Instanța de fond: Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, judecător – Mîțu Gheorghe
Dosarul nr. 3r-204/26
2-25179703-02-3r-31032026

D E C I Z I E

11 mai 2025
mun. Chișinău

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru

În componența:
Președintele completului, judecător Sîrbu Victoria
Judecători Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei

examinând fără participarea părților, recursul declarat de Consiliul Concurenței, împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 06 februarie 2026, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de SRL „GBG - MLD" împotriva Consiliului Concurenței privind contestarea actului administrativ individual defavorabil,

a c o n s t a t a t:

**Circumstanțele cauzei**

La 26 decembrie 2025, SRL „GBG - MLD" a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței solicitând anularea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 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.

Concomitent reclamantul solicitat suspendarea executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea ce se referă la SRL „GBG - MLD" și anume în partea pct. 2 al dispozitivului deciziei, referitoare la aplicarea față de SRL „GBG - MLD" a amenzii în mărime de 5.843.529,49 lei.

**Soluția instanței de fond**

Prin încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 06 februarie 2026, solicitarea înaintată de SRL „GBG - MLD" a fost admisă și respectiv suspendată

executarea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea ce se referă la SRL „GBG - MLD”, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

**Solicitările din recurs**

La 17 februarie 2026 (*în interiorul termenului prevăzut la art. 242 Cod administrativ*), Consiliul Concurenței a depus cerere de recurs, prin care a solicitat casarea încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 06 februarie 2026 și emiterea unei noi încheieri, prin care cererea înaintată de SRL „GBG - MLD” cu privire la suspendarea executării actului administrativ sa fie respinsă ca neîntemeiată.

În motivarea recursului, Consiliul Concurenței a menționat că prima instanță a depășit limitele obiectului acțiunii prin suspendarea executării deciziei în partea în care nici nu a fost contestată de reclamant si anume în pct. 6 din dispozitivul Deciziei Plenului Consiliului Concurentei contestate.

De asemenea, recurentul și-a exprimat dezacordul cu constatările primei instanțe care a acceptat drept întemeiate argumentele „GBG-MLD” SRL cu privire la existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile, prin executarea actului administrativ individual defavorabil (art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ) or, acestea au un caracter declarativ și solicită anularea încheierii instanței de fond și emiterea unei noi încheierii, prin care cererea de suspendare să fie respinsă ca nefondată.

**Aprecierea instanței de recurs**

Verificând legalitatea încheierii judecătorești contestate, pe baza dosarului și a motivelor invocate în recurs, Completul de contencios administrativ apreciază recursul ca întemeiat și care urmează a fi admis, cu anularea încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 06 februarie 2026 și emiterea unei noi încheieri de respingere a cererii de suspendare a executării actului contestat reieșind din următoarele considerente.

Potrivit art. 241 alin. (1), (3) Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

Conform art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, examinând recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere, iar conform alin. (2)-(4) al aceluiași articol, instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces. Decizia prin care se soluționează recursul împotriva încheierii judecătorești se motivează în scris. După finalizarea procedurii de soluționare a recursului împotriva încheierii judecătorești, dosarul

judiciar se transmite instanței competente în termen de 3 zile.

Astfel, actele cauzei atestă că prin decizia Plenului Consiliul Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025 s-au constatat încălcări în activitatea SRL „GBG-MLD” și s-a aplicat a amendă în mărime de 5.843.529,49 lei.

În dezacord cu actul administrativ, SRL „GBG-MLD” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului Concurenței solicitând anularea deciziei în partea ce ține de SRL „GBG-MLD” și suplimentar suspendarea executării actului până la soluționarea definitivă a cauzei în fond.

Fiind învestită cu soluționarea aspectelor de suspendare a actului contestat, prin încheierea din 06 februarie 2026, Judecătoria Chișinău sediul Rîșcani, a admis cererea înaintată de SRL „GBG-MLD” și a dispus suspendarea executării deciziei Plenului Consiliul Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea referitoare la SRL „GBG-MLD” până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.

În materie de drept, potrivit art. 214 alin. (1) și (2) Cod administrativ, suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publica învestită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art. 172 alin. (3). Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art. 172 alin. (2).

Conform art. 172 alin. (2) Cod administrativ, motivele suspendării sunt: a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.

În acest sens, la dispunerea suspendării actelor administrative, Completul judiciar conchide că, urmează a fi constatată obligatoriu, întrunirea acestor două temeiuri.

Atât suspiciunile serioase și rezonabile cu privire la legalitatea actului administrativ, cât și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actelor administrative, trebuie să fie indicate și probate în concret.

Cu referire la primul temei prevăzut de legislator – „*existența unor suspiciuni serioase și rezonabile cu privire la legalitatea actului administrativ individual defavorabil*”, Completul de judecată reține că, prin noțiunea de suspiciuni rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual, se înțeleg acele circumstanțe de fapt, care ar convinge judecătorul că, actul administrativ individual ar fi ilegal, deoarece ilegalitatea propriu zisă a actului administrativ individual defavorabil, este un element de fond și se verifică doar în cadrul dezbaterilor judiciare.

