Prima instanţă: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (Judecător V.Negurita)
Dosarul nr. 3a-2786/25
2-24057305-02-3a-11092025

**D E C I Z I E**

18 februarie 2026 municipiul Chişinău

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

În componenţa:
Preşedintelui completului, judecătorul Sîrbu Victoria
Judecătorilor Cașcaval Andrei și Bagrin Lucia
Grefier Jumiga Tamara

examinând în ședință publică, cererea de apel depusă de SRL ”Buildtrade” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, în cauza de contencios administrativ intentată de SRL ”Buildtrade” împotriva Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor, Consiliul Raional Ștefan Vodă, terț SRL ”Group One” privind contestarea actelor administrative individuale defavorabile și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil,

**A C O N S T A T A T :**

**Obiectul și temeiurile acțiunii deduse judecății:**

La 25 mai 2024, reclamantul SRL „Buildtrade” s-a adresat cu acțiune împotriva Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor, Consiliului raional Ștefan Vodă și terț SRL „Group One” privind contestarea actului administrativ individual defavorabil și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că la 10 aprilie 2024 a parvenit scrisoarea de informare a Consiliului Raional Stefan Vodă nr. scrisorii nr. 02/1-10/65 prin care a fost descalificată oferta SRL „Buildtrade” , care întrunea criteriul de selecție - „cel mai bun preț”.

În termenul stabilit de lege, la 15 aprilie 2024, SRL „Buildtrade” a contestat soluția autorității contractante de descalificare a operatorului economic SRL „Buildtrade” pentru un temei abuziv și care contravine principiilor esențiale a achizițiilor publice, și anume asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice cât și principiul proporționalității.

La 17 aprilie 2024, a parvenit scrisoarea Consiliului Raional Stefan Vodă prin care s-a comunicat faptul că, grupul de lucru al autorității contractante „Consiliul raional Ștefan Vodă” a evaluat ofertele operatorilor economici participant și a emis decizia nr. 1 din 12 aprilie 2024, conform căreia contractul de achiziție a fost atribuit operatorului economic „Group One”SRL cu oferta în valoare de 496 624,52 lei, fără TVA.

La caz, consideră că prin soluția adoptată de grupul de lucru al autorității contractante de atribuire „Group One” SRL a contractului de achiziție publică se încalcă

drepturile recunoscute de lege a SRL „Buildtrade”, având în vedere că la adoptarea deciziei respective nu a fost finalizată procedura de soluționare a contestației fiind astfel creat riscul încălcării interesului legitim revendicat prin contestația din 15.04.2024, având în vedere că SRL „Buildtrade” în calitate de ofertat cu cel mai bun preț este în drept să pretindă la atribuirea contractului respectiv de achiziție publică.

Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a examinat, în procedură scrisă, contestația nr. 02/302/24 din 15.04.2024, depusă de către SRL „Buildtrade” .

În conformitate cu prevederile, art. 80 alin. (1), art. 82, art. 83 alin. (1) și alin. (6), art. 86 alin. (2) lit b) din Legea nr. 131/2015, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a decis următoarele:

1. Se respinge ca tardivă contestația nr. 02/302/24 din 15 aprilie 2024, depusă de către SRL „Buildtrade”, în partea ce ține de documentația de atribuire în cadrul procedurii de achiziție publică nr. *****, privind achiziția „Lucrări de reabilitare a unei porțiuni de drum cu beton asfaltic spre s. Antonești- Carahasani L-591”, inițiată de către Consiliul Raional Stefan Vodă; și

2. Se respinge ca neîntemeiată contestația nr. 02/302/24 din 15 aprilie 2024, depusă de către SRL „Buildtrade”, în partea ce ține de rezultatul procedurii de achiziție publică nr. *****, privind achiziția „Lucrări de reabilitare a unei porțiuni de drum cu beton asfaltic spre s. Antonești- Carahasani L-591”, inițiată de către Consiliul Raional Stefan Vodă.

Consideră reclamantul că, autoritatea publică avea obligația și era ținută să respecte și să urmărească asupra caracterului legal, eficient și proporțional al procedurii administrative.

Cu referire la proporționalitatea măsurilor aplicate de către autoritatea pârâtă în raport cu reclamanta, remarcă că, în speță acest principiu nu a fost respectat, atât timp cât sancțiunea aplicată reclamantei nu răspunde și nu se circumscrie prevederilor art. 29 Cod administrativ, care determină că, 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.

Sintetizând concluziile și argumentele autorității pârâte reținute și puse la temelia Deciziei contestate, poate constata reclamantul cu certitudine că, în raport cu SRL „Buildtrade”, autoritatea pârâtă nu a luat în considerare toate faptele relevante speței pentru individualizarea abaterii concrete comisă de către reclamantă și a aplicat acestuia din urmă o sancțiune disproporționat de severă în raport cu acțiunile sale.

La fel, notează că autoritatea pârâtă a eșuat să arate care sunt acțiunile și probele concrete administrate la lucrările procedurii administrative din care să rezulte încălcarea de către reclamant a obligațiilor care au atras după sine respingerea contestației.

Pe cale de consecință, având în vedere normele de drept pre-citate, constată că, la caz, autoritatea pârâtă a acționat în raport cu reclamantul depășind limitele dreptului discreționar la desfășurarea procedurii administrative, dând o interpretare defavorabil

extensivă prevederilor Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice în temelia actului administrativ contestat, toate acestea finalizând cu emiterea unui act administrativ individual defavorabil ilegal, pasibil anulării.

SRL „Buildtrade" a solicitat:

1. *anularea Deciziei nr. 03D-258-24 din 25 aprilie 2024 a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor privind soluționarea contestației formulată de către „BUILDTRADE" SRL, înregistrată la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor cu nr. 02/302/24 la 15 aprilie 2024, pe marginea procedurii de achiziție publică nr. *****;*

2. *obligarea Consiliul Raional Ștefan Vodă să anuleze Decizia de descalificare a autorității contractante pentru procedura de achiziție publica cu nr. *****-*****;*

3. *obligarea Consiliul Raional Ștefan Vodă să anuleze Decizia grupului de lucru al Consiliului Raional Stefan Vodă nr. 1 din 12 aprilie 2024 prin care contractul de achiziție a fost atribuit operatorului economic „Group One" SRL cu oferta în valoare de 496 624,52, fără TVA lei;*

4. *obligarea Consiliul Raional Ștefan Vodă să considere drept conformă oferta depusă de SRL „Buildtrade" ;*

5. *obligarea Consiliul Raional Ștefan Vodă, în baza criteriului de atribuire a prețului cel mai scăzut, să desemneze oferta depusă de SRL „Buildtrade" drept ofertă câștigătoare.*

**Soluția instanței de fond:**

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, s-a respins acțiunea reclamantului „Buildtrade" SRL împotriva Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor RM și Consiliului raional Ștefan Vodă, terț SRL „Group One" privind anularea Deciziei nr. 03D-258-24 din 25 aprilie 2024, anularea deciziei Consiliului Ștefan Vodă de descalificare și de atribuire a contractului de achiziții publice SRL „Group One", precum și obligarea Consiliului Ștefan Vodă să atribuie contractul de achiziții publice „Buildtrade" SRL, ca fiind nefondată.

**Calea de atac exercitată:**

Nefiind de acord cu hotărârea primei instanțe, la 18 mai 2025, SRL „Buildtrade" a declarat apel, solicitând admiterea cererii de apel, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată.

În motivarea cererii de apel, apelanta SRL „Buildtrade" a invocat că în esență hotărârea instanței de fond s-a întemeiat pe o interpretare eronată a art. 22 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, prin care s-a denaturat sensul și funcția juridică a normei. Aceasta a precizat că dispoziția legală invocată permite doar solicitarea informațiilor privind lucrările similare executate într-un anumit interval de referință (ultimii 5 ani), în scop probator, pentru verificarea capacității tehnice și profesionale, fără a institui însă o cerință autonomă de vechime minimă în domeniu. Instanța de fond ar fi transformat în mod nejustificat acest reper temporal într-un criteriu eliminatoriu de calificare, substituind

astfel criteriul legal al relevanței experienței cu un criteriu formal privind durata existenței operatorului economic. În acest mod, s-ar fi ajuns la excluderea apelantei exclusiv pentru faptul că nu întrunea o vechime de 5 ani, fără a se analiza dacă aceasta putea demonstra executarea unor lucrări similare relevante în perioada de referință.

Apelanta a mai comunicat că această eroare de interpretare a fost determinantă pentru soluția pronunțată, instanța de fond reținând în mod decisiv faptul că societatea fusese înființată recent și nu ar fi acumulat o experiență de 5 ani, tratând acest aspect ca suficient pentru a justifica descalificarea. Or, în opinia apelantei, instanța a înlocuit astfel criteriul legal al capacității tehnice probabile cu un criteriu formal, lipsit de suport normativ expres.

În continuare, SRL „Buildtrade" a criticat modul în care prima instanță a validat exercitarea dreptului discreționar al autorității contractante, arătând că acesta a fost înțeles și aplicat în mod greșit. Partea apelantă a susținut că discreția administrativă nu permite instituirea unor condiții de calificare în afara cadrului normativ stabilit de lege, ci doar alegerea între soluțiile permise de aceasta. Prin urmare, autoritatea contractantă nu putea introduce o cerință eliminatorie de vechime minimă de 5 ani, în lipsa unei baze legale exprese și fără o justificare raportată la relevanța pentru executarea contractului. Validarea unei asemenea cerințe de către instanță ar echivala, în opinia apelantei, cu acceptarea unei extinderi nepermise a competenței autorității contractante (ultra vires) și cu deturnarea scopului reglementării privind verificarea capacității tehnice.

Apelanta a mai invocat că hotărârea atacată nu a realizat un veritabil test de proporționalitate, deși o asemenea analiză era impusă de însăși structura normei legale și de principiile care guvernează achizițiile publice. SRL „Buildtrade" a precizat că o cerință de vechime minimă, utilizată ca temei exclusiv de descalificare, are un efect restrictiv evident, întrucât limitează accesul operatorilor economici mai noi la procedură, chiar și în situația în care aceștia pot demonstra experiență relevantă. În acest mod, ar fi fost încălcate principiile concurenței și utilizării eficiente a banilor publici, întrucât excluderea unei oferte conforme sub aspect tehnic și avantajoase sub aspect economic, doar pentru neîndeplinirea unui criteriu formal, poate conduce la atribuirea contractului în condiții mai puțin favorabile.

Referitor la excepția de tardivitate, apelanta a susținut că instanța de fond a adoptat o abordare excesiv de formalistă, preluând raționamentul ANSC potrivit căruia nelegalitatea cerinței trebuia contestată anterior depunerii ofertelor. În opinia apelantei, această interpretare ignora faptul că vătămarea concretă s-a produs abia la momentul descalificării, când cerința respectivă a fost efectiv aplicată și a generat efecte juridice defavorabile. Prin urmare, termenul de contestare trebuia raportat la actul de descalificare, ca act care a produs prejudiciul, și nu la momentul publicării documentației. În plus, SRL „Buildtrade" a subliniat că instanța de contencios administrativ nu putea valida o cerință nelegală doar pe motiv că aceasta nu a fost contestată anterior, atât timp cât ea a fost ulterior utilizată ca temei direct al excluderii.

În sprijinul interpretării sale, SRL „Buildtrade" a invocat și practica relevantă a ANSC, arătând că, în cauze similare, această autoritate a statuat că art. 22 alin. (3) din Legea nr. 131/2015 nu poate fi transformat într-o cerință de vechime minimă și că

intervalul de 5 ani vizează exclusiv perioada pentru care pot fi solicitate informații privind experiența relevantă. Totodată, a evidențiat că, în astfel de situații, remediul adecvat este anularea deciziilor viciate și obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertelor, iar nu menținerea unor criterii formale de excludere.

În ceea ce privește soluția solicitată, SRL „Buildtrade" a solicitat admiterea apelului, casarea integrală a hotărârii instanței de fond și pronunțarea unei noi decizii pe fond. Aceasta a solicitat anularea deciziei ANSC ca act administrativ individual defavorabil, precum și înlăturarea efectelor actelor subsecvente, respectiv a deciziei de descalificare și a celei de atribuire. În continuare, apelanta a cerut obligarea autorității contractante la reevaluarea ofertei sale și la finalizarea procedurii în conformitate cu cadrul legal aplicabil și cu constatările instanței, subliniind că instanța nu trebuie să se substituie autorității în evaluarea ofertelor, ci să restabilească legalitatea procedurii prin cenzurarea actelor nelegale și impunerea unei conduite conforme legii.

**Poziția intimatului pe marginea apelului:**

La 11 februarie 2026, partea intimată Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor a depus referință asupra cererii de apel, solicitând respingerea apelului și menținerea hotărârii instanței de fond.

**Admisibilitatea apelului:**

Potrivit fișei de repartizare a dosarului, la 11 septembrie 2025, prin intermediul Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor, cauza de contencios administrativ a fost repartizată spre examinare în ordine de apel, în mod automat-aleatoriu judecătorului raportor Bagrin Lucia.

În conformitate cu prevederile art. 236 alin. (1) din Codul administrativ, instanța de apel examinează din oficiu admisibilitatea apelului.

Potrivit art. 232 alin. (1) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărârii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic. Instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată transmite neîntârziat apelul împreună cu dosarul judiciar, după motivarea hotărârii, instanţei de apel.

Din materialele cauzei rezultă că dispozitivul hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost pronunțat public la 17 aprilie 2025, iar cererea de apel a fost depusă la 18 mai 2025 (f. d. 77-80). Astfel, Completul judiciar constată că apelul a fost depus în termenul legal.

