Dosarul nr. 3-4908/2024

H O T Ă R Î R E
În numele Legii

20 noiembrie 2025 mun. Chișinău
Judecătoria Chișinău (sediul Râșcani)
În componența:
Președintele ședinței, judecător **Gandrabur Marcel**
Grefieri **Svistal Lorena, Negru Elena**

examinând în ședință de judecată publică, cauza de contencios administrativ intentată de Societatea cu Răspundere Limitată ”Crowe Audit FPA” împotriva Agenției Achiziții Publice, terț Societatea cu Răspundere Limitată ”Moore Stephens KSC” cu privire la contestarea actului administrativ individual,

c o n s t a t ă:

Argumentele participanţilor la proces.

Societatea cu Răspundere Limitată ”Crowe Audit FPA” *(în continuare SRL ”Crowe Audit FPA”)* a înaintat **acțiune de contencios administrativ** împotriva Agenției Achiziții Publice *(în continuare AAP)*, terț Societatea cu Răspundere Limitată ”Moore Stephens KSC” *(în continuare SRL ”Moore Stephens KSC”)* solicitând anularea deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 8/24 din 21 octombrie 2024, în temeiul căreia s-a decis de a înscrie în Lista de interdicție operatorul economic SRL ” Crowe Audit FPA”, pentru o perioadă de 3 ani, începând cu data de 21 octombrie 2024.

În motivarea acțiunii s-a menționat următoarele:

*”SRL ”Crowe Audit FPA” (denumit inițial SRL ”Audit Atlant”, ulterior redenumit în SRL ”Finpro Audit”, ulterior redenumit în SRL ”Crowe Audit FPA”) a fost înregistrată la *****, cu denumirea inițială de SRL ”Audit Atlant” și având inițial în calitate de asociați pe Benderschi Vasile, Benderschi Zinovia și Benderschi Tatiana. În conformitate cu decizia ASP din 01.08.2023, denumirea reclamantului a fost schimbată din SRL ”Audit Atlant” în SRL ”Finpro Audit”, de asemenea a fost schimbată componența asociaților (unic asociat și administrator devenind cet. Panainte Elena). Prin decizia ASP din 30.01.2024 denumirea reclamantului a fost modificată din SRL ”Finpro Audit” în SRL ”Crowe Audit FPA”, iar sediul a fost modificat de pe adresa *****, în *****. Respectiv, unicul asociat și administrator al SRL ”Crowe Audit FPA” este Panainte Elena, care este magistru în economie, auditor certificat din aprilie 2011, auditor calificat de efectuare a auditului instituțiilor financiare din august 2012, membru al Asociației*

contabililor certificați și autorizați (ACCA) din septembrie 2015 și FCCA din noiembrie 2020; are o experiență profesională (de muncă) de circa 20 de ani, activând din 2005, în particular: până în anul 2015 Dumneaei a activat în calitate de auditor certificat în cadrul companiei de audit MOLDAUDITING, unde a căpătat experiență în auditarea companiilor din diverse domenii (bănci, energetică, agricultură, telecomunicații, proiecte finanțate de Uniunea Europeană, Banca Mondială s.a.); începând cu 02.11.2015 Dumneaei a activat în cadrul companiei SRL "Moore Stephens KSC", în baza contractului de muncă, cu modificări ulterioare, până la 25 mai 2023, când din cauza presiunilor și intimidărilor de ordin continuu a depus demisia. În particular, Panainte Elena a activat în cadrul SRL "Moore Stephens KSC": din 02.11.2015, în calitate de auditor financiar, până în data de 31 mai 2019; ulterior din 04.06.2019, în calitate de auditor financiar, până în data de 16 decembrie 2019; ulterior din 10.02.2020 în calitate de auditor financiar; fiind promovată începând cu 01.01.2022 la poziția de Equity Partener (care includea și deținerea cu transmiterea în posesia dnei Panainte a 12.5% din acțiunile (părți-sociale) ale SRL "MOORE STEPHENS KSC ASSURANCE" din România în valoare de 230 mii EUR, care la rândul său deține 100% din SRL "Moore Stephens KSC" din Moldova); ulterior fiind promovată la 07.03.2022 (odată cu plecarea Partenerului fondator și unul dintre Administratori, Andrei Marius Stan, în legătură cu nerespectarea aceleiași promisiuni/oferte menționată mai sus), fiind numită și director administrativ a SRL "Moore Stephens KSC" și SRL "MOORE STEPHENS KSC ADVISORY", în care calitate activat până la 07 iulie 2023 când a încetat relațiile de muncă în temeiul cererii de demisie. Concomitent, în aceeași perioadă (din 2017 până în 2023, timp de aproape 8 ani) Panainte Elena a activat supra program, prestând către SRL "Moore Stephens KSC" servicii de audit prin intermediul a două firme, ce aparțineau Dumneaei în proporție de 100% (ca unic asociat și administrator): SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY" (din 20.10.2021 redenumită în SRL "BESERV CONS", iar din 18.08.2023 redenumită în SRL "FINPRO ADVISORY". Remarcă reclamantul, că SRL "Moore Stephens KSC" în acest sens a agreat semnarea contractelor respective de prestare a serviciilor de audit (prin care a subcontractat ca serviciile de audit să fie efectuate de Panainte Elena prin intermediul companiilor ei SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY"), a beneficiat de serviciile de audit prestate de Panainte Elena prin intermediul acestor două companii (SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY"), a achitat prețul serviciilor de audit prestate de dna Panainte Elena prin companiile respective, și niciodată nu a înaintat vreo obiecție sau pretenție nici în raport cu calitatea serviciilor de audit prestate, nici față de faptul că Panainte Elena lucră supra program și presta către SRL "Moore Stephens KSC" servicii de audit prin intermediul companiilor ce-i aparțineau Dumneaei (fiind concomitent angajată, în aceeași perioadă, la SRL "Moore Stephens KSC"). În particular: în perioada 2017-2023 Panainte Elena a activat supra program, prestând servicii de audit către SRL "Moore Stephens KSC" prin intermediul societății SRL "BE LEGAL" a cărei unic fondator, administrator și beneficiar efectiv era Panainte Elena. Serviciile respective au fost prestate în temeiul contractelor încheiate în acest sens, contractelor de prestări servicii nr. 1 din 21.11.2017, nr. 6 din 21.01.2021 cu modificările ulterioare, ultimul fiind rezolvit în ziua demisiei dnei Panainte

Elena din cadrul SRL ”Moore Stephens KSC” (07 iulie 2023). În perioada respectivă pentru serviciile prestate SRL ”Moore Stephens KSC” a achitat dnei Panainte Elena - prin intermediul societății SRL ”BE LEGAL” ce aparținea ei - suma totală de circa 3 mln. MDL (circa 106509 MDL în 2017, circa 739549 în 2018, circa 237418 MDL în 2019, circa 60963 în 2020, circa 595316 în 2021, circa 853882 în 2022 și circa 483239 în 2023), aceste circumstanțe fiind probate prin actele confirmative anexate; în perioada 2017-2023 dna Panainte Elena a activat supra program, prestând servicii de audit către SRL ”Moore Stephens KSC” prin intermediul societății SRL ”LEGADVISORY” (din 20.10.2021 redenumită în SRL ”BESERV CONS”, iar din 18.08.2023 redenumită în SRL ”FINPRO ADVISORY”) a cărei unic fondator, administrator și beneficiar efectiv era Panainte Elena. Serviciile respective au fost prestate în temeiul contractelor de prestări servicii f.n. din 13.01.2017, nr. 4 din 19.06.2019 și nr. 6 din 21.01.2021 cu modificările ulterioare, ultimul fiind rezolvit în ziua demisiei dnei Panainte Elena din cadrul SRL ”Moore Stephens KSC” (07 iulie 2023). În perioada respectivă pentru serviciile prestate SRL ”Moore Stephens KSC” a achitat dnei Panainte Elena - prin intermediul societății SRL ”LEGADVISORY” ce aparținea ei - suma totală de circa 3 mln. MDL (circa 620133 MDL în 2017, circa 549612 MDL în 2019, circa 245420 MDL în 2020, circa 269156 MDL în 2021, circa 716500 MDL în 2022 și circa 729219 MDL în 2023), aceste circumstanțe fiind probate prin actele confirmative anexate. Totodată, în perioada respectivă (între 2017-2023) compania SRL ”Moore Stephens KSC” a avut ca angajați doar doi auditori certificați - Panainte Elena și Benderschi Vasile. Toate activitățile de audit (efectuarea misiunii de audit; elaborarea, coordonarea/semnarea și depunerea rapoartelor de audit) în cadrul SRL ”Moore Stephens KSC” au fost efectuate doar de Panainte Elena: Dumneaei era ”locomotiva” companiei respective; efectuând practic 100% din volumul serviciilor de audit contractate de compania respectivă; totodată, deși efectua practic tot volumul serviciilor de audit, care era contractat de SRL ”Moore Stephens KSC” în perioada dată, Panainte Elena era remunerată cu un salariu modest (începând cu 13.01.2017 salariul net lunar era de 200 EUR, din 04.06.2019 acesta a fost micșorat la 100 EUR lunar, din 02.09.2019 a fost majorat la 500 EUR lunar, din 10.02.2020 salariul a fost stabilit de 20 EUR/oră în funcție de timpul de muncă lucrat, iar din 07.03.2022 salariul lunar în calitate de administrator al companiei a fost stabilit în mărime de 500 EUR lunar. În afară de salariul modest, veniturile Dumneaei se rezumau la profitul companiilor sale, prin intermediul cărora Panainte Elena presta servicii de audit către SRL ”Moore Stephens KSC”. Pentru a compensa aportul dnei Panainte Elena în activitatea SRL ”Moore Stephens KSC”, Dumneaei i-a fost făcută la 30.12.2021 promisiunea că începând cu 01.01.2022 va fi retribuită cu un pachet salarial anual de 60 mii Euro plus va deține partea socială de 12,5% atât din SRL ”Moore Stephens KSC” (Moldova] cât și din SRL ”MOORE STEPHENS KSC ASSURANCE” (România). Această promisiune nu a fost respectată niciodată. Către începutul lunii iulie 2023 relațiile de muncă și colaborare între Panainte Elena și conducerea companiei SRL ”Moore Stephens KSC” au ajuns la un nivel de tensionare, care a culminat în demisia dnei Panainte Elena din compania respectivă, și concomitent ruperea deplină a relațiilor de colaborare dintre SRL ”Moore Stephens KSC” și companiile ce aparțineau dnei Panainte Elena.

În particular: deşi, la angajare în calitate de administrator al SRL ”Moore Stephens KSC” dnei Panainte Elena i-au fost făcute promisiuni favorabile, acestea au fost treptat trecute cu vederea prin acţiuni repetate de amânare, lăsându-se să se înţeleagă că a fost indusă în eroare şi că nu va obţine niciodată cele 12,5% cote-părţi promise. Acest fapt unul dintre motivele de bază ce a condus la depunerea de către Dumneaei a cererii de demisie din 25.05.2023 şi încetarea relaţiilor de muncă din 07.07.2023; din motivul ruperii relaţiilor de muncă a dnei Panainte Elena cu SRL ”Moore Stephens KSC” au fost reziliate şi contractele de prestări servicii dintre SRL ”Moore Stephens KSC” şi companiile deţinute de dna Panainte Elena – SRL ”BE LEGAL” şi SRL ”LEGADVISORY”. Astfel, în urma numeroaselor discuţii intimidante, Panainte Elena a fost nevoită să ia decizia de a se retrage din colaborarea cu SRL ”Moore Stephens KSC” după 8 ani de activitate dedicată, în acest timp, ea a reuşit să construiască şi să dezvolte un portofoliu solid de clienţi, să conducă o echipă profesională şi să înregistreze în anul 2022 o cifră de afaceri de 15 milioane MDL şi un profit de 3 milioane MDL. Aceste rezultate reprezintă cele mai mari performanţe care au fost înregistrate de SRL ”Moore Stephens KSC” pe piaţa din Republica Moldova. După încetarea oricăror relaţii de colaborare între Panainte Elena şi companiile acesteia SRL ”BE LEGAL” şi SRL ”LEGADVISORY”, cu compania SRL ”Moore Stephens KSC”, de către ultima şi personal de către administratorul acesteia a fost declanşată imediat o adevărată campanie de intimidare şi hărţuire a dnei Panainte Elena, cu scop de răzbunare şi pentru a o elimina ca concurent al companiei SRL ”Moore Stephens KSC”. Mai mult ca atât, aceste atacuri s-au înteţit începând cu finele anului 2023, când SRL “FINPRO AUDIT” a fost aprobată şi a devenit membră ai reţelei internaţionale de audit CROWE GLOBAL (fapt la care foştii patroni ai dnei Panainte Elena nu se aşteptau), chiar dacă nu există nici un acord sau contract cu foştii patronii ai Dumneaei, prin care să i se interzică, după demisionare, să activeze în cadrul unui audit naţional sau să adere la un grup de audit internaţional. În particular: iniţial, deşi la 25.07.2023 reclamantul a primit confirmarea sediului în clădirea de oficii SKYTOWER de pe str. Vlaicu Pîrcălab 63, ulterior administraţia clădirii a refuzat reclamantei stabilirea relaţiilor contractuale aferente închirierii spaţiilor de oficiu, fără a oferi careva explicaţie. Având în vedere că în aceeaşi clădire este amplasat sediul SRL ”Moore Stephens KSC”, nu există altă explicaţie acestui refuz, decât faptul că refuzul respectiv se datorează exclusiv intervenirii SRL ”Moore Stephens KSC” în negocierile purtate cu administraţia clădirii SKYTOWER, intervenire care a urmărit un singur scop: de a nu admite ca reclamanta să aibă sediu în aceeaşi clădire; ulterior, la 21.09.2023 compania-mamă SRL ”Moore Stephens KSC Assurance” (România) a notificat dna Panainte Elena privind pretinsa ”serie de încălcări a obligaţiilor” faţă de societatea respectivă (inter alia pretinsa ”încălcare" a obligaţiei de loialitate, executare cu întârziere a obligaţiilor contractuale etc.), în care a ameninţat-o cu procese judiciare în România urmând că toate cheltuielile de judecată şi de executare să fie suportate de ea. Şantajul dat nu a mers, prin răspunsul reprezentantului dnei Panainte Elena avocatul Bivol Andrei, din 19.10.2023, toate acuzaţiile înaintate au fost respinse ca neîntemeiate, iar ulterior acestui răspuns compania-mamă nu a mai întreprins careva acţiuni împotriva dnei Panainte Elena sau a înştiinţat-o despre asemenea acţiuni; ulterior, începând cu

octombrie 2023 SRL "Moore Stephens KSC" a început a depune plângeri nefondate la Consiliul Concurenței, referitor la pretinsa "încălcare" de către reclamant a legislației cu privire la concurență. Plângerile depuse fost respinse, iar soluțiile respective au devenit irevocabile, anume: la 19.10.2023 SRL "Moore Stephens KSC" a depus plângere la Consiliul Concurenței, privind pretinsa încălcare de către Panainte Elena (în calitate de administrator al reclamantului) a Legii concurenței (manifestate prin pretinsa racolare a clienților SRL "Moore Stephens KSC", folosirea informației confidențiale, prezentarea de informații false). Prin decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-01 din 09.01.2024 plângerea a fost respinsă, ca neîntemeiată. În motivarea acestei soluții Plenul Consiliului Concurenței a indicat inter alia că alegațiile de plângere, precum că reclamantul ar fi prezentat informații false, sunt neîntemeiate. Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-01 din 09.01.2024 nu a fost contestată, și a devenit irevocabilă prin necontestare ulterior, la 11.04.2024 SRL "Moore Stephens KSC" a depus o noua plângere la Consiliul Concurenței, privind pretinsa încălcare de către Panainte Elena (în calitate de administrator al reclamantului] a Legii concurenței (manifestate prin pretinsa concurență neloială, discreditarea concurenților, răspândire de informații false etc.). Prin decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-19 din 01.07.2024 și această plângere a fost respinsă, ca neîntemeiată. În motivarea acestei soluții Plenul Consiliului Concurenței a indicat inter alia că alegațiile de plângere, precum că reclamantul ar fi prezentat informații false, sunt neîntemeiate. Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. CN-19 din 01.07.2024 de asemenea nu a fost contestată și a devenit irevocabilă prin necontestare. La 11.08.2023 autoritatea contractantă IP "Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului" (ODA) a organizat procedura de achiziție nr. (ID) ocds-b3wdpl-MD-1691730649696 privind achiziționarea serviciilor de audit a situațiilor financiare pentru anul 2022 (informația și toată documentația referitor la procedura respectivă sunt publicate pe platforma M-Tender. Conform cerințelor de calificare, procedura respectivă prevedea inter alia următoarele cerințe de calificare față de potențialii participanți: demonstrarea experienței minime a operatorului economic în domeniul de activitate aferent obiectului contractului ce urmează a fi atribuit. Pentru demonstrarea corespunderii acestui criteriu, documentația de achiziții prevedea că "Ofertantul va demonstra experiență în ultimii 3 ani privind auditul situațiilor financiare întocmite conform IFRS sau cel puțin 3 contracte de consultanță privind ajustarea situațiilor financiare din SNC în IFRS (contracte, acte de predare-primire, factură. Demonstrarea accesului la personalul necesar pentru îndeplinirea corespunzătoare a obiectului contractului ce urmează a fi atribuit (personalul de specialitate care va avea un rol esențial în îndeplinirea acestuia). Pentru demonstrarea corespunderii acestui criteriu, documentația de achiziții prevedea că ofertanții vor prezenta "Declarație privind personalul de specialitate propus pentru implementarea contractului" cât și actele (contractele de muncă, alte forme de angajamente) care atestă existența relațiilor contractuale. Reclamanta a depus oferta sa electronică la procedura de achiziții publice, sus-indicată (oferta electronică a reclamantului este disponibilă public pe portalul M-Tender, în valoare totală de 230 000 MDL, care inter alia a inclus următoarele acte: oferta tehnică a reclamantului; declarația privind lista principalelor livrări;

declarația privind personalul de specialitate a reclamantului; și contractele de muncă cu două persoane (auditori), încheiate între reclamant și Racovița Mihaela și Darie Ecaterina. În ziua licitației electronice (25.08.2023) pe portalul M-Tender a fost publicată informația că alt ofertant (SRL "Prim-Audit Company") a oferit un preț mai mic (185 000 MDL), iar ulterior reclamantul a primit scrisoarea electronică din 21.12.2023 prin care a fost informat că contractul de achiziții publice a fost atribuit ofertantului sus-indicat. Această informație se confirmă și prin datele publicate pe portalul M-Tender. La 20.09.2024 reclamanta a primit de la pârât mesajul electronic, la care erau anexate anume documente, din care rezultă că campania de hărțuire și intimidare a reclamantei și administratorului reclamantei dna Panainte Elena de către SRL "Moore Stephens KSC" care s-a declanșat în septembrie 2023, a luat o nouă anvergură. Anume la mesajul electronic respectiv au fost anexate: plângerea (întitulată "cerere") din 05.08.2024, depusă pârâtului de SRL "Moore Stephens KSC", în care acesta: a formulat alegații neveridice și calomnioase în adresa reclamantei (precum că reclamanta prin administratorul dna Panainte Elena ar fi prezentat "documente false" în cadrul procedurii de achiziții sus-indicate și în baza acestor alegații, urmărind același scop hărțuirea reclamantei și administratorului reclamantei, răzbunarea pe administratorul reclamantei și eventual, excluderea ei ca competitor: a solicitat inițierea procedurii de înscriere a reclamantei în Lista de interdicție a operatorilor economici; scrisoarea pârâtului nr. 27/74-371 din 20.09.2024, prin care reclamanta era informată despre faptul că pârâtul s-a "autosesizat" în temeiul plângerii sus-indicate și era solicitată să depună explicațiile sale. La 23.09.2024 reclamanta a depus explicațiile sale în care a relatat că plângerea (cererea) depusă de SRL "Moore Stephens KSC" conține alegații neveridice și calomnioase (iar scopul urmărit este același - de a se răzbuna pe administratoarea reclamantei și de a o exclude ca concurent de pe piața serviciilor de audit din Moldova), explicând punctual și cu probe poziția sa. La 21.10.2024 reclamanta a primit actul administrativ individual defavorabil, contestat în prezenta acțiune, anume decizia nr. 8/24 din 21 octombrie 2024. Prin decizia respectivă pârâtul a dispus înscrierea reclamantei în Lista de interdicție, pentru o perioadă de 3 ani începând cu 21.10.2024. Reclamanta consideră că actul respectiv fost emis în urma unei activități administrative arbitrare, fiind ilegal și nebazat pe probe, astfel nefondat și pasibil de a fi anulat în integralitate. Imediat după emiterea actului administrativ individual defavorabil, contestat în prezenta acțiune SRL "Moore Stephens KSC" direct (prin intermediul avocatului său) sau indirect (prin intermediul soției administratorului companiei respective) au intensificat campania de linșare și defăimare publică a administratorului reclamantului, prezentând actul contestat în toate instituțiile și organizațiile care colaborează cu reclamanta (chiar dacă acest act nu este definitiv, fiind pasibil de a fi contestat în judecată). Scopul urmărit de autorii și protagoniștii acestei campanii murdare împotriva reclamantei rămâne neschimbat - de a distruge reputația profesională a administratorului reclamantei și a o exclude ca concurent de pe piața serviciilor de audit.

Legea nr. 131/2015 transpune Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 94 din 28 martie 2014, cu

modificările operate prin Regulamentul delegat (UE) 2017/2365 al Comisiei din 18 decembrie 2017 de modificare a Directivei 2014/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului în ceea ce privește pragurile de aplicare pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, precum și Directiva 89/665/CCE a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 395 din 30 decembrie 1989 transpune art. 2a alin. (2) teza II din Directiva 92/13/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind coordonarea actelor cu putere de lege și actelor administrative referitoare la aplicarea normelor comunitare cu privire la procedurile de achiziții publice ale entităților care desfășoară activități în sectoarele apei, energiei, transporturilor și telecomunicațiilor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 76 din 23 martie 1992, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 (Preambul). Orice operator economic, rezident sau nerezident, persoană fizică sau juridică de drept public sad privat ori asociație de astfel de persoane, are dreptul de a participa, în condițiile prezentei legi, la procedura de atribuire a contractului de achiziții publice. Autoritatea contractantă are obligația de a exclude din procedura de atribuire a contractului de achiziții publice orice ofertant sau candidat care se află în oricare dintre următoarele situații:... i) este inclus în Lista de interdicție a operatorilor economici. Lista de interdicție a operatorilor economici este întocmită, actualizată și întreținută în formă electronică de către Agenția Achiziții Publice conform Regulamentului aprobat de Guvern.

În susținerea acțiunii partea reclamantă invocă prevederile art. 57 din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26.02.2014 privind achizițiile publice, art. 140[1] din Constituția Republicii Moldova, art. 2, 6, 8, 10, 11, 13, 21, 47 din Legea nr. 271 din 15.12.2017 privind auditul situațiilor financiare, art. 10, 11, 16, 17, 21, 39, 163, 206, 207, 208, 209, 211 din Codul administrativ, pct. 2, 8, 14, 19, 26 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418/2016. În susținerea acțiunii invocă următoarele prevederi din decizia Curții Constituționale nr. 33 din 19.03.2020 de inadmisibilitate a sesizării nr. 11g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 25 alin. (1) din Legea nr, 131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice și ale punctelor 3, 15, 16 și 17 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016 (interdicția de a participa la procedurile de achiziție publică]. Pe rolul Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani), se află cauza de contencios administrativ, în cadrul căreia SA ”Franzeluța” contestă răspunsul nr. 29/74-608 din 10 iulie 2018 și decizia nr. 18/18 din 15 iunie 2018, prin care Agenția Achiziții Publice a dispus înscrierea SA ”Franzeluța” în Lista de interdicție a operatorilor economici pe o perioadă de trei ani, începând din 15 iunie 2018. În această decizie, Agenția a stabilit că operatorul economic SA ”Franzeluța” a prezentat un document fals în cadrul procedurilor de achiziție publică, și anume certificatul nr. B1611985 din 13 iunie 2017.

Consideră întrunite exigențele de admisibilitate a prezentei acțiuni, or, actul administrativ individual defavorabil contestat este arbitrar (întrucât a fost emis cu exercitarea arbitrară a dreptului discreționar al AAP și ilegal (întrucât a fost emis în lipsa unui temei valabil, prevăzut de art. 14 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, astfel cu încălcarea cerințelor art. 21 din Codul administrativ, astfel fiind pasibil de a fi anulat în integralitate. Sunt arbitrare și neîntemeiate (fiind declarative și lipsite de suport de fapt și drept) alegațiile și poziția AAP, formulate în decizia nr. 8/24 din 21 octombrie 2024, precum că două contracte individuale de muncă (încheiate între reclamant și Racovița Mihaela, Darie Ecaterina), care au fost prezentate de reclamant în cadrul procedurii de achiziții publice, sunt pretins "false". AAP invocă în susținerea poziției din decizia sa nr. 8/24 din 21 octombrie 2024, contestată, două motive de bază. Unul din ele este următorul: Agenția constată că de facto potrivit contractelor individuale de muncă încheiate între SRL "Crowe Audit FPA" și Racovița Mihaela, Darie Ecaterina prezentate de către operatorul economic Agenției, acestea au fost angajate în câmpul muncii prin cumul și, nu permanent cum este indicat în contractele individuale de muncă încărcate de către SRL "Crowe Audit FPA" la prezentarea ofertei în cadrul procedurii de achiziție publică desfășurată de autoritatea contractantă ODA. Respectiv, se constată repetat că operatorul economic SRL "Crowe Audit FPA" în scopul corespunderii cerințelor stabilite de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică a modificat contractele individuale de muncă și anexa nr. 12 privind experiența similară, prezentând în acest sens documente false în cadrul procedurii de achiziție publică, or conform art. 69 alin. (6) lit. a) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă nu acceptă oferta în cazul în care ofertantul nu îndeplinește cerințele de calificare și selecție. Respectiv, Agenția constată că SRL "Crowe Audit FPA" urmare a modificării documentelor prezentate a făcut ca oferta sa prezentată în cadrul procedurii de achiziție publică să corespundă unor cerințe care inițial nu le corespundea dacă nu efectua această modificare. Aceste alegații sunt arbitrare și nefondate, din considerentele ce urmează: în primul rând, în pct. 13 din ambele contracte individuale de muncă se indică regimul de muncă: liber. În acest context atrage reclamantul atenția instanței că: pe de o parte, posibilitatea angajării conform unui grafic de muncă flexibil este garantată de legislație (art. 100[1] din Codul muncii); iar pe de altă parte, este absolut neclar, din ce considerente AAP în decizia sa a formulat concluzii că contractele respective prevăd regim de muncă în cumul sau permanent: careva indicații în acest sens în contractele respective nu există. Concluziile formulate de AAP sunt bazate pe presupuneri fanteziste, și nicidecum pe conținutul contractelor de muncă, prezentate AAP de către reclamant. În al doilea rând, legislația în vigoare a Republicii Moldova (inclusiv Legea nr. 131/2015) nu interzice activitatea de muncă a auditorilor concomitent la două sau chiar mai multe locuri de muncă (inclusiv la două sau mai multe entități de audit): unica restricție/incompatibilitate în acest sens este interdicția exercitării activității de audit concomitent cu deținerea unei funcții publice incompatibile cu activitatea de audit (a se vedea art. 13 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 131/2015). Atrage reclamantul atenția instanței asupra următoarelor circumstanțe relevante și importante, în acest context: însăși administratorul reclamantei, dna Panainte Elena timp de opt ani (în perioada 2017-2023) a

activat atât în cadrul SRL ”Moore Stephens KSC” (ca auditor) și concomitent, a activat supra program, în calitate de auditor, în cadrul societăților SRL ”BE LEGAL” și SRL ”LEGADVISORY”. În toate aceste trei societăți Panainte Elena a activat în paralel, în calitate de auditor, prestând servicii de audit în favoarea SRL ”Moore Stephens KSC”. Timp de opt ani nimeni nu a avut nici o obiecție. Totuși, imediat cum Panainte Elena a întrerupt orice colaborare cu SRL ”Moore Stephens KSC”, compania respectivă a formulat acuzații că chipurile activitatea în paralel în alte companii (în baza contractelor de muncă) este chipurile ”ilegală" întrucât asemenea contracte de muncă sunt pretins ”false” (AAP în decizia contestată a preluat, fără nici o verificare suplimentară, aceste alegații absurde); pe de altă parte, practica activității auditorilor, concomitent în două sau mai multe entități de audit, nu este una neobișnuită, ba chiar dimpotrivă mulți auditori în mod absolut legal activează concomitent în două sau chiar mai multe entități de audit (acest fapt este în mod oficial confirmat în Registrul public al auditorilor, în care se conțin mențiunile privind entitățile în care auditorii activează concomitent. Culmea ipocriziei este că SRL ”Moore Stephens KSC” cei care au depus plângerea/cererea cunosc acest fapt, și înțeleg și acceptă că este absolut legală activitatea unui și aceluiași auditor concomitent în două entități de audit: unul din cei trei auditori care activează în prezent în cadrul SRL ”Moore Stephens KSC” (Dumbravă Ruslan) activează concomitent ca auditor și în cadrul SA ”Audit-Concret” (altă companie de audit; iar acest fapt este confirmat oficial în Registrul public al auditorilor). Apare întrebarea dacă acest auditor al SRL ”Moore Stephens KSC” lucrează în cealaltă companie de audit tot în bază unui contract de muncă ”fals”? Circumstanțele sus-indicate atestă, că poziția formulată de AAP în decizia contestată (privind pretinsul caracter ”fals” al contractelor de muncă prezentate de reclamantă în cadrul procedurii de achiziții publice care a fost preluată mecanic (fără nici o verificare sau probă) din plângerea/cererea depusă la AAP de cei de la SRL ”Moore Stephens KSC”, nu doar că nu are nimic cu legislația în vigoare, ci este pur și simplu ipocrită și formulată cu rea-credință și abuz de drept (în sensul art. 13 din Codul civil). Unicul scop al acestor alegații deșarte (privind pretinsul ”conținut fals” al contractelor de muncă, prezentate de reclamantă) este de a cauza un prejudiciu reclamantei și administratorului reclamante (de a denigra și defăima reclamanta și administratorul reclamantei, cu orice preț, chiar dacă autorii acestor alegații cunosc foarte bine că alegațiile respective sunt false). În al treilea rând, careva probe în susținerea pretinsului ”conținut fals” al contractelor individuale de muncă prezentate de reclamant în oferta sa electronică (depusă în procedura de achiziții publice), AAP nu a prezentat (din simplu motiv că asemenea probe pur și simplu nu există). Concluzii atât de dure cu consecințe atât de grave putea fi formulate de AAP doar în baza unor probe solide. Probe care să demonstreze temeinicia concluziilor formulate de AAP în decizia contestată nu au fost prezentate și nu există. Contractele individuale de muncă au fost ulterior desfăcute (din motivul lipsei volumului de lucru), totuși pe durata valabilității acestor contracte și în baza lor reclamanta a efectuat plăți către Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina. Aceste probe atestă o dată în plus, că aceste contracte de muncă nicidecum nu au fost ”false”, așa cum se pretinde în decizia contestată. Sunt arbitrare și neîntemeiate (fiind lipsite de suport de fapt și drept)

alegațiile și poziția AAP, formulate în decizia nr. 8/24 din 21 octombrie 2024, precum că informația conținută în anexa nr. 12 din oferta electronică, este pretins "falsă". Alegațiile AAP sunt arbitrare (nefiind bazate pe probe, dimpotrivă fiind integral preluate în mod mecanic, fără nici o verificare, din plângerea depusă de cei de la SRL "Moore Stephens KSC", ilegale (întrucât aceste alegații sunt contrare cerințelor legale privind activitatea de audit) și nefondate (întrucât pârâtul se contrazice pe sine însuși, formulând alegații care se exclud reciproc, astfel poziția/motivația pârâtului este absurdă/neclară). AAP formulează în decizia contestată, în susținerea poziției sale, alegații care se contrazic reciproc, anume: pe de o parte, afirmă că pretins experiența indicată în "toate" contractele enumerate de reclamantă pretins ar aparține celor de la SRL "Moore Stephens KSC", iar pe de altă parte, indică ca chipurile "doar două contracte" din cele enumerate de reclamantă atestă experiența reclamantei (celelalte chipurile "referindu-se" la SRL "Moore Stephens KSC"). Aceste alegații se exclud reciproc, astfel poziția AAP este contradictorie (cel puțin) și absurdă (cel mult). Oricare nu ar fi explicația, analiza coroborată a acestor alegații ale AAP atestă indubitabil că nici nu a verificat aceste contracte, limitându-se la reproducerea (prin metoda "copy-paste"), fără nici o verificare suplimentară, a unor alegații nefondate și denigratoare (formulate cu scop de intimidare a reclamantei de către cei de la SRL "Moore Stephens KSC" în plângerea/cererea lor. Dacă pârâtul nu s-ar fi lăsat manipulat și indus în eroare și ar fi efectuat o investigație reală a alegațiilor defăimătoare conținute în plângerea/cererea depusă la AAP - mai cu seamă că AAP are acces direct la toate contractele enumerate în anexa nr. 12, s-ar fi convins că nici un fel de "informații false" nu au fost prezentate de reclamant în anexa nr. 12 din oferta sa. În particular, AAP s-ar fi convins că patru contracte, indicate în ultimele patru rubrici din Declarația reclamantului - anume contractele încheiate cu OCN Expert Leasing & Finance, Organic Protect SRL, Maidan-Grup SRL și Starnet Grup și referitor la care reclamantul a indicat că este "contractant unic", au fost încheiate și executate anume de reclamant, nicidecum de altă companie. De asemenea, reclamantul s-ar fi convins că celelalte contracte, indicate în rubricile 1-7 din Declarația reclamantului deși formal au fost încheiate de SRL "Moore Stephens KSC"- în realitate au fost executate de dna Panainte Elena prin intermediul companiilor ei SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY", care au fost subcontractate pentru acest scop. Despre aceste circumstanțe AAP a fost informată în explicațiile depuse de reclamantă. În aceste explicații reclamanta a explicat, că conform legislației în vigoare a Republicii Moldova serviciile de audit se prestează personal doar de către auditorii certificați (doar ei conform legii dispun de atribuții, sunt certificați în modul corespunzător, pentru a efectua auditul și a întocmi, semna și depune raportul de audit; doar ei conform legii poartă răspundere pentru opinia formulată în raportul de audit), nicidecum de o societate/entitate de audit (tot așa cum reprezentarea în instanța de judecată, depunerea și semnarea actelor de procedură, se face de avocat și nu de biroul asociat de avocați din care acesta face parte: biroul nu are gură pentru a pleda, nu are mâini pentru a scrise și semna actele de procedură, biroul este doar o formă de organizare a activității avocaților. Spre regret, pârâtul nu a dat o apreciere cuvenită acestor argumente, bazate pe lege, ci a preferat să se prevaleze de o pretinsă distincție artificială. Apare întrebarea: cum o

societate de audit care nu prestează servicii de audit decât prin intermediul auditorilor certificați (anume ei efectuează auditul, anume ei întocmesc și semnează raportul de audit, anume ei poartă răspundere conform legii pentru opinia formulată) poate avea careva "experiență profesională"? Dacă de adoptat așa "logică" a pârâtului, atunci "experiența profesională" de soluționare a litigiilor în judecată ar aparține nu judecătorilor (care nemijlocit examinează cauzele în instanță, și le soluționează prin actele judecătorești emise) ci instanței de judecată judecătoriei în care activează judecătorii respectivi. Cum o instanță de judecată poate avea "experiență profesională" în soluționarea litigiilor ? Această alegorie învederează (fără necesitatea unor argumente suplimentare) toată absurditatea poziției pârâtului, adoptate în decizia contestată. Paradoxul situației constă în faptul că AAP cunoaște că administratoarea reclamantei Panainte Elena anterior a activat (ca auditor) atât în cadrul SRL "Moore Stephens KSC" cât și în cadrul companiilor ei SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY". Totuși, în pofida acestui fapt, din decizie contestată se deduce că pârâtul consideră că auditul conform contractelor respective a fost efectuat de alt auditor (decât administratoarea reclamantei), ceea ce iarăși este pur și simplu absurd. În concluzie, circumstanțele sus-indicate, confirmate prin probatoriul anexat, atestă în afara oricărui dubiu că alegațiile privind "caracterul fals" al informațiilor, indicate de reclamantă în Tabelul din anexa nr. 12 la oferta depusă, precitat, sunt total arbitrare și nefondate, anume: patru din contractele, indicate de reclamantă în Tabelul din anexa nr. 12 la oferta depusă, au fost încheiate și executate de însăși reclamantă ca unic contractor; celelalte șapte contracte, indicate de reclamantă în Tabelul din anexa nr. 12 la oferta depusă, au fost executate de reclamantă (de administratoarea reclamantei, prin intermediul companiilor ei SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY" ca subcontractant (despre acest fapt reclamanta a indicat clar în oferta sa); astfel reclamanta nu a prezentat informații "false" în ofertă, iar probe veridice, concludente și pertinente care să ateste contrariul AAP nu a prezentat (respectiv decizia este nemotivată și neprobată. În contextul pct. 2, 8, 10, 14 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28.12.2016, pot fi incluși în Lista de interdicție doar operatorii economici care au participat la procedurile de achiziție publică, cu care autoritatea contractantă a încheiat contractul de achiziție publică, însă care nu și-au îndeplinit obligațiile asumate (prin contractele încheiate în cadrul acestor proceduri) sau al căror conduită (conform contractelor încheiate în cadrul acestor proceduri] contravine legii; iar deși o cerință de bază pentru includerea în Lista de interdicție este survenirea unui prejudiciu sau afectarea activității (în raport cu autoritatea contractantă), în cazul temeiului prevăzut în pct. 14 alin. (3) această condiție nu este obligatorie (adică, este suficient ca operatorul economic să nu-și fi îndeplinit corespunzător obligațiile asumate prin contractul de achiziții publice semnat, sau ca conduita acestuia în cadrul contractului respectiv să fie în alt mod neconformă cerințelor legislației; în speță, autoritatea contractantă ODA nu a încheiat careva contract cu reclamantul în cadrul procedurii de achiziții publice, respectiv reclamantul nu și-a asumat careva obligații în raport cu autoritatea contractantă respectivă. În aceste condiții, reclamantul nu poate și nu putea fi inclus în Lista de interdicție (chiar dacă ar fi

prezentat informații neveridice, ceea ce nu este cazul), întrucât nu este întrunită cerința obligatorie a stabilirii/existenței relațiilor contractuale între reclamant și autoritatea contractantă (și neexecutării în cadrul acestor relații contractuale a obligațiilor asumate sau desfășurării unei conduite contrare prevederilor legii]. Respectiv, prin includerea reclamantului în Lista de interdicție AAP a încălcat: cerințele art. 25 alin. (2) din Legea nr. 131/2015 coroborate cu prevederile pct. 2, 8 și 14 alin. (3) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418/2016. În cauza soluționată prin decizia irevocabilă a Curții de Apel Chișinău nr. 3a-133/23 din 05 iulie 2023, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ a respins apelul depus de AAP și a menținut hotărârea instanței de fond din 01 iulie 2022 (prin care acțiunea reclamantei a fost admisă cu anularea actului administrativ contestat al AAP). În susținerea poziției sale instanța de apel a formulat, cu efectul lucrului judecat (res judicata), următoarele concluzii și constatări: "Totodată, Completul judiciar apreciază ca fiind justă aprecierea instanței de fond precum că, operatorul economic este sancționat atunci când prezintă date false, dar care sunt esențiale pentru aprecierea eligibilității ofertei sale. Iar aici este important a fi menționat că răspunsul Serviciului Fiscal de Stat nr. 26-05/1-08/8102 din 03 iulie 2018, prezintă situația reală privind existența restanțelor la bugetul de stat în data de 13 iunie 2017 a SA "Franzeluța", fiind înregistrată în Sistemul Informațional Automatizat "Contul Curent al Contribuabilului" al Serviciului Fiscal de Stat un sold restant de 73,36 lei, care conform art. 129 din Codul fiscal, nu se considera restanță la bugetul public național. Or, aceste circumstanțe au fost aduse la cunoștința Agenției Achiziții Publice, odată cu înaintarea cererii prealabile de către SA "Franzeluța", la care a fost anexat informația furnizată de Serviciul Fiscal de Stat la nr. 26-05/1-08/8102 din 03 iulie 2018, însă Agenția Achiziții Publice, în mod eronat a susținut în decizia de respingere a cererii prealabile că nu au fost prezentate probe sau argumente convingătoare care să exonereze SA "Franzeluța", de răspunderea pentru prezentarea documentelor false. Astfel, Completul judiciar conchide că instanța de fond la acest capitol, just a stabilit că Agenția Achiziții Publice, a tratat chestiunea privind existența sau lipsa restanțelor SA "Franzeluța", la bugetul public național în mod evaziv, fără să analizeze esența acestei condiții de eligibilitate - lipsa restanțelor la bugetul public național'. Soluția respectivă nu a fost contestată prin recurs, astfel a devenit irevocabilă, și atestă cu puterea lucrului judecat că sancțiunea includerii în Lista de interdicție nu poate fi aplicată decât pentru încălcări esențiale. Conform art. 57 alin. (4) lit. (h) din Directiva 2014/24/UE, măsura excluderii de la participarea operatorului economic la procedura de achiziții publice: are un caracter ad-hoc și excepțional (poate fi aplicată doar prin excluderea la o an urnită procedură de achiziții publice, și nu la toate procedurile pe o perioadă anumită de timp); și poate fi dispusă doar în cazul în care operatorul economic s-a făcut grav vinovat de declarații false la furnizarea informațiilor necesare pentru verificarea motivelor de excludere sau a îndeplinirii criteriilor de selecție. În speță, aplicarea jurisprudenței precitate și a legislației comunitare exclude în principiu aplicarea în raport cu reclamantul a aplicării măsurii, dispuse prin decizia contestată a AAP, din următoarele considerente: în primul rând, reclamantul nu a prezentat careva "informații false" la depunerea ofertei sale în cadrul

procedurii de achiziții publice și în al doilea rând chiar dacă de făcut abstracție de la cele indicate sus și de admis ipotetic contrariul oricum măsura includerii în Lista de interdicție putea fi dispusă de pârât doar pentru încălcări grave (anume pentru prezentarea unei informații neveridice care sunt esențiale pentru aprecierea eligibilității ofertei)".

Prin **referințele** Agenției Achiziții Publice și SRL "Moore Stephens KSC" s-a solicitat respingerea ca neîntemeiată a acțiunii deferite judecății. *(Vol. IV, f.d. 17, 30)*

În ședința de judecată reprezentantul SRL "Crowe Audit FPA", avocatul Lungu Adrian, a susținut acțiunea în sensul formulat și a pledat pentru admiterea acesteia.

În ședința de judecată reprezentantul Agenției Achiziții Publice, Crăciun Radu, nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată.

În ședința de judecată SRL "Moore Stephens KSC", avocatul Frumosu Nicolae, nu a recunoscut acțiunea și a solicitat respingerea ei ca neîntemeiată.

Aprecierea instanței de judecată.

Audiind poziția participanților prezenți la proces, analizând piesele dosarului prin prisma rigorilor art. 130 din Codul de procedură civilă prin coraportare la prevederile legale ce guvernează raportul juridic litigios, instanța de judecată ajunge la concluzia că acțiunea dedusă judecății este admisibilă, însă neîntemeiată și urmează a fi respinsă din următoarele considerente.

Conform **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.

În concordanță cu **art. 93 din Codul administrativ**, fiecare participant probează faptele pe care îşi 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.

Conform **art. 189 alin. (1) și (2) din Codul administrativ**, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorităţi publice poate înainta o acţiune în contencios administrativ. O acţiune în contencios administrativ poate fi înaintată şi atunci când autoritatea publică nu a soluţionat în termen legal o cerere.

În acord cu **art. 194 alin. (1) din Codul administrativ**, în procedura în prima instanţă, în procedura de apel şi în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătoreşti se soluţionează din oficiu probleme de fapt şi de drept.

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

Conform **art. 219 din Codul administrativ**, instanţa de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declaraţiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanţi.

Instanţa de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greşelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete şi pentru depunerea tuturor declaraţiilor necesare constatării şi aprecierii stării de fapt. Instanţa de judecată indică asupra aspectelor de fapt şi de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată nu are dreptul să depăşească limitele pretenţiilor din acţiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanţii la proces.

Instanţa de judecată poate avea o discuţie juridică cu participanţii la proces sau poate da în scris indicaţii cu privire la situaţia de drept a cauzei examinate.

În conformitate cu **art. 225 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 **art. 118 alin. (3) din Codul de procedură civilă**, circumstanţele care au importanţă pentru soluţionarea justă a cauzei sunt determinate definitiv de instanţa judecătorească pornind de la pretenţiile şi obiecţiile părţilor şi ale altor participanţi la proces, precum şi de la normele de drept material şi procedural ce urmează a fi aplicate.

Conform **art. 121 din Codul de procedură civilă**, instanţa judecătorească reţine spre examinare şi cercetare numai probele pertinente care confirmă, combat ori pun la îndoială concluziile referitoare la existenţa sau inexistenţa de circumstanţe, importante pentru soluţionarea justă a cazului, iar **art. 122 din Codul de procedură civilă** prevede că, circumstanţele care, conform legii, trebuie confirmate prin anumite mijloace de probaţiune nu pot fi dovedite cu nici un fel de alte mijloace probante. Admisibilitatea probelor se determină în conformitate cu legea în vigoare la momentul eliberării lor.

Admisibilitatea acțiunii de contencios administrativ.

1. Revendicările părții reclamante se circumscriu acțiunii în contestare, în virtutea art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, susceptibile examinării în procedura contenciosului administrativ în acord cu art. 189 alin. (1), 224 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ. Or, partea reclamantă contestă decizia de includere în Lista de interdicție care în accepțiunea art. 11 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, reprezintă act administrativ individual defavorabil.

2. Competența jurisdicțională materială și teritorială aparține Judecătoriei Chișinău (sediul Râșcani).

3. Dreptul subiectiv vătămat revendicat de partea reclamantă – dreptul de proprietate, dreptul la activitate economică.

4. Prezentul litigiu este exceptat de la procedura prealabilă de tranșare extrajudiciară prin efectul pct. 26 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016, coroborat cu art. 163 lit. c) din Codul administrativ.

5. Corelând data comunicării actului contestat, cu momentul înaintării acțiunii în judecată, se atestă încadrarea în interiorul termenului legal de valorificare a acțiunii.

6. Nu există o hotărâre judecătorească definitivă cu privire la un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept; nu există o încheiere judecătorească prin care s-a dispus încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau și-a retras acțiunea într-un litigiu între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept sau că între parți s-a încheiat o tranzacție de împăcare; la aceeași sau la altă instanță de judecată nu se examinează o acțiune între aceleași părți, cu același obiect și pe aceleași temeiuri de drept. La fel, acțiunea de contencios administrativ corespunde cerințelor prevăzute la art. 211 alin. (1) și (2) și art. 212 alin. (1) și a fost depusă de o persoană împuternicită.

În această ordine de idei, instanța de judecată constată cu certitudine că partea reclamantă a respectat rigorile de admisibilitate a prezentei acțiuni prevăzute la art. 207 din Codul administrativ.

Raționamentele instanței de judecată.

Instanța de judecată este obligată să reflecte în hotărâre motivele concluziilor sale privind admiterea unor probe, precum și argumentarea preferinței unor probe față de altele. Din interpretarea art. 6 din Convenția europeană a Drepturilor Omului, pronunțarea de către instanțele judecătorești a unor hotărâri motivate constituie una dintre garanțiile dreptului fundamental la un proces echitabil și acesta presupune obligațiunea instanței judecătorești de a se expune în hotărârile contestate asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți întru, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (cauza *Albină c/România, Hotărâre din 28 aprilie 2005, § 33*).

Articolul 6 § 1 din Convenţia Europeană pentru Drepturile Omului, obligă instanţele să-şi motiveze deciziile, acesta nu poate fi interpretat ca impunând instanţelor să ofere un răspuns detaliat la fiecare argument (a se vedea *Van de Hurk c. Olandei, 19 aprilie 1994, §§ 59 şi 61, Seria A nr. 288, şi Burg c. Franţei (dec.), nr. 34763/02, CEDO 2003-II*). Întinderea obligaţiei de a-şi motiva deciziile poate varia în conformitate cu natura deciziei şi trebuie determinată în lumina circumstanţelor cauzei (a se vedea *Ruiz Torija c. Spaniei şi Hiro Balani c. Spaniei, 9 decembrie 1994, Series A nr. 303-A şi 303-B, § 29 şi, respectiv, § 27; şi Helle c. Finlandei, 19 decembrie 1997, § 55, Rapoarte privind hotărîrile şi deciziile 1997-VIII*).

De altfel, instanţa de judecată nu poate exclude un argument sau o circumstanţă pretinsă de o parte care în opinia sa este determinantă şi confirmă poziţia sa, fără a o aprecia prin prisma temeiniciei, pertinenței litigiului în raport cu situaţia de fapt. Or, respectarea principiului

egalităţii în faţa legii şi a justiţiei, precum şi dreptul părţilor de a fi auzite, reprezintă un aspect inerent respectării dreptului la un proces echitabil, garantat de art.6 § 1 al Convenţiei pentru Apărarea Drepturilor Omului şi Libertăţilor Fundamentale.

În plus, principiul *jura novit curia*, aplicabil la judecarea litigiilor enunţă că judecătorul trebuie să aplice acel text de lege care corespunde situaţiei de fapt calificate juridic de către parte, în măsura în care situaţia de fapt respectivă este confirmată de probele administrate în cauză.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului reiterează că efectul articolului 6 § 1 din Convenţie este, *inter alia*, de a plasa un ”tribunal” sub o obligaţie de a efectua o examinare adecvată a declarațiilor, argumentelor şi probelor, fără a prejudicia evaluarea acestora sau a faptului dacă ele sunt relevante pentru decizia sa.

Totodată instanța învederează jurisprudența Curţii Europene a Drepturilor Omului, care statuează că întinderea motivării depinde de diversitatea mijloacelor pe care o parte le poate ridica în instanță, precum şi de prevederile legale, de obiceiuri, de principiile doctrinale şi de practicile diferite privind prezentarea şi redactarea sentințelor şi hotărârilor în diferite state (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Van den Hurk împotriva Olandei din 19 aprilie 1994, paragraful 61*).

Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evidențieze că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate (*Boldea împotriva României din 15 februarie 2007, paragraful 29; Helle împotriva Finlandei din 19 februarie 1997, paragraful 60*). Or, conform regulilor unui proces echitabil, pornind de la aprecierea rolului determinant al concluziilor sale, instanţa are obligaţia să examineze efectiv problemele esențiale care îi sunt identificate spre apreciere şi să nu să se limiteze doar la însușirea motivelor şi concluziilor date de participanții procesului.

Comisia Europeană în anul 2006 prin Compendiul de «cele mai bune practici» privind managementul timpului în cazul procedurilor judiciare (Strasbourg, 8 decembrie 2006, CEPEJ(2006)13) [6], a stabilit că, „Judecătorii joacă rolul unui “terţ imparţial” în procesul de soluţionare a unui conflict.

Noţiunea de “act administrativ” este definită atât în legislația autohtonă, cât şi în Rezoluţia (77) Cu privire la protecţia individului faţă de actele autorităţilor administrative, adoptată de Comitetul de Miniştri al Consiliului Europei la 28 septembrie 1997. În accepțiunea reglementărilor enunțate, actul administrativ este o manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorităţi publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii, actul administrativ desemnează orice măsuri individuale sau decizii luate în cadrul exercitării autorităţii publice, susceptibile de a afecta direct drepturile, libertăţile sau interesele persoanelor fizice sau juridice şi care nu este un act îndeplinit în cadrul exercitării unei funcții judiciare.

Controlul judiciar exercitat asupra administraţiei publice dispune de câteva trăsături distincte: este exercitat de către instanţa judecătorească care este independentă sub aspect organizaţional şi funcţional faţă de subiectul controlat; prin intermediul controlului se exercită

funcţia instanţei de judecată (justiţiei) în calitatea sa de putere independentă din sistemul frânelor şi contrabalanţelor, care constituie o garanţie a legalităţii şi a contracarării abuzurilor de putere din partea autorităţilor executive; se realizează în cadrul procesului judiciar reglementat de normele juridice procesuale; un cerc de subiecţi speciali ai acestor raporturi juridice; existenţa unui litigiu de drept public în calitate de temei al activităţii de control judiciar; controlul judiciar urmăreşte realizarea a două scopuri: pe de o parte, asigurarea protecţiei drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor fizice şi juridice, adică a interesului particular, pe de altă parte, neadmiterea excesului de putere din partea executivului, adică a interesului public; activitatea instanţelor de control asupra autorităţilor administraţiei publice este limitată de următoarele condiţii: temei al exercitării acestuia serveşte doar depunerea unei cereri din partea persoanelor interesate, adică controlul judiciar este mijlocit sau pasiv; obiect al activităţii de control îl constituie doar respectarea de către subiect a cerinţelor legalităţii, dar nu şi ale oportunităţii.

În concret, prin decizia AAP nr. 8/24 din 21 octombrie 2024 s-a decis înscrierea SRL ”Crowe Audit FPA” în Lista de interdicție a operatorilor economici, pentru o perioadă de 3 ani începând cu 21 octombrie 2024, în conformitate cu art. 10 alin. (1) lit. b) și art. 25 din Legea privind achizițiile publice și pct. 9 și pct. 14 subpct. (3) din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016.

În motivarea deciziei, AAP a constatat că, *urmare a examinării materialelor a constatat că IP ”Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului” la data de 11 august 2023 a organizat procedura de achiziție publică privind achiziționarea ”serviciilor de audit a situațiilor financiare pentru anul 2022 în cadrul Instituției Publice Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului (în continuare ODA)”. Respectiv, în documentația de standard autoritatea contractantă ODA a solicitat ca cerințe de calificare și selecție obligatorii ”Demonstrarea experienței minime a operatorului economic în domeniul de activitate aferent obiectului contractului ce urmează a fi atribuit prin completarea anexei nr. 12 a documentației standard ce prevede experiența similară a operatorului economic cu obiectul procedurii în cauză”. Totodată, autoritatea contractantă a solicitat prezentarea personalului disponibil întru executarea viitorului contract, cu anexarea contractelor individuale de muncă. Corespunzător, Agenția Achiziții Publice a constatat că la prezentarea ofertelor în cadrul procedurii de achiziții menționate supra, operatorul economic SRL ”Finpro Audit” (la moment SRL ”Crowe Audit FPA”) a prezentat anexa nr. 12 privind experiența similară și anexa privind disponibilitatea personalului de specialitate cu anexarea contractelor individuale de muncă încheiate cu dna Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina potrivit cărora acestea sunt angajate permanent în cadrul companiei SRL ”Crowe Audit FPA”. Cu privire la acest aspect, Agenția reține faptul că, urmare a examinării materialelor s-a constatat că prestarea serviciilor de audit prestate prin contractele indicate în anexa nr. 12 ca experiență de către SRL ”Crowe Audit FPA” de facto au fost prestate de către SRL ”Moore Stephens KSC” unul dintre auditori fiind Panainte Elena care era angajată în câmpul muncii de către SRL ”Moore Stephens KSC”. Respectiv, s-a constatat cu certitudine că experiența indicată în anexa nr. 12 aparține operatorului economic SRL ”Moore*

Stephens KSC". Acest fapt este confirmat și de către administratorul SRL "Crowe Audit FPA" dna Panainte Elena în explicațiile remise către Agenție la data de 23 septembrie 2024, or aceasta eronat a indicat ca experiență similară, experiența operatorului economic SRL "Moore Stephens KSC" unde anterior a fost angajată în câmpul muncii, cu scopul ca oferta SRL "Crowe Audit FPA" să corespundă cerințelor de calificare și pentru a nu fi descalificată din procesul de examinare a ofertelor. Astfel, Agenția a constatat că, SRL "Finpro Audit" (actualmente SRL "Crowe Audit FPA") a prezentat în cadrul procedurii de achiziții publice respective Declarația privind lista principalelor livrări/prestări efectuate în ultimii 5 ani de activitate (anexa nr. 12). În declarația respectivă sunt indicate 10 prestări (principale) efectuate de către compania dată, dintre care doar 2 au fost efectuate de către SRL "Finpro Audit" - Auditul situațiilor financiare conform SNC pentru perioada anilor 2019-2020 SRL "Maidan-Grup"; - Implementarea IFRS an. 2023 - Starnet Group. Restul prestărilor menționate au fost realizate de către SRL "Moore Stephens KSC". Restul 8 contracte au fost executate de către SRL "Moore Stephens KSC". Totodată, operatorul economic prenotat nu a subcontractat SRL "Finpro Audit" (sau SRL "Audit Atlant") la prestarea acestor servicii. De asemenea, Agenția a constatat că de facto potrivit contractelor individuale de muncă încheiate între SRL "Crowe Audit FPA" și dna Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina prezentate de către operatorul economic Agenției, acestea au fost angajate în câmpul muncii prin cumul și nu permanent cum este indicat în contractele individuale de muncă încărcate de către SRL "Crowe Audit FPA" la prezentarea ofertei în cadrul procedurii de achiziție publică desfășurată de autoritatea contractantă ODA. Respectiv, s-a constatat repetat că operatorul economic SRL "Crowe Audit FPA" în scopul corespunderii cerințelor stabilite de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică a modificat contractele individuale de muncă și anexa nr. 12 privind experiența similară, prezentând în acest sens documente false în cadrul procedurii de achiziție publică, or conform art. 69 alin. (6) lit. a) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă nu acceptă oferta în cazul în care ofertantul nu îndeplinește cerințele de calificare și selecție. Respectiv, Agenția a constatat că SRL "Crowe Audit FPA" urmare a modificării documentelor prezentate a făcut ca oferta sa prezentată în cadrul procedurii de achiziție publică să corespundă unor cerințe care inițial nu le corespundea dacă nu efectua această modificare. Referitor la alegațiile SRL "Crowe Audit FPA" din scrisoarea de argumentare, conform cărora SRL "Moore Stephens KSC" SRL prestează servicii exclusiv pe baza cunoștințelor și expertizei auditorilor și membrilor echipei și că experiența aparține exclusiv dnei Panainte Elena, putând fi invocată ca experiență similară de către SRL "Crowe Audit FPA" întrucât aceasta este, în prezent, administratorul companiei, Agenția consideră că interpretarea SRL "Crowe Audit FPA" este eronată, or dna Panainte Elena a fost angajată în câmpul muncii la compania SRL "Moore Stephens KSC", respectiv prestarea serviciilor de audit se efectua de către companie și nu era contractat direct salariatul. Corespunzător, în baza contractului de muncă încheiat cu SRL "Moore Stephens KSC", dna Panainte Elena a dobândit experiență personală în prestarea serviciilor de audit, în timp ce SRL "Moore Stephens KSC" a acumulat experiență profesională ce poate fi prezentată ca experiență similară în cadrul procedurilor de achiziții publice în sensul

art. 22 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Respectiv, s-a constatat că autoritatea contractantă în documentația de atribuire a solicitat prezentarea experienței similare a companiei de audit și nu cea personală, așa cum a interpretat-o administratorul operatorului economic SRL "Crowe Audit FPA". În urma celor menționate, Agenția Achiziții Publice a constatat cu certitudine că operatorul economic SRL "Crowe Audit FPA" a introdus informații false în cadrul procedurii de achiziție publică și a prezentat documente falsificate, cu scopul de a asigura conformitatea ofertei sale cu cerințele autorității contractante și de a evita descalificarea. Totodată, Agenția Achiziții Publice reține faptul că SRL "Crowe Audit FPA" nu a prezentat careva probe pentru a demonstra veridicitatea documentelor prezentate de acesta în cadrul procedurilor de achiziție publică, or conform art. 93 alin. (1) din Codul administrativ prevede că, fiecare participant probează faptele pe care își întemeiază pretenția. Respectiv, s-a constatat că anexa nr. 12 privind experiența similară și contractele individuale de muncă încheiate cu Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina potrivit cărora acestea sunt angajate permanent în cadrul SRL "Crowe Audit FPA" prezentate de operatorul economic în cadrul procedurii de achiziție publică sunt documente false.

În conformitate cu **art. 10 din Legea privind achizițiile publice**, Agenţia Achiziţii Publice are următoarele atribuţii de bază în domeniul achiziţiilor publice:

a) elaborează şi înaintează Ministerului Finanţelor propuneri de modificare şi completare a legislaţiei în domeniul achiziţiilor publice;

b) întocmeşte, actualizează şi menţine Lista de interdicţie a operatorilor economici;

c) monitorizează conformitatea desfăşurării procedurilor de achiziţie publică şi efectuează analiza sistemului de achiziţii publice;

d) acordă ajutor metodologic şi consultaţii, precum şi organizează seminare de instruire în domeniul achiziţiilor publice;

e) elaborează, dezvoltă şi pune în aplicare mecanismele de certificare a persoanelor din cadrul autorităţilor contractante şi furnizorilor de servicii de achiziţie, responsabile de organizarea, desfăşurarea procedurilor de achiziţie publică şi atribuirea contractelor de achiziţii publice;

f) editează Buletinul achiziţiilor publice;

g) menţine pagina web oficială privind achiziţiile publice ale Republicii Moldova;

h) elaborează trimestrial şi anual analize statistice privind achiziţiile publice;

i) solicită şi obţine de la organele competente orice informaţie necesară exercitării atribuţiilor;

j) organizează campanii de sensibilizare privind achiziţiile publice;

k) emite rapoarte anuale în baza analizei economicităţii, a eficienţei şi a eficacităţii sistemului de achiziţii publice;

l) colaborează cu instituţii internaţionale şi agenţii similare din alte ţări în domeniul achiziţiilor publice.

Conform **art. 25 din aceeași lege**, Lista de interdicţie a operatorilor economici reprezintă un înscris oficial şi este întocmită de către Agenţia Achiziţii Publice cu scopul de a limita, pe o

perioadă de 3 ani, participarea operatorilor economici la procedurile de achiziţie publică prevăzute de prezenta lege. Lista de interdicţie a operatorilor economici este întocmită, actualizată şi întreţinută în formă electronică de către Agenţia Achiziţii Publice conform regulamentului aprobat de Guvern.

În acord cu **pct. 8-11 din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicţie a operatorilor economici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28 decembrie 2016**, înscrierea în Listă a operatorului economic se iniţiază obligatoriu dacă sunt întrunite temeiurile prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament şi dacă autoritatea contractantă a suportat un prejudiciu (cheltuieli suplimentare) sau dacă acesteia i-a fost afectată activitatea.

Înscrierea în Listă se efectuează prin decizia Agenţiei Achiziţii Publice în cazurile de autosesizare, la sesizarea autorităţii contractante care a suportat un prejudiciu sau căreia i-a fost afectată activitatea ori la sesizarea Agenţiei Naţionale pentru Soluţionarea Contestaţiilor în urma realizării atribuţiilor sale.

Autoritatea contractantă care a constatat îndeplinirea necorespunzătoare a obligaţiilor asumate în cadrul procedurilor de achiziţie publică, ceea ce a cauzat un prejudiciu sau a afectat activitatea acesteia, sau conduita contrară prevederilor legislaţiei a operatorului economic va iniţia obligatoriu procedura de înscriere în Listă, în termen de 60 de zile din momentul apariţiei temeiurilor prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament.

În cazurile în care organele de control, la efectuarea activităţilor de control, remarcă existenţa temeiurilor de înscriere în Listă, vor înainta o prescripţie autorităţii contractante de iniţiere a procedurii de înscriere a operatorului economic respectiv în Listă, în conformitate cu prevederile prezentului Regulament. În acest caz, termenul prevăzut la pct. 10 curge din data înaintării prescripţiei.