În privința acestei condiții de suspendare a executării actelor administrative

individual defavorabile, instanța nu poate aprecia discreționar și arbitrar, necesitatea unei asemenea măsuri, ci doar prin raportare la probele administrate în cauză, care trebuie să ofere suficiente indicii aparente de răsturnare a prezumției de legalitate, fără a analiza pe fond conținutul actelor administrative.

La caz, Completul de judecată consideră că alegațiile SRL „GBG-MLD" asupra suspiciunilor serioase și rezonabile asupra legalității actului contestat, nu pot fi reținute întrucât acestea urmează a fi analizate la etapa cercetării fondului cauzei, fiind prematură o expunere în această privință la etapa examinării chestiunii privind suspendarea executării actului administrativ, or, la această fază a procesului, instanța nu poate atinge chestiuni ce vizează legalitatea materială al actului administrativ, cărora instanța urmează a le da o apreciere la examinarea fondului.

Totodată, efectuând o analiză sumară a actului administrativ contestat, Colegiul judiciar denotă că, acesta conține atât descrierea circumstanțelor de fapt, cât și normele legale relevante aspectului procedural.

Deci, la etapa dată a procesului, fără a prejudicia fondul prezentei cauze, studiul sumar al înscrisurilor dosarului, în limita împuternicirilor acordate de legiuitor la soluționarea chestiunii de suspendare a executării actului administrativ contestat, Colegiul judiciar nu a stabilit existența suspiciunilor serioase și rezonabile privind legalitatea deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025, în partea ce se referă la SRL „GBG - MLD".

Or, actul administrativ se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (*executio ex officio*) și imediat, el fiind însuși titlul executoriu, fără a mai fi nevoie de învestirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.

În altă ordine de idei, instanța de recurs subliniază că, potrivit art. 47 alin. (4) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, intentarea acțiunii în contencios administrativ nu suspendă executarea actelor administrative ale Consiliului Concurenței până la soluționarea cauzei în fond de instanța de judecată, dacă instanța nu dispune altfel.

Prin urmare, în lipsa unor probe concludente care să răstoarne prezumția de legalitate a actului administrativ și să justifice existența unui prejudiciu grav și iminent, Colegiul judiciar apreciază că nu sunt întrunite condițiile legale pentru suspendarea executării deciziei contestate.

În continuare, cu referire la alt temei prevăzut de legislator – „*existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil*", completul reține că, deși autorul cererii de suspendare, cu referire la efectele actului administrativ contestat și anume aplicarea amenzii în mărime de 5.843.529,49 lei, a invocat temeiul prevăzut de art. 172 alin. (2) lit. b) Cod administrativ, Completului specializat susține că, conform situației financiare a SRL „GBG-MLD" pentru anul 2024 prezentată la Biroul Național de

Statistică şi publicată la secțiunea Depozitarul Public al Situațiilor Financiare, compania declară: - Stocuri de produse și mărfuri de 44.510.298 lei. Bilanțul la 31 decembrie 2024 lit. B, cod rd. 270 coloana 5; - Creanțe comerciale curente de 56.425.886 lei. Bilanțul la 31 decembrie 2024 lit. B, cod rd. 300 coloana 5; - Profit nerepartizat de 97.708.868 lei. Bilanțul la 31 decembrie 2024 lit. C, cod rd. 560 coloana 5; - Profit net de 22.909.026 lei. Bilanțul la 31 decembrie 2024 lit. C, cod rd. 570 coloana 5; - Dividende plătite de 59.702.249 lei. Situația fluxurilor de numerar de la 01.01.2024 până la 31 decembrie 2024 cod rd.170 coloana 4; - Sold de numerar la sfârșitul perioadei de gestiune de 14.026.123 lei. Situația fluxurilor de numerar de la 01.01.2024 până la 31 decembrie 2024 cod rd.170 coloana 4.

De altfel, instanța de recurs menționează că situația financiară a SRL „GBG-MLD” pentru anul 2025 nu a fost prezentată Biroului Național de Statistică și nici depusă instanței de judecată, fapt ce împiedică evaluarea completă a situației financiare a întreprinderii, inclusiv a venitului net, soldului de numerar și profitului nerepartizat pentru anul 2025 și anii precedenți.

Cu toate acestea, instanța de recurs reține că afirmațiile SRL „GBG-MLD” privind efectele negative ale executării amenzii au un caracter subiectiv, nefiind susținute prin probe concludente care să confirme riscul producerii unor prejudicii ireparabile, al incapacității de plată, afectării raporturilor cu creditorii sau disponibilizării angajaților.