Conform art. 232 alin. (2) din Codul administrativ, motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate. Dacă se depune împreună cu apelul, motivarea apelului se depune la instanţa de judecată care a emis hotărârea contestată.

În astfel de circumstanțe, în temeiul reglementărilor prevăzute la art. 232-233, 236 și 241 din Codul administrativ, Completul specializat în materie de contencios administrativ concluzionează despre întrunirea condițiilor de admisibilitate a cererii de apel în cauză, motiv din care se purcede la examinarea apelului în fond.

**Argumentele părților în cadrul judecării apelului:**

În cadrul ședinței de judecată în instanța de apel, reprezentantul intimatei Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, Sîngerean Igor a solicitat respingerea cererii de apel și menținerea hotărârii instanței de fond.

Reprezentantul apelantei SRL „Buildtrade", avocatul Serotila Igor, în ședința de judecată a instanței de apel, nu s-a prezentat, însă a depus cerere de examinare a cauzei în ordine de apel, în lipsa acestuia.

La fel, nu s-a prezentat în ședința instanței de apel a intimatului Consiliului raional Ștefan Vodă și a terțului SRL „Group One", procedura de citare a fost efectuată corespunzător. Astfel, Colegiul judiciar consideră posibilă examinarea cauzei în ordine de apel, în lipsa părților care nu s-a prezentat.

**Aprecierea instanţei de apel:**

*Audiind explicațiile reprezentantului intimatului, analizând normele procesuale și starea de fapt constatată în privința cererii de apel, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru conchide că apelul este admisibil pentru examinare, dar neîntemeiat, motiv pentru care se impune respingerea cererii de apel, din următoarele considerente.*

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

În conformitate cu art. 20 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 acţiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanţele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Potrivit art. 17 din Codul administrativ, Drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În acord cu dispozițiile art. 39 din Codul administrativ, (1) Controlul judecătoresc al activităţii administrative este garantat şi nu poate fi îngrădit.

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

În conformitate cu art. 189 din Codul administrativ, (1) Orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ.

În temeiul art. 10 din Codul administrativ, (1) Actul administrativ individual este orice dispoziţie, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin naşterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

Conform art. 11 din Codul administrativ, (1) Actele administrative individuale pot fi:

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

În conformitate cu art. 208 din Codul administrativ, (1) Până la înaintarea acţiunii în contencios administrativ se va respecta procedura prealabilă, cu excepţiile prevăzute de lege.

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

În speță, obiect al examinării prezentei cauze în instanța de contencios administrativ îl constituie anularea deciziei nr. 03D-258-24 din 25 aprilie 2024 emisă de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.

Astfel, Colegiul judiciar constată că actul contestat reprezintă un act administrativ individual defavorabil, or prin aceasta a fost respinsă contestația reclamantului/participant la licitație care nu este de acord cu rezultatele.

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

Conform art. 86 alin. (12) al Legii 131/2015 privind achizițiile publice, decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor privind soluționarea contestației poate fi atacată în instanța judecătorească competentă.

După cum rezultă din materialele cauzei elucidate anterior, decizia nr. 03D-258-24 a fost emisă de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor la 25 aprilie 2024, a fost comunicată reclamantului la 26 aprilie 2025 prin poștă electronică (nefiind anexată dovada recepționării acesteia - f. d. 2 dosar administrativ), iar acțiunea a fost depusă în instanță la 25 mai 2024 (zi de sâmbătă prin poștă terestră - f. d. 32, fiind înregistrată în instanță ulterior la 28 mai 2024).

Astfel, coroborând prevederile normelor legale citate anterior, cu circumstanțele de fapt ale cauzei, Completul judiciar statuează că, acțiunea înaintată de SRL „Buildtrade”, a fost depusă în instanța de contencios administrativ în termen, din care motive, instanța de fond corect a conchis asupra admisibilității acțiunii și a reținut spre examinare fondul cerințelor formulate în acțiune.

**Cu referire la fondul acțiunii:**

În conformitate cu art. 240 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: respinge apelul.

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

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

În acord cu prevederile art. 225 alin. (1) - (2) din Codul administrativ, instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ. Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică: a) și-a exercitat dreptul discreționar; b) a luat în considerare toate faptele relevante; c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar; d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

Conform jurisprudenței CtEDO in ***** stanța de apel, potrivit regulilor unui proces echitabil pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, are obligația să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt supuse aprecierii şi să nu se limiteze doar la însuşirea motivelor și concluziilor date de instanţa inferioară (HirroBalani v. Spaniei, nr.18064/91 din 09.12.1994 §27; Georgiadis v. Greciei nr. 21522/93 din 29.05.1997 §43).

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenţia Comitetului de Miniştri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătoreşti, o motivaţie şi o analiză clară sunt cerinţele fundamentale ale hotărârilor judecătoreşti şi un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerinţelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidenţieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esenţiale ce i-au fost prezentate.

Colegiul judiciar menționează că art. 6 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului garantează dreptul justiţiabilului la o hotărâre motivată sub aspectul instituirii obligaţiei instanţelor de judecată de a-şi argumenta hotărârile adoptate din perspectiva unei analize ample a circumstanţelor cauzei. Îndatorirea de a motiva coerent şi unitar hotărârea sub aspectul tuturor cererilor, fără a exista contradicţii între motivare şi dispozitiv, constituie o garanţie pentru justiţiabili, în faţa eventualului arbitrariu judecătoresc, fiind singurul mijloc prin care se dă posibilitatea de a putea exercita un eficient control judiciar.

În opinia Completului judiciar, prima instanţă a ţinut cont de aceste deziderate şi a adoptat o hotărâre bazată pe materialul probator administrat și legislația în vigoare, asigurându-se că toate aspectele relevante au fost analizate cu rigurozitate.

Din lucrările cauzei rezultă că la 15 aprilie 2024, prin contestația depusă, SRL „Buildtrade” și-a exprimat dezacordul în raport cu documentația de atribuire formulată de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică nr. *****, invocând încălcarea prevederilor art. 22 alin. (3) din Legea 131/2015, susținând în acest sens că prin cerința abuzivă (minim 5 ani experiență în domeniu) s-a încălcat principiul proporționalității totodată, aducând critici și pe marginea deciziei autorității contractante de neacceptare a ofertei (f. d. 37-38 dosar administrativ).

Ca urmare a examinării pretențiilor invocate de reclamant, de către Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor a fost emisă decizia 03D-258-24 din 24 aprilie 2025, prin care s-a respins:

*1) Ca tardivă contestația nr. 02/302/24 din 15 aprilie 2024, depusă de către „BUILDTRADE" SRL, în partea ce ține de documentația de atribuire în cadrul procedurii de achiziție publică nr. *****, privind achiziția „Lucrări de reabilitare a unei porțiuni de drum cu beton asfaltic spre s. Antonești - Carahasani L-591", inițiată de către Consiliul Raional Ștefan Vodă;*
*2) Ca neîntemeiată contestația nr. 02/302/24 din 15 aprilie 2024, depusă de către SRL „Buildtrade", în partea ce ține de rezultatul procedurii de achiziție publică nr. *****, privind achiziția „Lucrări de reabilitare a unei porțiuni de drum cu beton asfaltic spre s. Antoneşti- Carahasani L-591", inițiată de către Consiliul Raional Ștefan Vodă (f. d. 22-29 dosar administrativ).*

Fiind învestită cu competența de soluționare a prezentului litigiu ca instanță de fond, Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani) prin hotărârea din 17 aprilie 2025, a conchis asupra netemeiniciei acțiunii înaintate de SRL „Buildtrade".

Completul specializat în examinarea cauzelor de contencios administrativ al Curții de Apel Centru apreciază hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025, ca fiind legală și întemeiată.

Din actele dosarului rezultă că situația de fapt relevă că Consiliul Raional Ștefan Vodă a publicat, la 28 martie 2024, în Buletinul achizițiilor publice disponibil pe portalul guvernamental www.mtender.gov.md, anunțul de participare aferent procedurii de achiziții publice nr. *****, având ca obiect „Lucrări de reabilitare a unei porțiuni de drum cu beton asfaltic spre s. Antonești-Carahasani L-591", fiind publicată concomitent și documentația de atribuire.

În conformitate cu pct. 16 subpct. 4 din anunțul de participare, autoritatea contractantă a instituit următoarea cerință de calificare: „Declarație privind experiența similară în domeniul de activitate aferent obiectului contractului ce urmează a fi atribuit. Experiență în domeniu min. 5 ani. Original (conform anexei nr. 12). Confirmată prin aplicarea semnăturii electronice de către ofertant. Obligatoriu".

Din datele sistemului informațional SIA „RSAP" rezultă că, la 8 aprilie 2024, operatorul economic „Buildtrade" SRL a depus oferta de participare la procedura de achiziție publică inițiată de Consiliul Raional Ștefan Vodă.

Totodată, potrivit extrasului din registrul ținut de ASP, SRL „Buildtrade" a fost constituită la 18 iunie 2021, ceea ce înseamnă că, la momentul depunerii ofertei, aceasta nu întrunea cerința de experiență minimă de 5 ani, având o activitate de mai puțin de 3 ani.

În temeiul art. 69 alin. (6) lit. a) din Legea nr. 131/2015, autoritatea contractantă nu acceptă oferta în situația în care ofertantul nu întrunește cerințele de calificare și selecție. În consecință, prin scrisoarea nr. 02/1-10/65 din 10 aprilie 2024, reclamanta a fost informat despre descalificarea sa, motivată de neîndeplinirea cerinței privind experiența minimă de 5 ani.

Ulterior, prin Decizia nr. 1 din 12 aprilie 2024, autoritatea contractantă a desemnat drept câștigător operatorul economic „Group One" SRL, având în vedere oferta financiară mai avantajoasă comparativ cu SRL „Dromas-Cons", iar SRL „Buildtrade" a fost exclus pentru necorespunderea criteriilor de calificare.

La 15 aprilie 2024, SRL „Buildtrade” a depus contestație, invocând pretinsa nelegalitate a cerinței privind experiența de minim 5 ani, pe care a calificat-o drept disproporționată, contrară art. 22 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, precum și nelegalitatea deciziei de descalificare.

În urma examinării, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a emis Decizia nr. 03D-258-24 din 24 aprilie 2025, prin care:

-a respins ca tardivă contestația în partea ce vizează documentația de atribuire;

-a respins ca neîntemeiată contestația în partea ce ține de rezultatul procedurii.

Colegiul judiciar apreciază că acțiunile autorității contractante sunt legale și temeinice, pentru următoarele considerente:

Conform art. 83 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, operatorul economic vătămat poate depune contestație în termen de:

a) 10 zile, dacă valoarea contractului este egală sau mai mare decât pragurile prevăzute la art. 2 alin. (3);

b) 5 zile, dacă valoarea contractului este sub aceste praguri.

Potrivit art. 83 alin. (2) al aceleiași legi, contestațiile privind actele emise înainte de deschiderea ofertelor trebuie depuse nu doar în termenul general, ci și cel târziu până la data-limită de depunere a ofertelor.

În speță, având în vedere că valoarea contractului este sub pragul de 90.000.000 lei prevăzut la art. 2 alin. (3), termenul aplicabil este de 5 zile. Data-limită de depunere a ofertelor fiind 9 aprilie 2024, orice contestație privind documentația trebuia formulată până la această dată. Or, deși reclamanta a participat efectiv la procedură la 8 aprilie 2024, ceea ce demonstrează că a luat cunoștință de condițiile impuse, acesta a depus contestația abia la 15 aprilie 2024, depășind atât termenul-limită absolut, cât și termenul de 5 zile prevăzut de lege.

În conformitate cu art. 86 alin. (6) din Legea nr. 131/2015, contestația depusă peste termen este respinsă. În același sens, art. 21 alin. (1) din Codul administrativ impune autorităților obligația de a acționa strict în conformitate cu legea, ceea ce justifică respingerea contestației ca tardivă.

Referitor la fondul criticilor privind caracterul pretins disproporționat al cerinței de calificare, Colegiul judiciar reține următoarele:

Potrivit art. 17 alin. (1) din Legea nr. 131/2015, autoritatea contractantă are competența de a stabili documentele necesare pentru evaluarea capacității ofertanților. Conform art. 18, aceasta trebuie să aplice criterii proporționale, raportate la obiectul contractului.

Art. 22 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 131/2015 prevede expres dreptul autorității de a solicita lista lucrărilor similare executate în ultimii 5 ani, inclusiv contracte relevante valoric.

Din interpretarea sistemică a acestor norme rezultă că legiuitorul recunoaște expres relevanța unei perioade de referință de 5 ani pentru evaluarea experienței profesionale. Prin urmare, instituirea unei cerințe de experiență minimă de 5 ani nu depășește cadrul legal, ci se înscrie în logica și finalitatea normelor privind capacitatea tehnică.

În plus, potrivit art. 16 alin. (1) din Codul administrativ, autoritatea publică beneficiază de drept discreționar, ceea ce presupune posibilitatea de a alege, dintre mai multe opțiuni legale, soluția adecvată scopului legii. Acest drept nu este unul arbitrar, ci trebuie exercitat în limitele stabilite de lege și în acord cu scopul acesteia.

Art. 137 alin. (1) din Codul administrativ impune ca exercitarea dreptului discreționar să se facă cu bună-credință, în limitele legale și în concordanță cu scopul normei. În speță, scopul urmărit de autoritatea contractantă este asigurarea executării unor lucrări de infrastructură de către operatori cu experiență suficientă, ceea ce reprezintă un interes public legitim.