Pct. 14 din același act normativ statuează că, temeiurile pentru care un operator economic poate fi înscris în Listă sunt următoarele:

1) există o hotărâre definitivă a instanţei de judecată prin care a fost reziliat contractul de achiziţii ca rezultat al neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare de către operatorul economic a clauzelor contractuale;

2) operatorul economic nu îşi îndeplineşte obligaţiile contractuale, livrează bunuri, prestează servicii sau execută lucrări din proprie iniţiativă, altele decât cele prevăzute în contract, ori calitatea bunurilor, serviciilor şi lucrărilor este mai joasă decât cea stipulată în contract şi în documentele privind desfăşurarea procedurii de achiziţie;

3) prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziţie publică. Pentru aplicarea prezentului punct, survenirea prejudiciului sau afectării activităţii nu reprezintă o condiţie obligatorie;

4) există dovezi prezentate de autoritatea contractantă sau de organul de control care demonstrează faptul că operatorii economici au participat la procedura de achiziţie cu oferte trucate, au participat ca membri ai grupului de întreprinderi dependente la aceeaşi procedură de achiziţie publică cu mai multe oferte sau au creat o concurenţă neloială între participanţi.

Instanța va consemna că, în *Lista de interdicţie* a operatorilor economici pot fi înscrişi doar operatorii economici care au participat la procedurile de achiziţie publică, dar nu şi-au îndeplinit corespunzător obligaţiile asumate în cadrul acestor proceduri sau a căror conduită contravine prevederilor legislaţiei. Lista include înscrieri referitor la operatorii economici, persoane fizice şi juridice din Republica Moldova şi din alte state, indiferent de tipul de proprietate şi forma de organizare juridică, în scopul limitării acestora, pentru o perioadă de 3 ani, de a participa la procedurile de achiziţie publică prevăzute de legislaţia în vigoare. Lista se întocmeşte, se menţine şi se actualizează de către Agenţia Achiziţii Publice.

Curtea Constituțională în decizia nr. 33 din 19 martie 2020 a subliniat că *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 același timp, Curtea Constituțională a remarcat că, *Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici stabilește, în pct. 19, că decizia de înscriere în Listă se remite operatorului economic în decurs de cinci zile de la data adoptării şi trebuie să conțină motive întemeiate şi referințe clare la actele normative ce servesc drept temei de înscriere în această Listă. Mai mult, conform pct. 26 din același Regulament, orice operator economic care consideră că a fost înscris neîntemeiat în Listă este în drept să conteste actul administrativ de înscriere în instanța judecătorească competentă și să beneficieze de toate garanțiile legale prevăzute de legislație, inclusiv să fie asistat de un avocat.*

În contextul certitudinii juridice, orice persoană căreia printr-un act administrativ emis de către o autoritate publică i-au fost afectate drepturile legitime trebuie să cunoască într-o formă explicită motivele care au stat la baza unei asemenea decizii.

Dreptul de apreciere sau *puterea discreţionară* reprezintă acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale. Dincolo de aceste limite, autoritatea respectivă va acţiona cu exces de putere (*ultra vires*) ce poate fi cenzurat în instanţa de judecată.

În segmentul dat, sunt elocvente concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului care a menționat că, obiectul și scopul art. 18 din Convenție îl constituie interzicerea abuzului de putere [*Merabishvili împotriva Georgiei* (MC), 2017, pct. 303 și 306; *Ilgar Mammadov împotriva Azerbaidjanului* (procedură privind neîndeplinirea obligațiilor) (MC), 2019, pct. 189].

În conformitate cu *Travaux préparatoires* [Lucrările pregătitoare] ale Convenției, aceasta prezintă o ”aplicare a teoriei aplicării greșite a puterii” [CDH (75) 11, pag. 8]. Acesta protejează împotriva reprimării de către stat a drepturilor și libertăților enunțate în Convenție ”prin măsuri minore care, deși sunt aplicate sub pretextul organizării exercitării acestor libertăți pe teritoriul său, sau al protejării literei legii, au efectul opus” (*ibidem*, pag. 3). Susținerile privind existența unor motive necorespunzătoare sau scopuri ascunse aflate la baza restrângerilor aplicate

drepturilor enunțate în Convenție sunt formulate uneori și examinate în temeiul normelor materiale ale Convenției. Cu titlu exemplificativ cauzele, *Organizația Macedoneană Unită Ilinden – PIRIN și alții împotriva Bulgariei (nr. 2)*, *Jordan împotriva Regatului Unit*, *Baczkowski și alții împotriva Poloniei, Merabishvili împotriva Georgiei.*

Efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act administrativ individual defavorabil, instanța trebuie să se asigure că acesta se bazează pe o bază factuală suficient de solidă. Aceasta presupune, verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză – sunt întemeiate.

Din perspectiva cadrului normativ rezidă că, prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică constituie *per se* temei pentru înscrierea operatorului economic în Lista de interdicție. Documentul fals conform *dex-ului* reprezintă acel document care este contrar adevărului, neautentic, contrafăcut. Sintagma ”fals” este utilizată în conținutul Codului penal cu prilejul reglementării diverselor componențe de infracțiune ca semn/element constitutiv al laturii obiective. *In concreto*, **art. 361 din Codul penal** pedepsește fapta de confecţionare, deţinere, vânzare sau folosire a documentelor oficiale false, care acordă drepturi sau eliberează de obligaţii, confecţionarea sau vânzarea imprimatelor, ştampilelor sau a sigiliilor false ale unor întreprinderi, instituţii, organizaţii, indiferent de tipul de proprietate şi forma juridică de organizare.

Din start, instanța va nota că aplicarea interdicției nu este condiționată de atragerea la răspundere penală și nu afectează competența Agenției Achiziții Publice stabilită de lege în acest sens. Interdicția are caracter administrativ, preventiv și autonom, se aplică independent de răspunderea penală și nu aduce atingere competenței Agenției Achiziții Publice de a decide înscrierea operatorului economic în Listă, potrivit legii.

Aplicarea interdicției (înscrierea în Listă / excluderea din proceduri) nu depinde de existența unei cauze penale; pornirea urmăririi penale; o hotărâre penală definitivă de condamnare. Autoritatea competentă poate dispune interdicția în mod autonom, în baza constatării faptei relevante în cadrul procedurii de achiziție publică. Interdicția are natura unei măsuri administrative (de protecție a interesului public și a corectitudinii procedurilor), nu a unei sancțiuni penale. Prin urmare, nu se aplică principiul *ultima ratio* specific dreptului penal și nici regula ”condamnării prealabile”. Deoarece interdicția nu este condiționată de răspunderea penală și are finalitate preventivă, aplicarea ei nu încalcă principiul *non bis in idem*, chiar dacă, ulterior, operatorul economic ar putea fi tras și la răspundere penală pentru aceeași faptă.

Aici instanța va reitera scopurile legitime urmărite prin introducerea în Lista de interdicție a entităților care au admis încălcări în acest context: transparența în cadrul achizițiilor publice, disciplinarea agenților economici, utilizarea eficientă a banilor publici, menținerea bunelor moravuri și a siguranței publice în cadrul achiziției publice. Temeiurile pentru care se aplică interdicția de a participa la achiziții publice pot antrena răspundere disciplinară, civilă,

contravențională sau penală, în dependență de fapta comisă și de circumstanțele particulare ale fiecărui caz. Aplicarea acestei interdicții nu este condiționată de existența răspunderii juridice, or, scopul acestei măsuri nu este unul punitiv, ci de prevenire a comiterii de către agenții economici a altor posibile fapte contrare prevederilor legale de participare la achiziții publice. Interdicția pe o perioadă prestabilită de trei ani de a participa la achiziții publice este dictată de natura specifică a acestui domeniu și de necesitatea de a asigura protecția regimului juridic din domeniul achizițiilor publice. Această interdicție trebuie privită ca o măsură de precauție și de disciplinare a agenților economici.

Textul enunțat la pct. 14 subpct. (3) din Regulament instituie un temei autonom de înscriere a operatorului economic în Listă și pot fi desprinse următoarele particularități:

Fapta culpabilă este materializată prin prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică, indiferent de tipul documentului: certificat, declarație, raport, contract etc. Simplul fapt al prezentării documentelor false este suficient pentru înscrierea în Listă, nu este necesar să se demonstreze: existența unui prejudiciu material pentru autoritatea contractantă; afectarea efectivă a activității acesteia.

Norma abordată supra vine să protejeze integritatea, transparența și corectitudinea procedurilor de achiziție publică. Falsul este considerat, prin el însuși, o încălcare gravă, capabilă să compromită procedura, chiar dacă nu a produs consecințe patrimoniale.

Autoritatea contractantă (sau organul competent) nu trebuie să probeze legătura de cauzalitate cu un prejudiciu. Analiza se concentrează exclusiv pe existența documentului fals; prezentarea acestuia în cadrul procedurii; imputabilitatea faptei operatorului economic.

În speță, instanța a conchis că în cadrul procedurii de achiziție publică organizate de IP ”ODA” autoritatea contractantă a solicitat experiența similară a operatorului economic (nu a persoanei fizice) și disponibilitatea personalului angajat permanent, dovedită prin contracte individuale de muncă. SRL ”Finpro Audit” / SRL ”Crowe Audit FPA” a indicat, în anexa nr. 12, experiență profesională care nu îi aparținea, ci aparținea SRL ”Moore Stephens KSC”; a prezentat contracte individuale de muncă modificate, din care rezulta în mod neconform realității că anumite persoane erau angajate permanent, deși acestea erau angajate prin cumul.

Faptele descrise întrunesc elementele prezentării documentelor false în procedura de achiziție publică, constând în atribuirea nelegală a experienței profesionale a unui alt operator economic; modificarea conținutului contractelor individuale de muncă; inducerea în eroare a autorității contractante cu privire la îndeplinirea cerințelor de calificare. Aceste acțiuni au avut un scop determinat: asigurarea artificială a conformității ofertei.

Experiența dobândită de un salariat în cadrul raportului de muncă aparține operatorului economic angajator, nu persoanei fizice. Dispoziția art. 22 din Legea nr. 131/2015 cu privire la achizițiile publice se referă la capacitatea profesională a operatorului economic, nu la CV-ul administratorului. Autoritatea contractantă a solicitat explicit experiența companiei, nu experiența individuală a auditorilor.

În cadrul procedurii de achiziție publică organizată de ODA, partea reclamantă a participat în calitate de persoană juridică (SRL ”Finpro Audit” / SRL ”Crowe Audit FPA”) și nu din

postura persoanei fizice Panainte Elena, iar în accepțiunea Legii privind achizițiile publice, *operator economic* – orice persoană fizică sau juridică, orice entitate publică sau asociaţie a acestor persoane şi/sau entităţi care furnizează bunuri, execută lucrări şi/sau prestează servicii pe piaţă.

Atunci când autoritatea contractantă este interesată de personalul operatorului economic atunci ea formulează criterii și condiții clare în sensul vizat: informaţii referitoare la personalul/organismul tehnic de specialitate; informaţii referitoare la studiile, pregătirea profesională şi calificarea personalului de conducere, precum şi ale persoanelor responsabile pentru îndeplinirea contractului.