Prin urmare, în condițiile descrise, punerea în executare a deciziei contestate nu poate produce prejudicii ireparabile precum invocă partea reclamantă, astfel că motivele de prejudiciere materială ireparabilă invocate în cererea de suspendare a executării actului administrativ, sunt prezumate ca declarative și neesențiale.

Cu referire la aspectul evidențiat de prima instanță, precum că ar exista riscul ca SRL „GBG-MLD” să fie inclus în lista de interdicții a operatorilor economici pentru o perioadă de 3 ani, ceea ce ar putea genera prejudicii ireparabile pentru întreprindere, instanța de recurs reține că, potrivit pct. 6 din dispozitivul deciziei contestate și-a produs deja efectele, extrasele fiind expediate Agenției Achiziții Publice prin scrisoarea nr. DA06/538-2232 din 29 decembrie 2025 și Centrului pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate prin scrisoarea nr. DA06/539-2233 din 29 decembrie 2025.

De asemenea, instanța observă că eventuala includere a SRL „GBG-MLD” în lista de interdicții nu reprezintă o consecință directă a deciziei Consiliului Concurenței, întrucât această autoritate are doar obligația de informare cu privire la constatarea participării la o procedură de achiziții publice cu oferte trucate. Decizia cu privire la includerea sau neincluderea operatorului economic în Lista de interdicție aparține exclusiv Agenției Achiziții Publice, actul administrativ emis de aceasta putând fi contestat separat în contencios administrativ, inclusiv cu solicitarea suspendării executării.

Mai mult, instanța de recurs menționează că potrivit deciziei Curții Constituționale

nr. 33 din 19 martie 2020, aplicarea interdicției de 3 ani urmărește realizarea unor scopuri legitime, transparența în cadrul achizițiilor publice, disciplinarea agenților economici, utilizarea eficientă a banilor publici, menținerea bunelor - moravuri și a siguranței publice în cadrul achiziției publice, care, în spiritul art. 54 alin. (2) din Constituție, ar putea fi calificate ca fiind necesare în asigurarea bunăstării economice a țării și protejarea drepturilor și libertăților altor persoane, în consecință, este de menționat și faptul că includerea sau neincluderea reclamantului/intimat în Lista de interdicție a operatorilor economici este de competența Agenției Achiziții Publice și aceste acțiuni nu fac obiect de analizat în prezenta cauză.

În opinia instanței de recurs, suspendarea executării actului administrativ contestat, nu s-a bazat pe existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile. Prin urmare, acest element nu a fost argumentat și respectiv probat în regim suficient de obiectiv și convingător, deși sarcina probațiunii în acest sens revine nemijlocit reclamantului.

În completare, instanța de recurs consideră necesar de a menționa faptul că în cazul unei eventuale hotărâri favorabile, devin aplicabile prevederile art. 228 alin. (1) Cod administrativ, în conformitate cu care, actul administrativ individual anulat în tot sau în parte de către instanța de judecată, nu produce efecte juridice, în totalitate sau în partea anulată, din momentul emiterii lui.

Prin urmare, în cazul emiterii unei hotărâri judecătorești favorabile, SRL „GBG-MLD” va fi restabilită în drepturile încălcate, inclusiv având posibilitate să solicite compensarea prejudiciului cauzat prin actul nominalizat, în cazul în care va fi demonstrată existența prejudiciului, iar argumentele contrare nu pot fi reținute, întrucât sunt lipsite de justificare, având caracter declarativ.

Adițional, instanța de recurs atestă că măsurile provizorii aplicate în fiecare caz separat de către instanța de judecată țin nemijlocit de substanța obiectului acțiunii, or la această etapă procedurală este prematur a se expune și a da careva apreciere temeiurilor ce vizează legalitatea formală și materială al actului administrativ contestat.

Suplimentar, deși deficiențele constatate de prima instanță determină existența unor îndoieli asupra legalității actului administrativ supus controlului judecătoresc, acestea pot fi confirmate sau înlăturate doar în urma unei examinări detaliate a fondului cauzei, iar până la efectuarea unei asemenea analize, pe durata procesului, legalitatea acestuia se prezumă.

Reieșind din cele menționate supra, Completul ajunge la concluzia de a admite recursul declarat de Consiliul Concurenței, de a anula încheierea contestată și de a emite o nouă încheiere de respingere a cererii de suspendare a executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

d e c i d e:

Se admite recursul declarat de Consiliul Concurenței.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Rîșcani, din 06 februarie 2026, emisă în cauza de contencios administrativ, emisă în cauza de contencios administrativ, intentată la acțiunea formulată de SRL „GBG-MLD” împotriva Consiliului Concurenței cu privire la anularea actului administrativ defavorabil, și se emite o nouă încheiere, prin care:

- Se respinge ca neîntemeiată cererea înaintată de SRL „GBG-MLD”, cu privire la suspendarea executării deciziei Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-04/24-40 din 04 decembrie 2025 în partea ce privește SRL „GBG-MLD” ca neîntemeiată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului,
judecător Sîrbu Victoria

Judecători Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei