

## DECIZIE

11 mai 2016

mun. Chișinău

Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit  
al Curții Supreme de Justiție

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul – Valeriu Doagă  
Judecătorii – Iuliana Oprea, Ala Cobăneanu  
Galina Stratulat, Oleg Sternioală

examinând recursul declarat de Firma de producție și comerț „Decebal-Impex” societate cu răspundere limitată,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Firma de producție și comerț „Decebal-Impex” societate cu răspundere limitată împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cu privire la anularea răspunsului și obligarea introducerii cerinței,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 19 ianuarie 2016

### c o n s t a t ă

La data de 21 septembrie 2015, FPC „Decebal-Impex” SRL a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) cu privire la anularea răspunsului și obligarea introducerii cerinței.

În motivarea acțiunii reclamanta a menționat că este persoană juridică care activează pe teritoriul Republicii Moldova, genul principal de activitate fiind importul și comercializarea vaccinurilor, dispozitivelor medicale, produselor farmaceutice veterinare, etc.

Sușține că, în luna iunie 2015, pârâta a anunțat licitația repetată nr. 15/01400 pentru achiziționarea de vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule și accesorii.

Afirmă că, conform condițiilor de calificare la licitație, ofertanții urmau să prezinte certificatul ISO sau certificatul GMP pentru toate tipurile de vaccinuri și tuberculin de la producător ca condiție de calificare la licitație.

Relevă că, la primele două licitații (anulate din motive neclare), pârâta a solicitat certificatul GMP ca condiție obligatorie de calificare.

Mai relevă că, s-a adresat la Centrul de terminologie al Academiei de Științe a Moldovei pentru a stabili diferența dintre termenii GMP și ISO, iar prin răspunsul nr. 78 din 25 august 2015 ultimul a informat-o că, certificatul GMP este distinct vădit după conținut de certificatul ISO și nu poate fi înlocuit de acesta.

Consideră că, ANSA a acționat ilegal, neincluzând certificatul GMP de la producător ca condiție obligatorie de calificare la licitație.

Menționează că, însăși pîrîta, într-o scrisoare adresată unui agent economic de pe piața medicamentelor veterinare, a indicat că, deținerea certificatului GMP este obligatorie și a invocat prevederile pct. 4 din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului RM nr. 93 din 15 februarie 2012.

Susține că, pîrîta s-a adresat în scris la Comisia medicamentelor veterinare a RM pentru clarificarea necesității de a prezenta autorității contractante certificatul GMP obligatoriu împreună cu certificatul ISO, iar prin răspunsul primit, ultima a informat-o că, pe toate procedurile de achiziții Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor este obligată să solicite de la ofertanți ca cerință de calificare la licitație certificatul GMP de la producător.

Afirmă că, ANSA în condițiile de calificare la Licitația repetată nr. 15/01400 a exclus prezentarea certificatului GMP ca cerință obligatorie de calificare, solicitînd prezentarea certificatului GMP sau a certificatului ISO.

Relevă că, reieșind din acțiunile ilegale ale pîrîtei, aceasta nu a inclus prezentarea certificatului GMP în documentele de licitație ca cerință obligatorie de calificare și a admis spre participare la licitație un șir de companii, care au făcut oferte cu produse veterinare incluse de la producătorii, ce nu dețin certificat GMP, iar ulterior, a desemnat câștigătoare 2 companii, care nu dețin certificate GMP, prin ce a încălcat legislația în vigoare și drepturile sale.

Mai relevă că, reclamanta, conformîndu-se legii, a contractat cu producătorii autorizați, deținători de certificate GMP și a prezentat oferta conformă cerințelor de calificare și prevederilor legale imperative.

Invocă faptul că, la data de 13 august 2015, reclamanta a depus la Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor cerere prealabilă, prin care a solicitat emiterea unei decizii, prin care să fie stabilit faptul că, la toate procedurile de achiziții publice desfășurate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor vor fi incluse în condițiile de participare ca cerință obligatorie de calificare prezentarea certificatului GMP pentru toate medicamentele de uz veterinar, însă ultima, prin răspunsul nr. 01-6/1440 din 21 august 2015, a respins cererea prealabilă, motivînd că vaccinurile nu reprezintă medicamente de uz veterinar, iar Directiva nr. 91/412/CEE din 23 iulie 1991 cu privire la principii și ghidurile pentru buna practică de producere a produselor medicinal-veterinare este irelevantă odată ce Republica Moldova nu este membră a Uniunii Europene.

Consideră că, aceste argumente sunt vădit neîntemeiate și vin în contradicție cu normele legislației naționale și internaționale.

Solicită anularea răspunsului pîrîtei nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 și obligarea pîrîtei de a introduce ca cerință de calificare obligatorie la toate procedurile de achiziții publice a medicamentelor de uz veterinar și a produselor farmaceutice veterinare prezentarea certificatului GMP de la producător.

Ulterior, FPC „Decbal-Impex” SRL a depus cerere de concretizare a pretențiilor, solicitînd anularea răspunsului pîrîtei nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 și obligarea pîrîtei de a introduce prezentarea certificatului GMP de la producător ca cerință de calificare obligatorie la toate procedurile de achiziții publice a medicamentelor de uz veterinar și a produselor farmaceutice veterinare desfășurate ulterior datei depunerii cererii de chemare în judecată (inclusiv la toate tipurile de vaccinuri de uz veterinar și tuberculin).

Prin hotărîrea Judecătoriei Buiucani mun. Chișinău din 30 octombrie 2015 s-a respins acțiunea.

Prima instanță și-a argumentat concluzia prin faptul că, pretenția reclamantei cu privire

la obligarea pârteii de a introduce ca cerință prezentarea certificatului GMP nu are suport legal, prevederile art. 33<sup>1</sup> din Legea nr. 221 din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar-veterinară reflectînd altă situație decît cea invocată de reclamantă.

De asemenea, prima instanță a mai reținut că, răspunsul pârteii nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 reprezintă poziția acesteia vis-a-vis de pretenția reclamantei privind introducerea cerinței obligatorii de prezentare a certificatului GMP în cadrul procedurii de achiziții a produselor farmaceutice de uz veterinar, care nu produce efecte juridice pentru reclamantă, astfel încît să afecteze interesele acesteia și să determine anularea acestuia.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 19 ianuarie 2016 s-a admis apelul declarat de FPC „Decebal-Impex” SRL, s-a casat hotărârea primei instanțe și s-a emis o hotărâre sub formă de încheiere, prin care s-a dispus încetarea procesului în temeiul art. 265 lit. a) din Codul de procedură civilă.

Instanța de apel și-a argumentat concluzia prin faptul că, pretențiile înaintate de apelantă nu constituie obiect de examinare în contenciosul administrativ, invocînd la caz art. 3, 5, 14, 15 și 16 din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000.

La data de 10 martie 2016, FPC „Decebal-Impex” SRL a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea integrală a deciziei instanței de apel și hotărîrii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărîri de admitere a acțiunii și încasarea de la intimată a cheltuielilor de asistență juridică în sumă de 10000 de lei.

În motivarea recursului a invocat că, decizia instanței de apel este ilegală, deoarece instanța de apel, la examinarea pricinii, a aplicat legea care nu trebuia să fie aplicată și, anume, art. 265 din Codul de procedură civilă și nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și, anume, art. 11 lit. b) din Codul civil.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, recursul declarat de FPC „Decebal-Impex” SRL urmează a fi admis, casată decizia instanței de apel cu restituirea pricinii spre rejudecare din următoarele motive.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) din Codul de procedură civilă, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul, să caseze integral decizia instanței de apel și să trimită pricina spre rejudecare în instanța de apel în toate cazurile în care eroarea judiciară nu poate fi corectată de către instanța de recurs.

În conformitate cu art. 442 alin. (1) din Codul de procedură civilă, judecând recursul declarat împotriva deciziei date în apel, instanța verifică, în limitele invocate în recurs și în baza referinței depuse de către intimat, legalitatea hotărîrii atacate, fără a administra noi dovezi.

Materialele cauzei atestă că, la data de 12 iunie 2015 Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a anunțat licitația repetată nr. 15/01400 pentru achiziționarea de vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule și accesorii, indicînd la pag. 2 capitol I pct. 16 în condițiile de calificare la licitație că ofertanții vor prezenta certificatul ISO (Organizația Internațională de Standardizare) sau certificatul GMP (Good Manufacturing Practice – în traducere “bună practică de producere”) pentru toate tipurile de vaccinuri și tuberculin de la producător ca condiție de calificare la licitație (f.d. 8).

La data de 14 august 2015 FPC „Decebal-Impex” SRL a înaintat cerere prealabilă Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin care a solicitat emiterea unei decizii prin care să stabilească ca la toate procedurile de achiziții publice desfășurate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor să fie incluse în condiții de participare ca cerință

obligatorie de calificare a participanților - prezentarea certificatului GMP pentru toate medicamentele de uz veterinar (f.d. 14).

Prin răspunsul nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a respins cererea prealabilă, menționând că, deținerea certificatului GMP ca componentă a dosarului normativ tehnic, nu este cerută nici la înregistrarea produselor biologice, iar pentru combaterea acțiunilor anticoncurențiale ale participanților la licitațiile organizate de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a decis că solicitarea certificatului GMP ca condiție obligatorie pentru produsele licitate: vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule și accesorii este inoportună (f.d. 15).

Verificând legalitatea deciziei instanței de apel prin prisma argumentelor invocate în recurs, Colegiul constată că, instanța de apel a examinat superficial elementele ce formează obiectul acțiunii precum și cadrul normativ aplicabil în speță.

Potrivit recomandărilor avizului nr. 11 din 2008 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind calitatea hotărârilor judecătorești, o motivație și o analiză clară sunt cerințele fundamentale ale hotărârilor judecătorești și un aspect important al dreptului la un proces echitabil. Pentru a răspunde cerințelor procesului echitabil, motivarea ar trebui să evedențieze, că judecătorul a examinat cu adevărat chestiunile esențiale ce i-au fost prezentate.

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Conform art. 3 din Legea contenciosului administrativ, obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie actele administrative, cu caracter normativ și individual, prin care este vătămat un drept recunoscut de lege al unei persoane, inclusiv al unui terț, emise de : a) autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi; b) subdiviziunile autorităților publice; c) funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b).

Potrivit art. 33<sup>1</sup> alin. (3) lit. j) din Legea nr. 221 din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar-veterinară pentru obținerea avizelor sanitar-veterinare de import, export sau tranzit, agenții economici vor depune la Agenție următoarele seturi de documente (în copii și în original): pentru efectuarea operațiunilor de import/export cu produse biologice și produse farmaceutice de uz veterinar: cererea-tip al cărei model este prezentat în anexa nr. 9; copia de pe certificatul de înregistrare de stat a unității; copia de pe certificatul de înregistrare a produsului biologic sau a produselor farmaceutice de uz veterinar în Republica Moldova; copia de pe licența de activitate.

Totodată potrivit art. 33<sup>1</sup> alin. (4) din aceeași lege, solicitarea altor documente decât cele prevăzute la alin. (3) nu se admite.

Conform art. 4 din Hotărârea nr. 93 din 15.02.2012 cu privire la aprobarea Regulilor de bună practică de producere a medicamentelor de uz veterinar, producătorii de produse farmaceutice veterinare, în activitatea sa, urmăresc ca toate operațiunile de producere a medicamentelor să se efectueze prin respectarea prevederilor bune practici de producere și în conformitate cu autorizația sanitar-veterinară, eliberată de către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, potrivit prevederilor art. 18 al Legii nr. 221-XVI din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar-veterinară. Importatorii de medicamente de uz veterinar sînt

obligați să prezinte autorității sanitar-veterinare competente documente confirmatoare că acestea au fost produse de producători autorizați, conform standardelor de bună practică de producere prevăzute în legislația națională.

Potrivit definiției legale, litigiu de contencios administrativ - litigiu pasibil de soluționare de către instanța de contencios administrativ competentă, generat fie de un act administrativ, fie de nesoluționarea în termenul legal a unei cereri privind recunoașterea unui drept recunoscut de lege, în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică sau un funcționar al acestei autorități. Totodată, actul administrativ reprezintă manifestarea juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării executării sau executării în concret a legii. Actului administrativ, în sensul prezentei legi, este asimilat contractul administrativ, precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

Colegiul notează că, acțiunea înaintată de reclamant conține două pretenții distincte: 1) dispunerea anulării răspunsului ANSA nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 la cererea prealabilă și 2) dispunerea ANSA să introducă prezentarea certificatului GMP de la producător ca cerință de calificare obligatorie la toate procedurile de achiziții publice și la importul medicamentelor de uz veterinar și produselor farmaceutice veterinare desfășurate ulterior datei depunerii cererii de chemare în judecată (inclusiv la toate tipurile de vaccinuri de uz veterinar și tuberculin).