De asemenea, conform art. 225 alin. (2) din Codul administrativ, controlul judecătoresc asupra discreției administrative este limitat la verificarea legalității exercitării acesteia, respectiv dacă:

a) autoritatea și-a exercitat efectiv dreptul discreționar;

b) a luat în considerare toate circumstanțele relevante;

c) a respectat limitele legale;

d) a acționat în conformitate cu scopul legii.

Aplicând aceste criterii, instanța constată că autoritatea contractantă:

a exercitat un drept conferit de lege;

a avut în vedere specificul lucrărilor;

a respectat cadrul normativ;

a urmărit un scop legitim - calitatea execuției lucrărilor publice.

În aceste condiții, cerința de experiență minimă de 5 ani nu poate fi calificată drept abuzivă sau disproporționată.

Totodată, Colegiul judiciar subliniază că, potrivit principiilor contenciosului administrativ, sarcina probei revine reclamantului, care trebuie să indice concret normele juridice încălcate, fie sub aspect material, fie procedural, fie de competență. Simpla exprimare a unui dezacord nu este suficientă pentru a justifica anularea unui act administrativ.

În speță, reclamanta nu a demonstrat încălcarea unor dispoziții legale concrete, iar argumentele invocate nu ating pragul necesar pentru a atrage nulitatea actului administrativ.

***Cu privire la legalitatea deciziei Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor***

Colegiul judiciar reține că autoritatea de jurisdicție administrativă a examinat contestația în limitele competenței sale legale și a aplicat corect dispozițiile art. 80, 82, 83 și 86 din Legea nr. 131/2015.

În ceea ce privește caracterul tardiv al contestației asupra documentației de atribuire, se constată că termenul legal de contestare este unul imperativ, iar nerespectarea acestuia atrage sancțiunea respingerii fără examinarea fondului.

Reclamanta/apelanta nu a demonstrat existența unor impedimente obiective care să justifice depășirea termenului legal.

Prin urmare, soluția de respingere ca tardivă este legală și obligatorie, nefiind lăsată la discreția autorității.

În ansamblu, Colegiul judiciar conchide că actul administrativ contestat este legal, motivat și emis cu respectarea procedurii; reclamanta nu a probat existența unei vătămări a unui drept recunoscut de lege; criticile formulate au caracter speculativ și neprobator.

Prin urmare, instanța de apel concluzionează că actele emise de autoritatea contractantă sunt legale, fiind adoptate cu respectarea competenței, procedurii și normelor aplicabile. În consecință, acțiunea privind anularea Deciziei nr. 03D-258-24 urmează a fi respinsă ca neîntemeiată, iar cererile accesorii privind anularea deciziilor subsecvente și desemnarea reclamantei drept câștigător urmează a fi respinse fără examinare detaliată.

Referitor la argumentele invocate în cererea de apel, Colegiul judiciar reține că argumentele invocate de apelanta SRL „Buildtrade” nu pot fi primite, acestea fiind neîntemeiate și având un caracter preponderent formal, constituind, în esență, o reiterare a susținerilor formulate în fața primei instanțe, deja examinate și respinse în mod motivat.

Contrar celor susținute de apelantă, instanța de fond a realizat o interpretare corectă și sistematică a art. 22 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, în concordanță cu scopul reglementării privind verificarea capacității tehnice și profesionale a operatorilor economici. Reținerea unui interval de referință de 5 ani nu poate fi desprinsă de finalitatea sa practică, respectiv asigurarea unui nivel adecvat de experiență relevantă pentru executarea contractului. În acest context, autoritatea contractantă este îndreptățită să stabilească cerințe care să reflecte necesitatea unei experiențe corespunzătoare, inclusiv sub aspect temporal, în măsura în care acestea sunt rezonabile și raportate la obiectul contractului.

Susținerea apelantei potrivit căreia instanța de fond ar fi transformat intervalul de referință într-un criteriu eliminatoriu autonom nu este confirmată de materialul cauzei. Din contră, prima instanță a reținut că cerința privind experiența similară, raportată la o anumită perioadă, a fost aplicată în mod uniform tuturor participanților și nu a vizat exclusiv durata de existență a operatorului economic, ci capacitatea acestuia de a demonstra, în mod efectiv, experiență relevantă.

Apelanta tinde să substituie analiza concretă realizată de prima instanță cu o interpretare proprie a normei legale, fără a evidenția erori de drept sau de fapt susceptibile să conducă la schimbarea soluției. Or, simpla nemulțumire față de modul de interpretare nu echivalează cu nelegalitatea hotărârii atacate.

