măsuri corective sau sancțiuni (Vol. VI, f.d. 65-138 din dosarele administrative).

În consecință, la data de 04.12.2025, Plenul Consiliului Concurenței a adoptat Decizia nr. DA-04/24-40, prin care a aplicat S.R.L. „GBG-MLD” amendă în cuantum de 5 813 529,49 lei, iar S.R.L. „Prodomus” – amendă în cuantum de 152 517,15 lei (Vol. VIII, f.d. 38-127 din dosarele administrative).

În dezacord cu actul administrativ menționat, la data de 26.12.2025, S.R.L. „GBG-MLD” a sesizat instanța de judecată cu o acțiune în contencios administrativ, prin care a solicitat anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea care o vizează (Vol. I, f.d. 4-45).

Ulterior, la data de 30.12.2025, S.R.L. „Prodomus”, reprezentată de avocatul *****, a înaintat o acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului Concurenței, cu participarea S.R.L. „GBG-MLD” în calitate de terț, solicitând anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025, în partea care o vizează (Vol. III, f.d. 4-16).

Instanța de judecată relevă că la baza statului de drept, consacrat de art. 1 alin. (3) din Constituţie, stă *principiul legalităţii* **și** *supremației dreptului*.

Legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea normelor juridice cuprinse în diverse acte normative cu normele juridice superioare ca forță juridică, iar toate acestea, cu normele constituționale (art. 7 din Constituție), precum și cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte (art. 4, alin. (2) și art. 8 din Constituție).

În domeniul dreptului administrativ, legalitatea, ca principiu de bază al statului de drept, presupune conformitatea actului administrativ cu normele superioare, care stabilesc condiţii privind adoptarea sau emiterea lor cuprinse în actele legislative. Importanţa principiului legalităţii presupune ca legea să fie respectată, această exigenţă existând nu doar pentru indivizi, dar în mod egal şi pentru autorităţile publice şi private.

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

Art. 21 din Codul administrativ, intitulat ”Legalitatea” consacră principiul legalității ca fiind un principiu comun atît procedurii administrative, cît și procedurii contenciosului administrativ, statuînd că:

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative.

(2) Exercitarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate.

(3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decît în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege.

Instanța de judecată relevă că principiul legalității poate fi analizat în două sensuri:

- *formal*, și
- *material*.

Legalitatea activității administrative se referă deopotrivă atît la *aspectul formal* (acționarea autorităților publice în limitele competenței și atribuţiilor care le-au fost conferite și cu respectarea procedurii administrative reglementate de lege), cît și *aspectul material* (acționarea autorităților publice în strictă conformitate cu actele legislative de nivel superior).

Prin urmare, instanța de judecată va analiza în partea motivantă a prezentei hotărîri dacă autoritatea publică pîrîtă a respectat atît aspectul formal, cît și material al principiului legalității în activitatea administrativă pe care a desfășurat-o în raport cu reclamantul.

I. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *formal* al principiului legalității, instanța de judecată relevă că legalitatea formală sau procedurală asigură desfășurarea unei proceduri administrative echitabile pentru cetățeni, iar Codul administrativ reglementează anumite garanții procedurale care au menirea de a garanta dreptul la o bună administrare prin desfășurarea unei proceduri administrative echitabile de către autoritățile publice.

Implicit, desfășurarea unei proceduri administrative de către autoritățile publice cu desconsiderarea garanțiilor procedurale reglementate de Codul administrativ în Cartea a doua, are ca efect nu doar încălcarea drepturilor procedurale ale participanților la procedura administrativă, ci afectează însăși substanța dreptului subiecților de drept la o procedură administrativă echitabilă, aceasta devenind una inechitabilă.

Din prevederile art. 11, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă că actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

(2) Destinatarul unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sînt afectate de actul administrativ individual, nu sînt destinatarii acestuia.

Se reiterează că obiectul prezentului litigiu îl constituie anularea Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025.

Din materialele cauzei rezultă că destinatarii actului administrativ individual defavorabil, ce formează obiectul prezentului litigiu, sunt reclamanții S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”, prin decizia nominalizată fiind constatată încălcarea prevederilor art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și dispusă aplicarea în privința acestora a sancțiunii pecuniare sub formă de amendă.

Prin urmare, se reține că actul administrativ contestat produce efecte juridice exclusive asupra reclamanților și nu aduce atingere drepturilor, libertăților sau intereselor legitime ale unor terțe persoane.

Din prevederile art. 44, alin. (1) Cod administrativ rezultă că sînt participanți la procedura administrativă: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Totodată, art. 44, alin. (3) Cod administrativ stabilește în mod imperativ faptul că autoritatea publică este obligată să atragă în procedura administrativă, din oficiu sau la cerere, persoanele ale căror drepturi pot fi afectate prin procedura administrativă. Dacă are cunoștință despre astfel de persoane, autoritatea publică le informează despre inițierea sau desfășurarea procedurii administrative.

În speța de față, având în vedere natura procedurii administrative, nu se constată vreo încălcare sau posibilitate de afectare a drepturilor terților persoane prin procedura administrativă desfășurată de către Consiliul Concurenței, ca autoritate emitentă a actului administrativ.

Din prevederile art. 70, alin. (1) și (2) Cod administrativ rezultă:

(1) Dacă inițiază o procedură administrativă din oficiu, autoritatea publică informează în scris participanții despre aceasta în decursul unui termen rezonabil.

(2) Dacă inițiază o procedură administrativă la cerere și la procedură participă și alte persoane, autoritatea publică îi informează în scris, în decursul unui termen rezonabil, despre procedura inițiată.

În prezenta cauză, procedura administrativă a fost inițiată ca urmare a sesizării formulate de Centrul Pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate, având ca obiect investigarea pretinselor încălcări ale prevederilor art. 5 din Legea concurenței nr. 183/2012, manifestate prin posibile acorduri anticoncurențiale între operatorii economici participanți la procedura de achiziții publice vizată.

Prin urmare, din actele și materialele anexate la dosarele administrative rezultă că reprezentanții societăților reclamante au fost informați cu privire la procedura administrativă inițiată, precum și cu privire la actele emise în cadrul acesteia de către autoritatea competentă. Detaliile privind procedura inițiată și actele administrative relevante au fost comunicate acestora în scris, fapt confirmat prin scrisorile anexate la dosarul cauzei.

În aceste condiții, obligația autorității publice prevăzută de art. 70 alin. (1) și (2) din Codul administrativ a fost respectată, întrucât participanții la procedura administrativă au fost informați cu privire la inițierea acesteia și la actele întreprinse în cadrul procedurii.

Din prevederile art. 94, alin. (1) și (2) Cod administrativ, rezultă:

(1) Înainte de emiterea unui act administrativ individual defavorabil pentru un participant sau înainte de respingerea unui act administrativ individual favorabil, participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis.

(2) Audierea poate fi făcută verbal sau în scris.

În acest context, instanța subliniază că autoritatea pârâtă a garantat și a asigurat dreptul la audiere al reprezentanților societăților reclamante anterior emiterii actului administrativ individual defavorabil. Acest fapt este probat cu procesele-verbale și lista participanților la ședința închisă a Plenului Consiliului Concurenței din 2 octombrie 2025 (vol. VIII, f.d. 36 din dosarul administrativ).

De asemenea, se reține că dreptul la replică și apărare a fost exercitat activ de către reclamanți. Astfel, reprezentantul S.R.L. „Prodomus”, Sergiu Bucătaru, a prezentat observații juridice asupra Raportului de investigație întocmit în cauza inițiată prin Dispoziția Plenului nr. 04 din 10.04.2024 (vol. VIII, f.d. 22-34 din dosarul administrativ), iar avocata Viorica Cărare a depus explicații scrise la data de 24.10.2025 în numele și interesele S.R.L. „GBG-MLD” (Vol. VIII, f.d. 6-20 din dosarul administrativ).

Prin urmare, autoritatea publică pîrîtă a respectat prevederile art. 94 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, oferindu-le reclamanților posibilitatea de a fi audiați și de a-și exprima punctul de vedere asupra aspectelor relevante pentru actul administrativ ce urma să fie emis. În acest context, instanța reține că procedura administrativă a fost desfășurată cu respectarea etapelor legale, iar garanțiile procedurale ale reclamanților au fost asigurate.

Astfel, autoritatea publică pârâtă a acționat în conformitate cu principiul legalității formale și cu dispozițiile Codului administrativ în exercitarea atribuțiilor sale.

II. Referitor la respectarea de către autoritatea publică pîrîtă a aspectului *material* al principiului legalității, instanța de judecată relevă că pentru a stabili dacă actele contestate de către reclamant sunt legale și întemeiate, instanța de judecată le va raporta la prevederile relevante ale legislației.

Conform art. 220, alin. (1) Cod administrativ, obținerea probelor în procedura contenciosului administrativ are loc conform art. 87-93, iar potrivit art.221 alin.(1) al aceluiași act normativ, autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative. La solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații.

Art. 93 Cod administrativ stabileşte sarcina probaţiunii, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenţia. 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.

În conformitate cu art. 2 alin. (2) din Codul administrativ, 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.

Prin urmare, în materia concurenței, dispozițiile Legii concurenței nr. 183/2012 constituie cadrul normativ special aplicabil, iar normele Codului administrativ rămân incidente în ceea ce privește principiile generale ale activității administrative, inclusiv legalitatea, proporționalitatea, cercetarea din oficiu a stării de fapt și controlul judecătoresc al exercitării dreptului discreționar.

Potrivit art. 3 din Codul administrativ, legislaţia administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activităţii administrative şi a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor şi a libertăţilor prevăzute de lege ale persoanelor fizice şi juridice, ţinându-se cont de interesul public şi de regulile statului de drept.

Totodată, art. 16 din Codul administrativ consacră dreptul discreţionar al autorităţii publice ca fiind posibilitatea acesteia de a opta între mai multe soluţii posibile corespunzătoare scopului legii atunci când aplică o dispoziţie legală. Exercitarea dreptului discreţionar nu permite desfăşurarea unei activităţi administrative arbitrare.

În același sens, art. 21 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente trebuie să acţioneze în conformitate cu legea şi alte acte normative.

Exercitarea atribuţiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. Autorităţile publice şi instanţele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor şi a libertăţilor persoanelor decât în cazurile şi în condiţiile expres stabilite de lege.

De asemenea, potrivit art. 22 din Codul administrativ, autorităţile publice şi instanţele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul şi volumul cercetărilor şi nu sunt legate nici de expunerile participanţilor, nici de cererile lor de reclamare a probelor. Faptele deja cunoscute autorităţilor publice sau instanţelor de judecată competente, faptele general notorii şi faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

Art. 29 din Codul administrativ consacră principiul proporționalității, astfel, orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Controlul judecătoresc asupra exercitării dreptului discreționar este reglementat de art. 225 din Codul administrativ, instanța urmând să verifice, între altele, dacă autoritatea publică și-a exercitat efectiv competența discreționară, dacă a luat în considerare toate faptele relevante, dacă a respectat limitele legale ale competenței și dacă și-a exercitat atribuțiile în conformitate cu scopul pentru care acestea i-au fost conferite.

Se reiterează că, prin acțiunile înaintate în instanța de judecată, S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus” solicită anularea, în partea ce le vizează, a Deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025, prin care s-a constatat încălcarea prevederilor art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și s-a dispus aplicarea, în privința acestora, a unei sancțiuni pecuniare sub forma amenzii.

În materia concurenței, cadrul juridic special este stabilit prin Legea concurenței nr. 183/2012.

În conformitate cu prevederile art. 4 din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, pentru soluționarea prezentei spețe prezintă relevanță următoarele noțiuni:

acord – orice formă (verbală sau scrisă) de manifestare a voinței comune cu privire la comportamentul pe piață, exprimată de două sau mai multe întreprinderi independente;

cartel – acord sau practică concertată între doi sau mai mulți concurenți care urmărește coordonarea comportamentului concurențial al acestora pe piață sau influențarea parametrilor relevanți ai concurenței prin practici care includ fixarea sau coordonarea prețurilor de achiziție sau de vânzare ori a altor condiții comerciale, inclusiv în legătură cu drepturile de proprietate intelectuală, alocarea cotelor de producție sau de vânzare, împărțirea piețelor și a clienților, manipularea procedurilor de cerere de oferte, restricționări ale importurilor sau exporturilor sau acțiuni anticoncurențiale împotriva altor concurenți;

concurență – rivalitate economică, existentă sau potențială, între două sau mai multe întreprinderi independente pe o piață relevantă, când acțiunile lor limitează efectiv posibilitățile fiecăreia dintre ele de a influența unilateral condițiile generale de circulație a produselor de pe piața respectivă, stimulează progresul tehnico-științific și creșterea bunăstării consumatorilor;

concurență neloială – orice acțiune, realizată de întreprinderi în procesul concurenței, care este contrară uzanțelor oneste în activitatea economică;

întreprindere – orice entitate, inclusiv asociaţie de întreprinderi, angajată în activitate economică, indiferent de statutul juridic şi de modul de finanţare al acesteia;

piaţă relevantă – piaţă în cadrul căreia trebuie evaluată o anumită problemă de concurenţă şi care se determină prin raportarea pieţei relevante a produsului la piaţa geografică relevantă;

grup de întreprinderi – întreprindere care exercită controlul şi toate întreprinderile controlate direct sau indirect de aceasta;

întreprinderi dependente – întreprinderi care fac parte din acelaşi grup de întreprinderi sau sînt controlate de aceeaşi persoană ori de aceleaşi persoane;

întreprinderi implicate – întreprinderi care participă la o concentrare economică;

întreprinderi independente – alte întreprinderi decît cele dependente.

Conform art. 5 alin. (1) din Legea concurenței, sunt interzise, fără a fi necesară o decizie prealabilă în acest sens, orice acorduri între întreprinderi sau asocieri de întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate (denumite în continuare acorduri) care au ca obiect sau efect restrângerea, împiedicarea sau denaturarea concurenței, în special cele care: d) participă cu oferte trucate la licitații sau la orice alte forme de concurs de oferte.

Aderent, alin. (2)-(4) al aceluiași articol, stabilesc că acordurile interzise în temeiul prezentului articol sunt nule de drept. Dacă s-a stabilit că acordul are ca obiect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței, existența unor efecte anticoncurențiale nu trebuie demonstrată de către Consiliul Concurenței pentru a constata că există o restrângere a concurenței în sensul prezentei legi. Prin natura cartelurilor, ca fiind cele mai grave acorduri anticoncurențiale, se prezumă că acestea, prin obiectul lor, au capacitatea de a împiedica, restrânge sau denatura concurența.

În ceea ce privește autoritatea competentă să aplice aceste dispoziții, art. 32 alin. (1) și (2) din Legea concurenței stabilește că Consiliul Concurenței este o autoritate publică autonomă, independentă și imparțială, responsabilă de aplicarea și respectarea legislației în domeniul concurenței, fiind învestit, în limitele legii, cu putere de decizie, reglementare, interdicție, intervenție, inspecție și sancționare.

Prin urmare, competența Consiliului Concurenței nu este una generală asupra oricăror litigii sau nereguli care pot apărea în cadrul procedurilor de achiziții publice. Competența sa este una specială și vizează identificarea și sancționarea comportamentelor care intră sub incidența legislației concurențiale. În acest sens, simplul fapt că presupusa încălcare s-a produs în cadrul unei proceduri de achiziție publică nu exclude și nici nu determină, prin el însuși, competența Consiliului Concurenței. Elementul determinant îl constituie existența unor indicii privind un comportament al întreprinderilor susceptibil să constituie o încălcare a normelor de concurență.

Conform art. 49 alin. (1) lit. a) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, (1) Consiliul Concurenţei iniţiază procedura de examinare a presupusului caz de încălcare a legislaţiei concurenţiale: a) la plîngerea unei persoane fizice sau întreprinderi afectate de presupusa încălcare a legii.

Aderent, potrivit art. 49 alin. (2) și (3) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, pentru a fi abilitat să depună o plîngere privind presupusele acţiuni anticoncurenţiale, autorul plîngerii trebuie să demonstreze interesul lui legitim. Autorul plîngerii are un interes legitim dacă comportamentul denunţat afectează în mod real şi direct interesele lui. Interesul trebuie să fie bazat pe un drept prevăzut de legislaţie.

Conform art. 50 din Legea concurenței, procedura de examinare a cazurilor de încălcare a legislaţiei concurenţiale cuprinde examinarea preliminară şi/sau investigarea. Investigarea pe marginea cazului se dispune în condiţiile art. 55. În celelalte cazuri, etapa investigării va fi omisă.

Potrivit art. 51 alin. (1) și (2) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, plîngerea privind presupusele acţiuni anticoncurenţiale trebuie să conţină informaţiile cuprinse în Formularul de plîngere, aprobat de Plenul Consiliului Concurenţei prin hotărîre. Plîngerea se transmite prin scrisoare recomandată, cu aviz de primire sau se depune la Consiliul Concurenţei pe suport de hîrtie, în două exemplare, şi, în măsura posibilităţii, în versiune electronică.

Art. 51 alin. (5) lit. a) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012 stipulează că, în cazul prevăzut la alin. (4), Consiliul Concurenţei: a) iniţiază, printr-o dispoziţie adoptată în plen, o investigaţie din oficiu, dacă constată un interes public major şi consideră că sînt întrunite condiţiile art. 55 pentru iniţierea investigaţiei.

Totodată, art. 52 alin. (3) din Legea concurenței stabilește în mod expres că sarcina probei încălcării revine Consiliului Concurenței.

În acest scop, potrivit art. 52 alin. (4) – (6) din Legea concurenței, Consiliul Concurenţei poate să utilizeze ca mijloc de probă orice element de fapt şi de drept, inclusiv informaţii confidenţiale dobîndite în modul prevăzut de lege, care servesc la constatarea existenţei sau lipsei încălcării. În scopul aplicării prezentei legi, Consiliul Concurenţei admite atît probe directe, cît şi probe indirecte. Probe directe sînt depoziţiile martorilor sau ale altor persoane, probele materiale, înscrisurile, înregistrările audio şi/sau video, concluziile experţilor şi orice alte dovezi care probează în mod expres existenţa sau lipsa unei încălcări a legii. Probe indirecte sînt probele care dau naştere unei concluzii logice precum că o încălcare a legii există sau a existat la un moment dat ori nu există şi nu a existat la un moment dat. Probe care stau la baza luării deciziei Plenului Consiliului Concurenţei sînt probele obţinute de angajaţii Consiliului Concurenţei, precum şi cele prezentate de părţi sau terţe persoane.

Potrivit art. 53 alin. (1) – (3) din aceeași lege, examinarea preliminară a plîngerii privind presupusele acţiuni anticoncurenţiale se efectuează în termen de 30 de zile lucrătoare de la data depunerii. În cadrul examinării preliminare a plîngerii, Consiliul Concurenţei determină dacă există temeiuri rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislaţiei concurenţiale. Dacă consideră că, în baza informaţiilor prezentate de autorul plîngerii şi a celor acumulate pe parcursul examinării preliminare, nu există temeiurile menţionate la alin. (2), Consiliul Concurenţei va informa în scris autorul plîngerii despre aceasta, indicînd motivele unei asemenea concluzii, şi îi va acorda un termen de 10 zile lucrătoare în care acesta să-şi exprime în scris punctul de vedere. În cazul dat, termenul prevăzut la alin. (1) se suspendă. Consiliul Concurenţei nu este obligat să ia în considerare orice alte observaţii scrise prezentate după expirarea termenului de 10 zile lucrătoare.

Conform art. 55 alin. (1) din Legea concurenței, 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.

În acord cu art. 58 alin. (1) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, înainte de adoptarea deciziilor prevăzute la art. 65 alin. (1), Consiliul Concurenţei, în cadrul procedurilor de investigaţie, garantează pe deplin drepturile la apărare ale părţilor în cauză 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.

Potrivit art. 59 alin. (1) -(3) din Legea concurenței, raportul de investigaţie va conţine obiectul investigaţiei, faptele constatate, probele, concluziile şi propunerile raportorului în urma finalizării investigaţiei. După întocmirea raportului de investigaţie, o copie a versiunii neconfidenţiale a raportului va fi transmisă, pentru informare, părţilor în cauză: autorului plîngerii şi întreprinderilor sau asociaţiilor de întreprinderi care au făcut obiectul investigaţiei. La solicitare, o copie a versiunii neconfidenţiale a raportului de investigaţie va fi transmisă şi persoanelor a căror audiere a fost admisă conform prevederilor art. 64 alin. (3). În termen de 30 de zile lucrătoare de la data primirii raportului de investigaţie, părţile au dreptul să prezinte observaţii asupra acestuia.

Conform art. 65 alin. (1) lit. b) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, după examinarea observaţiilor făcute de părţi asupra raportului de investigaţie şi, după caz, după desfăşurarea audierilor, Plenul Consiliului Concurenţei decide: b) adoptarea unei decizii sau prescripţii în temeiul art. 41 alin. (1) lit. h)-l) şi u).

În corespundere cu prevederile art. 69 alin. (1) - (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, nivelul de bază al amenzii pentru încălcarea normelor de procedură ale legislaţiei concurenţiale se determină în funcţie de gravitatea şi durata faptei. Nivelul de bază se obţine prin înmulţirea procentului determinat în funcţie de gradul de gravitate cu factorul aferent duratei încălcării. La evaluarea gravităţii încălcării se ţine cont de natura faptei, în special dacă informaţiile solicitate puteau avea impact semnificativ asupra soluţionării cazului aflat în examinare la Consiliul Concurenţei datorită naturii, importanţei şi caracterului util al acestora. În funcţie de gravitate, faptele se împart în 3 categorii: a) fapte de gravitate mică: nivelul de bază se stabileşte în cuantum de pînă la 0,15% din cifra totală de afaceri, în sensul art. 67; b) fapte de gravitate medie: nivelul de bază se stabileşte în cuantum de la 0,15% pînă la 0,25% din cifra totală de afaceri, în sensul art. 67; c) fapte de gravitate mare: nivelul de bază se stabileşte în cuantum de la 0,25% pînă la 0,45% din cifra totală de afaceri, în sensul art. 67.

Raportând cadrul normativ menționat la circumstanțele speței, instanța reține că sesizarea Consiliului Concurenței a avut ca obiect presupusa participare a S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus” la un acord și/sau o practică concertată susceptibilă să restrângă ori să denatureze concurența prin participarea cu oferte presupus trucate la procedura de achiziție publică identificată prin nr. MD-1706807205149.

Prin urmare, obiectul sesizării nu a vizat legalitatea procedurii de achiziție publică în sine și nici stabilirea conformității ofertelor cu normele speciale în materia achizițiilor publice ca problemă autonomă, ci existența unui comportament coordonat al unor întreprinderi, susceptibil să intre sub incidența art. 5 din Legea concurenței.

Această împrejurare prezintă relevanță pentru stabilirea competenței, întrucât participarea cu oferte trucate la proceduri de achiziție publică este calificată în mod expres de art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței drept comportament anticoncurențial interzis. Astfel, existența unei proceduri de achiziție publică constituie doar cadrul factual în care s-ar fi manifestat conduita investigată, în timp ce obiectul juridic al investigației l-a constituit protecția concurenței.

În speță, după examinarea plângerii formulate de CAPCS, Plenul Consiliului Concurenței a adoptat Dispoziția nr. 04 din 10.04.2024 privind inițierea investigației, reținând existența unor semne de încălcare a art. 5 din Legea concurenței. Ulterior, în cadrul investigației, Consiliul a efectuat acte de cercetare, inclusiv inspecții, interviuri, examinarea documentelor și a informațiilor aferente procedurilor de achiziție publică, iar rezultatele

investigației au fost reflectate în raportul de investigație comunicat părților.

Mai mult, în privința procedurii ulterioare de achiziție cu identificatorul MD-1735040040268, Consiliul Concurenței a efectuat o examinare distinctă și, în final, a dispus încetarea investigației în privința S.R.L. „KVG LLC", S.R.L. „GBG-MLD" și S.R.L. „Intermed-Service", constatând că nu au fost identificate probe care să justifice constatarea unei încălcări a legislației concurențiale și aplicarea unor sancțiuni.

Această împrejurare relevă faptul că autoritatea publică nu a calificat în mod automat orice conduită manifestată în cadrul procedurilor de achiziție publică drept încălcare a legislației concurențiale, ci a realizat o apreciere distinctă a probatoriului aferent fiecărei proceduri.

În ceea ce privește procedura nr. MD-1706807205149, după desfășurarea investigației și respectarea etapelor procedurale prevăzute de Legea concurenței, Plenul Consiliului Concurenței a reținut existența unei încălcări a art. 5 alin. (1) lit. d) din lege, constând, potrivit deciziei contestate, în coordonarea comportamentului întreprinderilor în scopul manipulării procedurii de achiziție publică, inclusiv prin schimbul unor informații sensibile din punct de vedere concurențial.

Prin urmare, actul contestat a fost emis în cadrul unei proceduri inițiate și desfășurate în temeiul atribuțiilor conferite Consiliului Concurenței prin Legea nr. 183/2012, iar materia examinată, presupusa coordonare anticoncurențială a ofertelor în cadrul unei licitații se încadrează în mod expres în sfera de aplicare a art. 5 alin. (1) lit. d) din lege.

În aceste condiții, se constată că Consiliul Concurenței a acționat în limitele competenței sale materiale și funcționale, stabilite prin art. 32 din Legea concurenței nr. 183/2012. Investigația nu a avut ca obiect soluționarea unor aspecte ce țin exclusiv de legalitatea sau oportunitatea procedurii de achiziție publică, ci verificarea existenței unui comportament anticoncurențial al unor întreprinderi, respectiv a unei eventuale participări cu oferte trucate, faptă prevăzută expres de art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței.

De asemenea, din circumstanțele cauzei rezultă că autoritatea publică a dispus inițierea investigației după efectuarea examinării preliminare și constatarea unor temeiuri rezonabile de a suspecta încălcarea legislației concurențiale, a efectuat actele de investigare în cadrul atribuțiilor prevăzute de lege, a asigurat părților garanțiile procedurale prevăzute de art. 58 și 59 din Legea concurenței și, ulterior, a adoptat decizia în temeiul art. 65 din aceeași lege.

Prin urmare, sub aspectul competenței, nu se constată o depășire de către Consiliul Concurenței a atribuțiilor conferite de lege. Faptul că presupusa conduită anticoncurențială s-a manifestat în cadrul unei proceduri de achiziție publică nu exclude competența Consiliului Concurenței, atât timp cât obiectul concret al examinării îl constituie o conduită susceptibilă să afecteze concurența și prevăzută expres de legislația concurențială.

Totodată, respectarea competenței autorității publice nu echivalează cu recunoașterea legalității și temeiniciei constatărilor acesteia pe fond.

Problema dacă probele administrate sunt suficiente, concludente și pertinente pentru a demonstra existența unui acord sau a unei practici concertate și dacă acestea justifică încadrarea conduitei întreprinderilor în prevederile art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 urmează a fi examinată distinct, prin prisma legalității și temeiniciei constatărilor de fapt, a respectării sarcinii probei, a suficienței și concludenței probatoriului administrat, precum și a obligației autorității de a-și motiva corespunzător actul administrativ.

În același timp, legalitatea măsurilor dispuse prin actul administrativ contestat urmează a fi apreciată și prin prisma principiului proporționalității, consacrat de art. 29 din Codul

administrativ, inclusiv sub aspectul raportului dintre gravitatea conduitei reținute, scopul urmărit prin aplicarea măsurii și ingerința produsă în drepturile și interesele legitime ale întreprinderilor sancționate. Prin urmare, distinct de verificarea existenței și încadrării juridice a presupusei încălcări, instanța urmează să examineze dacă măsura dispusă de Consiliul Concurenței, inclusiv sancțiunea pecuniară aplicată, este aptă, necesară și rezonabilă în raport cu scopul legitim urmărit de legislația concurențială și dacă ingerința produsă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui scop.

În speță, se constată că în urma investigației desfășurate cu privire la participarea S.R.L. „GBG-MLD" și S.R.L. „Prodomus" la procedura electronică de achiziție publică nr. MD-1706807205149, Consiliul Concurenței, prin Decizia Plenului nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, a constatat încălcarea art. 5 alin. (1) lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012, apreciind că întreprinderile au participat la un acord și/sau o practică concertată având ca obiect coordonarea comportamentului în cadrul procedurii de achiziție.

În fundamentarea concluziei, Consiliul Concurenței a avut în vedere, în principal, rezultatele inspecțiilor efectuate la sediile întreprinderilor și la IMSP Institutul de Cardiologie, explicațiile persoanelor intervievate, corespondența electronică identificată, documentele și fișierele electronice ridicate în cadrul inspecțiilor, precum și elementele referitoare la ofertele depuse și relațiile comerciale dintre întreprinderi.

Potrivit constatărilor autorității, ansamblul acestor elemente ar demonstra existența unei coordonări prealabile între S.R.L. „GBG-MLD" și S.R.L. „Prodomus", inclusiv prin transmiterea unor documente și informații aferente participării la procedură, coordonarea condițiilor de ofertare și participarea cu oferte despre care Consiliul a apreciat că au avut un caracter formal. În acest context, autoritatea a reținut că întreprinderile nu și-ar fi determinat în mod independent comportamentul concurențial, ci ar fi acționat în baza unui plan comun, în scopul favorizării atribuirii contractului.

Consiliul Concurenței a calificat conduita reținută drept o restrângere orizontală de tip cartel, având un obiect anticoncurențial în sensul art. 5 alin. (1) din Legea concurenței. Totodată, autoritatea a apreciat că, fiind vorba despre o încălcare prin obiect, nu era necesară demonstrarea producerii efective a unor efecte anticoncurențiale, considerând însă că fapta era aptă să afecteze concurența în cadrul procedurii de achiziție publică.

În ceea ce privește procedura de achiziție nr. MD-1735040040268, Consiliul Concurenței a constatat că nu au fost identificate probe suficiente care să demonstreze existența unei încălcări a legislației concurențiale în privința S.R.L. „KVG LLC", S.R.L. „GBG-MLD" și S.R.L. „Intermed-Service", dispunând încetarea investigației sub acest aspect.

La stabilirea sancțiunilor, Consiliul Concurenței a invocat criteriile prevăzute de art. 72 și 73 din Legea concurenței, respectiv gravitatea și durata încălcării, precum și existența circumstanțelor agravante sau atenuante.

Fapta a fost calificată drept o încălcare de gravitate mare, având în vedere caracterul orizontal al comportamentului, natura presupusului cartel, piața relevantă la nivel național, schimbul de informații sensibile între concurenți și faptul că practica a vizat o procedură de achiziție publică finanțată din fonduri publice din domeniul sănătății. În consecință, pentru S.R.L. „GBG-MLD" a fost stabilit un nivel de bază al amenzii de 2,5% din cifra totală de afaceri, iar pentru S.R.L. „Prodomus" un nivel individualizat corespunzător.

Perioada reținută pentru încălcare a fost 01.02.2024–01.04.2024, fiind calificată drept faptă de scurtă durată și, prin urmare, aplicându-se factorul 1.

În privința S.R.L. „GBG-MLD", Consiliul Concurenței a reținut circumstanța agravantă

constând în rolul de conducător/instigator la încălcare, în temeiul art. 73 alin. (2) lit. d) din Legea concurenței, și a majorat nivelul de bază al amenzii cu 5%. În privința S.R.L. „Prodomus” nu au fost reținute circumstanțe agravante sau atenuante.

În final, Consiliul Concurenței a stabilit următoarele sancțiuni:

1. S.R.L. „GBG-MLD” – amendă în cuantum de 5 813 529,49 lei, reprezentând 2,625% din cifra totală de afaceri realizată în anul 2024;

2. S.R.L. „Prodomus” – amendă în cuantum de 152 517,15 lei, reprezentând procentul individualizat din cifra totală de afaceri realizată în anul 2024.

Consiliul Concurenței a apreciat că sancțiunile astfel stabilite se încadrează în limitele legale și sunt individualizate în raport cu gravitatea, durata și circumstanțele reținute în privința fiecărei întreprinderi, invocând totodată caracterul disuasiv al acestora.

În context, din materialele cauzei rezultă că, anterior procedurii de achiziție publică care face obiectul prezentei investigații, autoritatea contractantă, Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate, a organizat o procedură de achiziție având ca obiect procurarea sistemelor de compresii mecanice automate, care ulterior a fost anulată, fiind inițiată o procedură repetată de achiziție publică.

Astfel, la data de 01.02.2024, grupul de lucru din cadrul CAPCS a inițiat procedura de achiziție publică cu identificatorul *ocds-b3wdp1-MD-1706807205149*, având ca obiect „Achiziționarea dispozitivelor medicale conform necesităților IMSP Centrul Național de Asistență Medicală Urgentă Prespitalicească”, cod CPV principal 33100000-1 „Echipamente medicale”, tipul contractului – bunuri. Valoarea estimată a achiziției constituia 6 666 666,66 lei fără TVA, iar criteriul de atribuire stabilit de autoritatea contractantă era „prețul cel mai scăzut”.

Până la termenul-limită pentru depunerea ofertelor, stabilit pentru data de 13.03.2024, ora 15:50, au fost depuse două oferte, respectiv de către S.R.L. „GBG-MLD” și S.R.L. „Prodomus”. S.R.L. „GBG-MLD” a depus o ofertă în cuantum de 7 988 800,00 lei fără TVA, iar S.R.L. „Prodomus” – o ofertă în cuantum de 8 787 700,00 lei fără TVA.

Oferta S.R.L. „Prodomus” depășea inițial cu 31,82% valoarea estimată a achiziției. Ulterior, în cadrul licitației electronice, S.R.L. „Prodomus” și-a diminuat oferta cu 121 035,00 lei, până la suma de 8 666 665,00 lei, ceea ce a determinat reducerea depășirii față de valoarea estimată la aproximativ 29,99%.

Este relevant faptul că, potrivit art. 71 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă anulează din proprie inițiativă procedura de atribuire în situația în care au fost depuse numai oferte care, între altele, depășesc cu 30% valoarea estimată a achiziției. Totodată, potrivit art. 71 alin. (3) din aceeași lege, decizia de anulare a procedurii de achiziție publică nu generează vreo obligație a autorității contractante față de participanții la procedura respectivă, cu excepția obligațiilor expres prevăzute de lege.

În prezenta cauză, prezintă o importanță deosebită rezultatul concret al procedurii de achiziție publică în cadrul căreia Consiliul Concurenței a reținut existența unei pretinse conduite anticoncurențiale. La caz, procedura respectivă nu s-a finalizat prin atribuirea contractului uneia dintre întreprinderile participante. Dimpotrivă, oferta depusă de S.R.L. „GBG-MLD” a fost respinsă, ulterior fiind respinsă și oferta S.R.L. „Prodomus”, iar procedura de achiziție publică a fost, în final, anulată de autoritatea contractantă în temeiul art. 71 din Legea nr. 131/2015.

Prin urmare, chiar dacă Consiliul Concurenței a calificat conduita imputată drept acord și/sau practică concertată având obiect anticoncurențial, este incontestabil că procedura de

achiziție vizată nu a condus la atribuirea contractului niciuneia dintre întreprinderile investigate și nici la executarea unui asemenea contract. În consecință, din circumstanțele reținute în Decizia contestată nu rezultă că S.R.L. „GBG-MLD" sau S.R.L. „Prodomus" ar fi obținut contractul de achiziție publică, că ar fi beneficiat de un avantaj economic concret ca urmare a atribuirii acestuia ori că fondurile publice destinate achiziției ar fi fost efectiv utilizate în condițiile pretinse de autoritatea de concurență.

Mai mult, rezultatul procedurii demonstrează că aceasta a încetat înainte ca presupusa coordonare dintre întreprinderi să se materializeze într-un rezultat economic concret. Contractul nu a fost atribuit, procedura a fost anulată, iar eventualul rezultat economic urmărit prin conduita imputată nu s-a realizat.

Desigur, această împrejurare nu conduce, prin ea însăși, la excluderea existenței unei eventuale încălcări calificate drept încălcare „prin obiect", în măsura în care o asemenea calificare este justificată în condițiile legii. Lipsa producerii unui efect anticoncurențial concret nu este, în sine, de natură să înlăture răspunderea pentru o conduită care, prin natura sa, este considerată susceptibilă să restrângă concurența. Totuși, rezultatul efectiv al procedurii constituie o circumstanță factuală relevantă pentru aprecierea gravității concrete a conduitei și, în mod particular, pentru individualizarea și stabilirea cuantumului sancțiunii.

În acest sens, gravitatea și cuantumul concret al amenzii nu pot fi determinate exclusiv prin raportare la natura abstractă a încălcării, ci trebuie apreciate în ansamblul circumstanțelor cauzei, inclusiv prin raportare la durata conduitei, rolul și contribuția efectivă a întreprinderii, circumstanțele concrete în care s-a desfășurat presupusa coordonare, rezultatul procedurii de achiziție și existența sau inexistența unui avantaj economic concret.

Din Decizia contestată nu rezultă o analiză suficient de concretă și individualizată a acestor elemente în ceea ce privește fiecare dintre societățile sancționate. Consiliul Concurenței a pus în principal accent pe caracterul orizontal al presupusei încălcări, natura de cartel atribuită conduitei, schimbul de informații între concurenți și faptul că presupusa practică a vizat o procedură de achiziție publică finanțată din fonduri publice în domeniul sănătății.

Asemenea elemente pot prezenta relevanță pentru caracterizarea generală a conduitei și pentru aprecierea gravității sale abstracte. Cu toate acestea, ele nu sunt, prin ele însele, suficiente pentru a demonstra că nivelul concret al sancțiunii aplicate fiecărei întreprinderi este justificat și proporțional cu circumstanțele efectiv constatate în privința acesteia. Individualizarea sancțiunii presupune o examinare distinctă a situației fiecărei întreprinderi, a contribuției sale la presupusa încălcare și a circumstanțelor proprii acesteia.

În acest context, prezintă relevanță diferența substanțială dintre sancțiunile aplicate S.R.L. „GBG-MLD" și S.R.L. „Prodomus". Astfel, S.R.L. „GBG-MLD" a fost sancționată cu o amendă în cuantum de 5 813 529,49 lei, reprezentând 2,625% din cifra totală de afaceri realizată în anul 2024, în timp ce S.R.L. „Prodomus" a fost sancționată cu suma de 152 517,15 lei.

Desigur, diferența dintre cifrele de afaceri ale întreprinderilor poate avea relevanță în cadrul mecanismului legal de stabilire a cuantumului amenzii. Totuși, simpla diferență a cifrei de afaceri nu poate constitui, prin ea însăși, o explicație suficientă pentru diferența semnificativă dintre sancțiunile aplicate, în condițiile în care autoritatea de concurență are obligația de a individualiza sancțiunea prin raportare la contribuția și rolul concret al fiecărei întreprinderi la încălcarea constatată.

Cu atât mai mult, în privința S.R.L. „GBG-MLD", Consiliul Concurenței a reținut existența unei circumstanțe agravante, constând în pretinsul rol de „conducător/instigator", și a

majorat nivelul de bază al amenzii cu 5%. În schimb, în privința S.R.L. „Prodomus” nu au fost reținute circumstanțe agravante sau atenuante.

O asemenea diferențiere impunea o motivare distinctă și suficient de concretă cu privire la contribuția efectivă a fiecărei întreprinderi la presupusa coordonare, precum și cu privire la elementele factuale care justifică atribuirea unui rol suplimentar de „conducător/instigator” S.R.L. „GBG-MLD” și, în consecință, aplicarea unei sancțiuni sensibil mai severe.

De asemenea, sunt relevante circumstanțele concrete ale procedurii de achiziție, astfel cum acestea sunt reținute chiar în Decizia contestată. Oferta S.R.L. „Prodomus” depășea inițial cu 31,82% valoarea estimată a achiziției, iar ulterior, în cadrul licitației electronice, aceasta a fost diminuată până la un nivel de aproximativ 29,99% peste valoarea estimată.

În final, nici oferta S.R.L. „GBG-MLD”, nici oferta S.R.L. „Prodomus” nu a condus la atribuirea contractului, iar procedura de achiziție a fost anulată în temeiul art. 71 din Legea nr. 131/2015.

Prin urmare, rezultatul efectiv al procedurii constituie un element factual care trebuia examinat în cadrul aprecierii gravității concrete a faptei și, în special, la individualizarea sancțiunii. Niciuna dintre societățile reclamante nu a obținut contractul de achiziție publică, niciuna nu a executat contractul și, din materialele prezentate în Decizia contestată, nu rezultă că vreuna dintre acestea ar fi obținut un avantaj economic concret prin executarea contractului ca urmare a conduitei imputate.

În aceste condiții, revenea Consiliului Concurenței obligația de a explica în ce măsură circumstanțele efectiv constatate justifică nivelul de bază al amenzii și, în cazul S.R.L. „GBG-MLD”, în ce măsură acestea justifică aplicarea majorării suplimentare pentru pretinsul rol de „conducător/instigator”.

Analiza proporționalității sancțiunii nu poate fi realizată prin simpla raportare la natura abstractă a încălcării și la cifra de afaceri a întreprinderii sancționate. Aceasta trebuie să reflecte în mod efectiv diferențele dintre conduita, rolul, contribuția și circumstanțele individuale ale fiecărei întreprinderi, precum și rezultatul concret al procedurii de achiziție.

În lipsa unei asemenea analize, diferența dintre cuantumul sancțiunilor aplicate riscă să apară ca rezultat al aplicării mecanice a unor procente prestabilite în funcție de categoria generală de gravitate și de cifra de afaceri, iar nu ca expresie a unei veritabile individualizări a răspunderii.

În aceeași ordine de idei, simpla calificare a conduitei drept o încălcare orizontală de „gravitate mare” nu poate substitui analiza individualizată a situației întreprinderii sancționate. Într-o materie în care amenda este determinată prin aplicarea unui procent din cifra de afaceri, autoritatea trebuie să explice de ce procentul concret stabilit reflectă circumstanțele specifice ale faptei și ale întreprinderii în cauză și nu reprezintă doar aplicarea automată a unei categorii generale de gravitate.

Aceeași exigență este aplicabilă și circumstanței agravante reținute în privința S.R.L. „GBG-MLD”, respectiv pretinsului rol de „conducător/instigator” la încălcare, în temeiul art. 73 alin. (2) lit. d) din Legea concurenței.

Atribuirea unei asemenea circumstanțe agravante trebuie fundamentată pe elemente concrete și verificabile, apte să demonstreze rolul efectiv exercitat de întreprindere în presupusa coordonare. Simpla concluzie că S.R.L. „GBG-MLD” ar fi avut rolul de „conducător/instigator” nu este suficientă. Autoritatea trebuie să identifice în mod clar faptele și probele pe care își întemeiază această concluzie și să explice legătura dintre respectivele elemente și majorarea concretă a sancțiunii cu 5%.

În această ordine de idei, prezintă relevanță standardul consacrat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea din 27 septembrie 2011, pronunțată în cauza *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italiei*, nr. 43509/08, în care Curtea a examinat compatibilitatea cu art. 6 § 1 din Convenție a unei sancțiuni aplicate de o autoritate de concurență.[2]

În cauza menționată, Curtea a statuat, în esență, că aplicarea unei sancțiuni de către o autoritate administrativă nu este, prin ea însăși, incompatibilă cu exigențele art. 6 § 1 din Convenție, cu condiția ca decizia acesteia să fie supusă ulterior controlului unei instanțe care dispune de competențe suficient de extinse pentru a examina aspectele de fapt și de drept, precum și *caracterul justificat* și *proporțional* al sancțiunii. Prin urmare, controlul judecătoresc trebuie să fie unul efectiv și să depășească simpla verificare formală a legalității actului administrativ, permițând examinarea constatărilor de fapt, a modului de exercitare a puterii de apreciere și a sancțiunii aplicate.