Cu referire la prima pretenție, Colegiul notează că, răspunsul ANSA nr. 01-6/1440 din 21 august 2015 nu constituie un act administrativ în accepțiunea Legii contenciosului administrativ, ci reprezintă poziția autorității publice pe marginea solicitărilor recurentului de introducere a cerinței obligatorii de prezentare a certificatului GMP în cadrul procedurii de achiziții a produselor farmaceutice de uz veterinar care de altfel nu produce efecte juridice și nu este susceptibil să afecteze drepturile și interesele legitime a FPC „Decebal-Impex” SRL. Mai mult ca atât, cererea prealabilă care a constituit obiect al prezentului răspuns oferit de ANSA face referire la licitația repetată nr. 15/01400 organizată în luna iunie 2015 pentru achiziționarea de vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule și accesorii și nicidecum asupra unui act administrativ pretins a fi ilegal sau în privința nesoluționării în termen a unei cereri.

Abordarea este distinctă în cazul pretenției înaintate de FPC „Decebal-Impex” ce vizează dispunerea ANSA să introducă prezentarea certificatului GMP de la producător ca cerință de calificare obligatorie la toate procedurile de achiziții publice și la importul medicamentelor de uz veterinar și produselor farmaceutice veterinare desfășurate ulterior datei depunerii cererii de chemare în judecată (inclusiv la toate tipurile de vaccinuri de uz veterinar și tuberculin) or, la acest capitol instanța de apel a omis să examineze minuțios elementele definitorii ale obiectului pricinii prin determinarea statutului subiecților procesuali, identificarea voinței reale a reclamantului prin elucidarea sensului sintagmei polisemantice “dispunerea” precum și a naturii pretenției înaintate care în formula expusă în cererea de chemare în judecată creează incertitudine ce rezidă în evidențierea dezideratului propriu-zis al reclamantului de emiteră a unui act administrativ ce ar prevedea necesitatea prezentării certificatului GMP de către persoanele participante la operațiunile de achiziții publice sau de import a medicamentelor/produselor farmaceutice de uz veterinar fie dispunerea ANSA de organiza în viitor licitațiile în condițiile solicitate.

Colegiul reține că, aplicarea art. 265 lit. a) din Codul de procedură civilă, este una eronată chiar și în ipoteza susținută de instanța de apel deoarece procedura civilă înglobează în sine procedura în acțiune civilă, procedura în ordonanță, procedura specială și în

particular procedura contenciosului administrativ iar, prezența în Codul de procedură civilă a unui capitol distinct care reglementează procedura contenciosului administrativ confirmă raționamentele evidențiate (capitolul XXII). Prin urmare, orice litigiu deferit spre examinare instanțelor de judecată cu excepția celor ce țin de ramura dreptului penal și contravențional urmează a fi examinate în ordinea procedurii civile în calitate de procedură de drept comun.

Totodată, nu este justificată constatarea instanței de apel a litigiului pendinte aflat la Judecătoria Buiucani mun. Chișinău cu privire la anularea de către FPC „Decebal-Impex” SRL a licitației repetate nr. 15/01400 pentru achiziționarea de vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule și accesorii or, la materialele cauzei nu există probe ce ar dovedi aceste circumstanțe, deși constatarea specificată nu poate avea vre-un impact asupra speței în vederea încetării prezentului proces civil.

Dat fiind faptul că, instanța de apel a determinat superficial caracterul litigiului dedus judecății și a aplicat eronat prevederile art. 265 lit. a) din Codul de procedură civilă, iar corectarea acestor erori nu este posibilă în ordine de recurs, Colegiul ajunge la concluzia de admite recursul declarat de FPC „Decebal-Impex” SRL, a casa decizia Curții de Apel Chișinău din 19 ianuarie 2016 cu restituirea pricinii spre rejudecare în Curtea de Apel Chișinău.

La rejudecarea pricinii, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și reexaminând pricina să emită o hotărâre legală și întemeiată cu respectarea drepturilor procedurale ale părților.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) din Codul de procedură civilă, Colegiul civil comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

#### d e c i d e

Se admite recursul declarat de Firma de producție și comerț „Decebal-Impex” societate cu răspundere limitată.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău din 19 ianuarie 2016 în pricina civilă la cererea de chemare în judecată înaintată de Firma de producție și comerț „Decebal-Impex” societate cu răspundere limitată împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cu privire la anularea răspunsului și obligarea introducerii cerinței cu restituirea pricinii spre rejudecare în Curtea de Apel Chișinău.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței,  
Judecătorul

Valeriu Doagă

Judecătorii

Iuliana Oprea

Ala Cobăneanu

Galina Stratulat

Oleg Sternioală