În ceea ce privește critica referitoare la exercitarea pretins excesivă a dreptului discreționar al autorității contractante, Colegiul judiciar reține că aceasta este nefondată. Autoritatea contractantă a acționat în limitele competenței sale legale, stabilind criterii de calificare în acord cu cadrul normativ aplicabil și cu specificul contractului. Discreția administrativă presupune, în mod inerent, o marjă de apreciere în configurarea cerințelor, iar instanța de fond a verificat în mod corespunzător dacă aceasta a fost exercitată în mod arbitrar sau disproporționat, concluzionând în mod corect că nu se poate reține o depășire a limitelor legale.

Nici critica privind lipsa unui test de proporționalitate nu poate fi primită. Din considerentele hotărârii atacate rezultă că prima instanță a analizat caracterul adecvat și

necesar al cerințelor impuse, în raport cu obiectul și complexitatea contractului, reținând că acestea nu au avut un efect restrictiv nejustificat asupra concurenței, ci au urmărit asigurarea unui nivel minim de garanție privind capacitatea de executare.

Referitor la excepția de tardivitate, Colegiul judiciar constată că prima instanță a făcut o corectă aplicare a normelor procedurale incidente. Cerințele documentației de atribuire, inclusiv cele privind experiența similară, erau cunoscute de participanți încă din etapa inițială a procedurii și puteau fi contestate în termenul legal. Acceptarea tezei apelantei ar echivala cu eludarea termenelor imperative prevăzute de lege și cu lipsirea de efect util a mecanismelor de contestare timpurie, consacrate tocmai pentru a preveni blocarea ulterioară a procedurilor de achiziție.

Colegiul judiciar nu poate reține nici argumentul potrivit căruia o eventuală nelegalitate a cerinței ar putea fi invocată oricând, indiferent de respectarea termenelor procedurale, întrucât o asemenea interpretare ar contraveni principiului securității raporturilor juridice.

În fine, invocarea practicii administrative nu este de natură să conducă la o soluție contrară, în lipsa unor elemente concrete care să demonstreze o aplicare neuniformă a legii în prezenta cauză.

Pentru toate aceste considerente, Colegiul judiciar apreciază că hotărârea primei instanțe este legală și temeinică, iar criticile formulate de apelantă nu sunt apte să o răstoarne, urmând a fi respinse ca neîntemeiate.

Urmare a constatărilor detaliate supra vis-a-vis de circumstanțele faptice ale cazului dedus judecării în ordine de apel, Colegiul concluzionează că, argumentele expuse de către SRL „Buildtrade” în cererea de apel sunt lipsite de substanță obiectivă, iar instanța de fond, reieșind din cumulul probelor administrate, a soluționat cauza sub toate aspectele de fapt și de drept, în consecință hotărârea emisă fiind legală şi întemeiată.

Completul judiciar notează că, contrar normelor de drept care reglementează sarcina probațiunii în contencios administrativ conform art. 93 alin. (1) Cod administrativ, apelantul nu a adus careva probe în susținerea pretențiilor în instanța de apel, prin urmare, Completul judiciar concluzionează că instanța de fond just a aplicat normele legale relevante la circumstanțele speței, a dat apreciere completă obiectivă şi sub toate aspectele probelor, iar hotărîrea dată este legală şi întemeiată, adoptată cu respectarea drepturilor şi intereselor legitime ale participanţilor la proces.

În continuare, Completul judiciar învederează că, apelanta exercitându-și calea de atac, în limite legale nu a prezentat în instanța de apel probe, pe care nu a avut posibilitatea să le prezinte instanței de fond și care ar fi de natură să răstoarne concluziile expuse în hotărîrea contestată, iar esența alegațiilor din apel sunt similare celor expuse în fața primei instanțe, care au fost dezbătute și corect respinse.

Astfel, din considerentele menționate şi având în vedere că hotărârea primei instanţe este legală şi întemeiată, iar argumentele invocate de către apelant sunt nefondate şi combătute integral prin constatările expuse supra, Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru ajunge la concluzia de a respinge apelul declarat de SRL „Buildtrade” şi a menţine hotărârea primei instanţe.

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a), alin. (3) din Codul administrativ și art. 389-390 din Codul de procedură civilă, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

**D E C I D E :**

Se respinge apelul declarat de SRL ”Buildtrade”.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 17 aprilie 2025.

Decizia este executorie de la emitere, însă cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție. Recursul se depune la Curtea Supremă de Justiţie în termen de două luni.

Preşedintele completului,
judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Cașcaval
Andrei

Bagrin Lucia