Acest standard prezintă relevanță directă în prezenta cauză, întrucât controlul exercitat asupra Deciziei contestate nu poate fi redus la verificarea formală a faptului că procentul aplicat se încadrează în limitele prevăzute de legislația națională. Instanța urmează să verifice dacă stabilirea cuantumului sancțiunilor reprezintă rezultatul unei exercitări legale, obiective și individualizate a competenței Consiliului Concurenței și dacă nivelul concret al amenzilor este justificat prin raportare la circumstanțele efectiv constatate în cauză.

În acest sens, potrivit art. 16 și art. 137 din Codul administrativ, exercitarea dreptului discreționar este circumscrisă limitelor legii și scopului pentru care competența a fost conferită. Marja de apreciere recunoscută Consiliului Concurenței în materia individualizării sancțiunilor nu echivalează cu o libertate nelimitată de stabilire a cuantumului amenzii, ci presupune alegerea unei soluții dintre cele permise de lege, în baza unor criterii obiective, pertinente și raportate la circumstanțele concrete ale fiecărei cauze.

În consecință, simpla calificare a faptei drept o încălcare de „gravitate mare” și aplicarea unui anumit procent din cifra de afaceri nu sunt, prin ele însele, suficiente pentru a demonstra caracterul justificat și proporțional al sancțiunii. Autoritatea de concurență are obligația de a explica în mod concret motivele pentru care circumstanțele constatate justifică alegerea nivelului de bază, precum și aplicarea eventualelor circumstanțe agravante sau atenuante și impactul acestora asupra cuantumului final al sancțiunii.

Caracterul disuasiv al amenzii poate constitui un obiectiv legitim al aplicării normelor concurențiale, însă acesta nu înlătură obligația de individualizare a sancțiunii. Scopul preventiv și disuasiv trebuie realizat în cadrul unui cuantum care păstrează un raport rezonabil cu gravitatea concretă a conduitei, rolul și contribuția întreprinderii, precum și cu celelalte circumstanțe relevante ale cauzei.

În prezenta cauză, necesitatea unei asemenea examinări este cu atât mai evidentă prin raportare la diferența substanțială dintre sancțiunile aplicate celor două întreprinderi. Astfel, S.R.L. „GBG-MLD” a fost sancționată cu suma de 5 813 529,49 lei, în timp ce S.R.L. „Prodomus” a fost sancționată cu suma de 152 517,15 lei. O asemenea diferență impune identificarea și examinarea criteriilor obiective care au determinat individualizarea distinctă a sancțiunilor și, în special, verificarea măsurii în care aceasta reflectă rolul, contribuția și circumstanțele individuale ale fiecărei întreprinderi.

Potrivit circumstanțelor reținute în Decizia contestată, niciuna dintre cele două

---

[2] Hotărârea din 27.9.2011, emisă în cauza Affaire A. Menarini Diagnostics S.R.L. c Italie (cerere nr. 43509/08) https://hudoc.echr.coe.int/ukr#{%22itemid%22:[%22002-385%22]}

întreprinderi nu a obținut atribuirea contractului și niciuna nu a ajuns să execute contractul vizat de procedura de achiziție publică. Procedura a fost, în final, anulată, astfel încât presupusul comportament anticoncurențial nu s-a materializat în atribuirea și executarea contractului. Totodată, din circumstanțele reținute în Decizia contestată nu rezultă că vreuna dintre întreprinderi ar fi obținut un avantaj economic concret prin executarea contractului și nici nu este indicată existența unui prejudiciu concret produs bugetului public ca urmare a atribuirii și executării acestuia.

Aceste împrejurări nu conduc, prin ele însele, la excluderea unei eventuale răspunderi concurențiale în ipoteza în care conduita a fost calificată drept anticoncurențială „prin obiect". Cu toate acestea, ele constituie elemente factuale relevante pentru aprecierea gravității concrete a conduitei și pentru individualizarea sancțiunii, întrucât reflectă rezultatul efectiv al procedurii de achiziție și consecințele concrete ale conduitei reținute.

În aceste condiții, Decizia contestată trebuia să explice în mod suficient de concret care sunt elementele obiective care justifică diferența semnificativă dintre sancțiunea aplicată S.R.L. „GBG-MLD" și cea aplicată S.R.L. „Prodomus" și în ce măsură această diferență rezultă din rolul și contribuția efectivă ale fiecărei întreprinderi, iar nu exclusiv din raportarea unui anumit procent la cifra de afaceri.

În mod particular, în ceea ce privește S.R.L. „GBG-MLD", autoritatea publică avea obligația de a fundamenta în mod concret atât nivelul de bază de 2,5%, cât și majorarea ulterioară cu 5%, care a determinat stabilirea cuantumului final al sancțiunii. Reținerea circumstanței agravante privind pretinsul rol de „conducător/instigator" trebuia, la rândul său, să fie susținută prin elemente obiective și verificabile, apte să demonstreze existența și întinderea efectivă a unui asemenea rol și să justifice impactul distinct al acestei circumstanțe asupra cuantumului amenzii.

În acest context, cifra de afaceri poate constitui un criteriu relevant pentru determinarea cuantumului amenzii, însă nu poate substitui analiza individualizată a conduitei și a contribuției întreprinderii la încălcarea reținută. În mod similar, natura abstractă a încălcării, caracterul orizontal atribuit acesteia sau obiectivul disuasiv urmărit nu pot constitui, în lipsa unei motivări concrete, o justificare suficientă pentru cuantumul efectiv al sancțiunii.

Totodată, în măsura în care sancțiunea pecuniară reprezintă o ingerință în patrimoniul întreprinderii, proporționalitatea acesteia urmează a fi examinată și prin prisma art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Faptul că amenda a fost aplicată în temeiul unei norme legale și că procentul utilizat se încadrează formal în limitele prevăzute de legislația națională nu este, prin el însuși, suficient pentru a demonstra proporționalitatea ingerinței. Este necesară verificarea existenței unui raport rezonabil de proporționalitate între scopul legitim urmărit prin aplicarea sancțiunii și sarcina patrimonială concretă impusă întreprinderii.

Această analiză trebuie realizată prin raportare la ansamblul circumstanțelor cauzei, inclusiv natura și gravitatea efectiv demonstrată a conduitei, durata pretinsei încălcări, rolul și contribuția individuală a întreprinderii, existența și întinderea circumstanțelor agravante sau atenuante și rezultatul concret al procedurii de achiziție. În speță, anularea procedurii, neatribuirea contractului și lipsa executării acestuia constituie elemente relevante în cadrul acestei evaluări.

Pe de altă parte, individualizarea sancțiunii nu poate fi analizată separat de obligația generală de motivare a actului administrativ.

Potrivit art. 31, art. 118 și art. 119 din Codul administrativ, actul administrativ individual trebuie să permită identificarea temeiurilor de fapt și de drept care au determinat

adoptarea sa, iar motivarea trebuie să fie suficient de clară și completă pentru a permite atât destinatarului actului, cât și instanței de judecată să urmărească și să verifice raționamentul autorității publice.

Prin urmare, motivarea Deciziei contestate nu putea fi redusă la enumerarea unor dispoziții legale, circumstanțe de fapt sau mijloace de probă, fără explicarea legăturii logice dintre acestea și concluziile formulate. Consiliul Concurenței avea obligația de a indica în mod concret probele în baza cărora a reținut existența unei coordonări între operatorii economici reclamanți, de a explica în ce a constat pretinsa coordonare și în ce mod circumstanțele constatate permit concluzia privind existența unei înțelegeri anticoncurențiale de tip cartel.

La caz, din materialul probator administrat și din circumstanțele constatate în cadrul procedurii administrative nu rezultă participarea operatorilor economici reclamanți la alte proceduri de achiziții publice în cadrul cărora aceștia ar fi depus presupuse oferte trucate. Nu rezultă, așadar, existența unui comportament similar, repetitiv sau sistematic care, coroborat cu alte probe concrete, să constituie un element suplimentar în susținerea concluziei privind existența unei conduite concertate.

Dimpotrivă, presupusa participare la o procedură cu oferte trucate a fost reținută exclusiv în raport cu procedura de achiziții publice care constituie obiectul prezentului litigiu, procedură care a fost ulterior anulată.

În lipsa unor probe suplimentare, pertinente și concludente, circumstanțele aferente unei singure proceduri nu pot fi extrapolate, prin simple deducții, pentru a fundamenta existența unei conduite anticoncurențiale sistematice sau a unei înțelegeri între operatorii economici reclamanți.

Mai mult ca atît, din materialul probator administrat nu rezultă, în mod suficient de clar, existența unei voințe comune a operatorilor economici reclamanți și nici întâlnirea unor voințe orientate spre realizarea unui scop comun, respectiv manipularea procedurii de achiziții publice. Existența unei asemenea coordonări trebuia demonstrată prin probe suficiente și pertinente, apte să stabilească legătura dintre circumstanțele individuale reținute și concluzia privind existența unei conduite concertate.

În aceste condiții, concluzia autorității publice trebuia să rezulte dintr-o coroborare efectivă a probelor și dintr-o analiză aptă să demonstreze legătura dintre fiecare circumstanță reținută și existența pretinsei înțelegeri anticoncurențiale. Simpla enumerare sau acumulare a unor circumstanțe nu poate suplini lipsa demonstrației privind elementele esențiale ale încălcării.

Prin urmare, raționamentul expus în Decizia contestată nu permite identificarea unei legături logice și verificabile între probele administrate, circumstanțele concrete ale cauzei, conduita imputată fiecărui operator economic și concluzia privind existența încălcării. Aceeași deficiență se regăsește și în ceea ce privește individualizarea sancțiunilor, întrucât Decizia nu oferă o justificare suficient de concretă a legăturii dintre circumstanțele individuale ale fiecărei întreprinderi și cuantumul amenzilor aplicate.

În aceste condiții, controlul judecătoresc asupra Deciziei contestate trebuie să vizeze nu doar legalitatea formală a sancțiunilor, ci și temeinicia constatărilor de fapt, modul de exercitare a marjei de apreciere, individualizarea sancțiunilor și proporționalitatea acestora.

Standardul consacrat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *A. Menarini Diagnostics S.R.L. c. Italiei* impune ca instanța să dispună de posibilitatea unui asemenea control efectiv, iar nu de o verificare pur formală a parametrilor în care autoritatea administrativă și-a exercitat competența.

În consecință, în condițiile în care nu a fost demonstrată participarea operatorilor economici reclamanți la alte proceduri de achiziții publice cu presupuse oferte trucate, pretinsa coordonare a fost reținută exclusiv în raport cu procedura litigioasă, care a fost ulterior anulată, iar Decizia contestată nu oferă o fundamentare probatorie și juridică suficientă nici cu privire la existența încălcării, nici cu privire la individualizarea sancțiunilor, rezultă că actul contestat nu permite verificarea efectivă a raționamentului care a stat la baza soluției adoptate.

În mod particular, diferența substanțială dintre sancțiunea aplicată S.R.L. „GBG-MLD", în cuantum de 5 813 529,49 lei, și cea aplicată S.R.L. „Prodomus", în cuantum de 152 517,15 lei, nu este însoțită de o justificare suficient de concretă cu privire la rolul, contribuția și circumstanțele individuale ale fiecărei întreprinderi. În privința S.R.L. „GBG-MLD", nici reținerea pretinsului rol de „conducător/instigator", nici majorarea aplicată în temeiul acestei circumstanțe nu sunt fundamentate printr-o motivare distinctă și prin elemente obiective și verificabile care să permită controlul efectiv al legalității și proporționalității acestora.

În consecință, Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 4 decembrie 2025 nu întrunește exigențele privind motivarea efectivă a actului administrativ, individualizarea sancțiunii și exercitarea proporțională a competenței discreționare. Deficiențele constatate împiedică verificarea legăturii dintre probele administrate, circumstanțele concrete ale cauzei, contribuția individuală a întreprinderilor și sancțiunile aplicate, afectând astfel legalitatea actului administrativ contestat și justificând anularea acestuia.

Deși instanța de judecată are obligația de a-și motiva actele judecătorești de dispoziție, acest lucru nu înseamnă că trebuie să ofere un răspuns detaliat fiecărui argument invocat de părți, gradul de detaliere a motivării depinzînd de natura deciziei și de circumstanțele specifice ale fiecărui dosar, fapt care poate fi dedus din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO) care a stabilit lipsa obligativității răspunsului exhaustiv.

Într-un șir de cauze, CtEDO a concluzionat că obligația de motivare a hotărârilor judecătorești nu impune sarcina de a oferi răspuns fiecărui argument înaintat de către părți. [3]

Modul în care obligaţia de a aduce motive se aplică în funcţie de natura deciziei şi trebuie stabilit în lumina circumstanţelor cauzei. [4]

Astfel, în cauza Garcia Ruiz v. Spania (1999), CtEDO a subliniat că instanțele naționale nu sunt obligate să răspundă la fiecare argument în parte, mai ales în cazul cererilor complexe sau voluminoase, avînd obligația să examineze argumentele esențiale. Chiar dacă nu răspunde la tot, instanța este obligată să examineze în mod real și să se pronunțe asupra problemelor esențiale și a argumentelor care sunt determinante pentru soluționarea cauzei.

Instanța de judecată apreciază că omisiunile constatate în activitatea administrative a autorității publice pîrîte, afectează legalitatea actului administrativ contestat în substanța sa, iar autoritatea publică pîrîtă nu a prezentat argumente relevante și pertinente, care ar combate soluția la care a ajuns instanța de judecată în rezultatul examinării cauzei.

Reieșind din aceste considerente, instanța de judecată constată că Decizia Plenului Consilului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025 privind constatarea încălcării art. 5, alin. (1), lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și sancționarea întreprinderilor S.R.L. "GBG-MLD" și S.R.L. "Prodomus", în partea ce vizează reclamanții este ilegală și, în consecință, urmează a fi anulată.

În conformitate cu art. 224 Cod administrativ al Republicii Moldova, instanţa de

---

[3] *Van de Hurk c. Olandei*; *Burg c. Franţei*

[4] *Ruiz Torija c. Spaniei*; *Hiro Balani c. Spaniei*, hotărîre din 9 decembrie 1994 şi *Hellec. Finlandei*, hotărîre din 19 decembrie 1997.

judecată,

H O T Ă R Ă Ș T E:

Se admit acțiunile în contencios administrativ înaintate de reclamanții S.R.L. ”GBG-MLD” și S.R.L. ”Prodomus”.

Se anulează Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04.12.2025 privind constatarea încălcării art. 5, alin. (1), lit. d) din Legea concurenței nr. 183/2012 și sancționarea întreprinderilor S.R.L. ”GBG-MLD” și S.R.L. ”Prodomus”, în partea ce vizează reclamanții.

Hotărîrea poate fi contestată cu apel la Curtea de Apel Centru în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data comunicării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

Președintele ședinței,
Judecătorul Gheorghe MÎȚU