Dacă autoritatea contractantă a stipulat clar și concret *"Demonstrarea experienței minime a operatorului economic în domeniul de activitate aferent obiectului contractului ce urmează a fi atribuit prin completarea anexei nr. 12 a documentației standard ce prevede experiența similară a operatorului economic cu obiectul procedurii în cauză",* atunci această experiență intrinsecă operatorului economic trebuie să rezide din experiența sa nemijlocită în activitatea de audit. În lumina legislației în vigoare (Codul civil, Legea privind societățile cu răspundere limitată, Legea privind activitatea de antreprenoriat și întreprinderi etc) există distincție între persoana juridică și asociații/acționarii/administratorul acesteia, ultimii nu răspund pentru activitatea persoanei juridice, *per a contrario*, persoana juridică nu poartă responsabilitate pentru conduita persoanelor fizice ce fac parte din entitatea juridică în calitate de asociat, acționar, administrator.

În ipoteza în care operatorul economic are o durată de constituire de 2 luni, iar administratorul acesteia deține o experiență de muncă de 10 ani, acest fapt nicidecum nu presupune o demonstrare a experienței operatorului economic. În acest caz, reputația profesională și notorietatea aparține exclusiv persoanei fizice, însă pentru atragerea clientelei calitățile persoanei fizice, acest transfer de imagine își va juca rolul său, totuși impactul nu se va răsfrânge pe exigențele procedurii de achiziție publică care se focusează strict pe experiența operatorului economic. Contractarea are loc cu operatorul economic indiferent dacă ulterior se schimbă administratorul, responsabilitatea onorării obligațiilor contractuale la fel va aparține în mod plenar operatorului economic.

Din moment ce partea reclamantă a ales forma de participare la licitație din numele SRL "Finpro Audit" / SRL "Crowe Audit FPA" și nu în calitate de auditor certificat-persoană fizică atunci este obligată să se conformeze acestor criterii legale. Este justă aserțiunea părții reclamante care enunță că în virtutea legislației în vigoare a Republicii Moldova serviciile de audit se prestează personal doar de către auditorii certificați, dar asta derivă din realitatea juridică actuală care a edificat construcția juridică de persoană juridică pentru a înlesni activitatea economică. Persoana juridică ca ficțiune creată legislativ este omniprezentă în toate statele civilizate, de o lungă perioadă de timp. Societatea de audit, ca persoană juridică distinctă, determină o ficțiune juridică, întrucât entitatea nu desfășoară activitatea intelectuală specifică auditului, ci doar facilitează exercitarea acesteia de către profesioniștii autorizați.

Exemplele ce vizează avocații și judecătorii nu sunt elocvente deoarece nu sunt aplicabile prezentului litigiu judiciar, totodată se reduc la absurd conceptele de experiență, forme de

organizare și reprezentare. Alegația părții reclamante pornește de la o confuzie conceptuală între profesionist și forma juridică prin care acesta își exercită activitatea. Acceptarea raționamentului reclamantei ar conduce la concluzii vădit absurde, or, este evident că instanța, ca structură instituțională, nu are experiență profesională proprie, aceasta aparținând exclusiv judecătorilor care exercită funcția jurisdicțională. Reclamantul nu a oferit o analiză juridică a acestor argumente, ci s-a limitat la o distincție artificială și formalistă, lipsită de suport normativ, ignorând natura personală a competenței profesionale; regimul legal al exercitării profesiei de auditor; logica juridică aplicabilă profesiilor reglementate. Prin atribuirea ”experienței profesionale” unei entități care nu exercită în mod nemijlocit activitatea profesională, reclamantul a aplicat o interpretare eronată și excesiv formalistă a legii, care conduce la rezultate vădit ilogice și incompatibile cu natura profesiilor reglementate (sofism).

Pe o altă undă de idei, potrivit contractelor individuale de muncă încheiate între SRL ”Crowe Audit FPA” și dna Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina prezentate de către operatorul economic Agenției, acestea au fost angajate în câmpul muncii prin cumul și nu permanent cum este indicat în contractele individuale de muncă încărcate de către SRL ”Crowe Audit FPA” la prezentarea ofertei în cadrul procedurii de achiziție publică desfășurată de autoritatea contractantă ODA.

Pentru demonstrarea corespunderii accesului la personalul necesar pentru îndeplinirea corespunzătoare a obiectului contractului ce urmează a fi atribuit, documentația de achiziții prevedea că ofertanții vor prezenta ”Declarație privind personalul de specialitate propus pentru implementarea contractului” cât și actele (contractele de muncă, alte forme de angajamente) care atestă existența relațiilor contractuale.

Contractele individuale de muncă ale salariaților Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina, ambele datate cu 01 august 2023, iar în conformitate cu pct. 3 din contractele individuale de muncă prezentate, acestea din 01 august 2023, erau angajate cu locul de muncă de bază la SRL “Finpro Audit”. La data depunerii de către SRL “Finpro Audit” a documentelor pentru participarea la procedura de achiziție respectivă (22 august 2023), Darie Ecaterina și Racoviță Mihaela erau angajate, cu locul de muncă de bază, la SRL “Moore Stephens KSC”. Relațiile de muncă ale acestor salariați au încetat, la 29 septembrie 2023 și respectiv 29 august 2023. *(a se vedea contractele individual de muncă și cerere de demisie)*

Probatoriul respectiv atestă că partea reclamantă în cadrul procedurii de achiziție desfășurată de către ODA, a prezentat informație falsă cu privire la salariații menționați, pretinzând că Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina erau angajate cu loc de muncă de bază la SRL “Finpro Audit” S.R.L. la acea dată, ceea ce nu corespunde realității.

Sunt plauzibile argumentele terțului care a subliniat că, în acțiune partea reclamantă a afirmat precum că în conținutul contractelor individuale de muncă cu salariații respectivi, la pct. 13 este indicat regimul de muncă: liber; contractele de muncă nu prevăd indicații cu referitoare la regimul de muncă de bază sau prin cumul; nu există nici o interdicție de a activa în calitate de auditor la mai multe entități de audit. Noțiune de “regim de muncă” reglementată de legislația muncii se referă la: “durata programului de muncă (al schimbului), timpul începerii și terminării

lucrului, întreruperile, alternarea zilelor lucrătoare și nelucrătoare'' (art. 98 alin. (4) din Codul muncii). La pct. 13 din contractele individuale de muncă ale salariaților Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina: "Regimul de muncă: liber (durata normală sau redusă a timpului de muncă, tipul săptămânii de muncă, durata zilnică a timpului de muncă, timpul de muncă parțial, munca în schimburi, munca de noapte). Astfel, regimul de muncă nu se referă la desfășurarea muncii de bază sau prin cumul la unitate, ci la alte aspecte legate de timpul de muncă. Contractele individuale de muncă încheiate între SRL "Finpro Audit", Racoviță Mihaela și Darie Ecaterina, contrar celor expuse în cererea de chemare în judecată, conțin mențiunea expresă referitoare regimul de muncă de bază sau prin cumul. Astfel, după cum s-a indicat la pct. 3 din contractele respective - munca în cadrul SRL "Finpro Audit" este muncă de bază. La caz, nu contează dacă un auditor poate sau nu să activeze concomitent în cadrul mai multor entități de audit, ci contează veridicitatea informațiilor prezentate de către participanții la procedura de achiziție publică.

Cu referire la prestațiile enunțate de partea reclamantă, se atestă că SRL "Moore Stephens KSC" nu a subcontractat SRL "Finpro Audit" (sau SRL "Audit Atlant") la prestarea acestor servicii. Reclamantul susține că serviciile indicate la cele 7 poziții din declarația privind lista prestărilor au fost prestate prin intermediul companiilor dnei Panainte Elena: SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY", în calitate de subcontractant, iar ținând cont de faptul că și SRL "Finpro Audit" aparține dânsei, consideră reclamantul că experiența profesională a SRL "BE LEGAL" și SRL "LEGADVISORY" se extinde și asupra SRL "Finpro Audit". Se va reitera că este determinantă doar experiența profesională a companiei SRL "Finpro Audit"/SRL "Crowe Audit FPA" și nu a altor persoane fizice și juridice afiliate dnei Panainte Elena.

Respectiv, s-a constatat că operatorul economic SRL "Crowe Audit FPA" în scopul corespunderii cerințelor stabilite de autoritatea contractantă în cadrul procedurii de achiziție publică a modificat contractele individuale de muncă și anexa nr. 12 privind experiența similară, prezentând în acest sens documente false în cadrul procedurii de achiziție publică, or conform art. 69 alin. (6) lit. a) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, autoritatea contractantă nu acceptă oferta în cazul în care ofertantul nu îndeplinește cerințele de calificare și selecție.

"Hărțuirea, ostilitatea și intimidarea" lansate de partea reclamantă nu pot reprezenta obiecte de dispută în prezenta scenă judiciară, altminteri, modul și condițiile pentru examinarea acestor aspecte sunt circumscrise unui cadru juridic distinct.

Considerând că examinarea unui caz este un duel al probelor, se conchide că probele au importanță pentru părți în egală măsură. Întrucât nu se poate elucida cazul supus examinării numai pe baza afirmațiilor părților, este imperioasă acumularea cât mai multor date obiective care permit o vizionare de ansamblu a cauzei deferite judecății.

Instanța de judecată menționează că, părțile, nu pot opera cu supoziții sau concluzii superficiale și declarative ci doar cu argumente și probe convingătoare, standardul de probă în genurile date de spețe este unul foarte înalt deoarece este menit să excludă erori în această evaluare. Încă în dreptul roman s-a consacrat adagiul: *"idem est non esse et non probari"*, ceea ce semnifică că a nu fi sau a nu fi probat este același lucru.

În materia dreptului, gradul de satisfacție este numit standard de probă și poate lua trei forme de bază: (a) ”preponderența probelor”, standardul folosit în majoritatea cauzelor civile; (b) ”dincolo de orice îndoială rezonabilă”, standardul folosit în procesele penale; (c) ”dovezi clare și convingătoare”, un standard intermediar.

În această ordine de idei, partea reclamantă nu a fost convingătoare prin probe și argumente consistente și concludente în a demonta poziția autorității publice pârâte materializată în decizia nr. 8/24 din 21 octombrie 2024, pe cale de consecință decizia urmează a fi menținută iar acțiunea respinsă ca neîntemeiată.

În conformitate cu prevederile art. 224-225 din Codul administrativ al Republicii Moldova, instanța de judecată,

h o t ă r ă ș t e:

Se respinge ca neîntemeiată acțiunea de contencios administrativ înaintată de Societatea cu Răspundere Limitată ”Crowe Audit FPA” împotriva Agenției Achiziții Publice, terț Societatea cu Răspundere Limitată ”Moore Stephens KSC” cu privire la anularea deciziei nr. 8/24 din 21 octombrie 2024.

Hotărârea susceptibilă de atac cu apel la Curtea de Apel Centru, în termen de 30 zile de la pronunțarea dispozitivului hotărârii judecătorești, prin intermediul instanței emitente.

Președintele ședinței
Judecătorul **Gandrabur Marcel**