

DECIZIE

12 aprilie 2017

municipiul Chișinău

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

În componența:

Președintele ședinței, judecătorul – Tatiana Vieru,
Judecători – Iurie Bejenaru, Oleg Sternioală,
Tamara Chișcă-Doneva, Svetlana Filincova

examinând recursurile declarate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și a FPC „Decebal-Imprex” SRL,

în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a FPC „Decebal-Imprex” SRL către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Achiziții Publice privind anularea actelor administrative,

împotriva deciziei Curții de Apel Chișinău din 21.12.2016, prin care au fost respinse apelurile declarate de FPC „Decebal-Imprex” SRL și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, și menținută hotărârea Judecătoriai Buiucani, mun. Chișinău din 14.04.2016,

c o n s t a t ă :

La 17.08.2015, reclamantul FPC „Decebal-Impex” SRL a depus cerere de chemare în judecată împotriva Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) și Agenției Achiziții Publice (AAP) privind anularea actelor administrative.

În motivarea acțiunii a indicat că, în luna ianuarie 2015, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a anunțat licitația nr. 14/02820 din 16.02.2015, pentru achiziționarea de vaccinuri, antigeluri, dezinfectanți, scule și accesorii.

Conform condițiilor de calificare la licitație, a fost indicat că ofertanții vor prezenta obligatoriu certificat GMP de la producător.

Reclamantul a prezentat oferta, însă Agenția a anulat licitația. Ulterior, Agenția a anunțat licitația nr. 15/00665, referitor la același obiect de achiziții, cu condiția prezentării obligatorii a certificatului GMP (și ISO) de la producător, ca condiție de calificare la licitație, însă licitația dată a fost anulată.

La 12.06.2015, Agenția a publicat în buletinul achizițiilor publice nr. 44 anunțul despre licitația publică repetată nr. 15/01400, cu același obiect de achiziții ca și cele două licitații anulate anterior - vaccinuri, antigenuri, dezinfectanți, scule

și accesorii, cu condiția de calificare - certificat ISO sau GMP, pentru toate tipurile de vaccinuri și tuberculinuri.

De această dată, însă față de condițiile de calificare enunțate la 2 licitații anterioare anulate în capitolul 3 al FDA, p.16, se indică ca condiție de calificare prezentarea de Certificat ISO sau GMP pentru toate tipurile de vaccinuri și tuberculin. În acest fel, ANSA ilegal a favorizat mai multe companii importatori de produse veterinare de la producători care nu dețin certificat de GMP.

În opinia reclamantului, această situație contravine normelor legislației naționale și europene, astfel, depunând contestația nr. 36 din 12.06.2015 la AAP și ANSA, prin care a solicitat rectificarea pachetului de documente / FDA la licitația dată. Prin răspunsul ANSA cu nr.01-6/1062, contestația a fost respinsă.

După primirea răspunsului, a depus la Agenția Achiziții Publice dezacordul la răspunsul ANSA, invocând încălcările comise de ANSA. Prin decizia din 17.07.2015, emisă de către AAP, a fost respinsă contestația.

Consideră că acțiunea de excludere de către ANSA din condițiile de calificare a prezentării certificatului GMP de la producător este ilegală. Ulterior, a aflat că excluderea prezentării certificatului GMP, ca condiție de calificare la licitație, a fost efectuată de către ANSA, la cererea scrisă a unui ofertant care deține o parte mare din piața produselor veterinare de la producătorii ce nu dețin certificat GMP, și anume, „Vetzoagro” SRL. De asemenea, reclamantul a aflat că în afară de răspunsul inițial al ANSA, prin care ANSA a refuzat „Vetzoagro” SRL să excludă certificatul GMP, ANSA s-a adresat la Comisia Medicamentelor Veterinare pentru a obține certitudine pe situația cu aplicarea GMP.

La scrisoarea dată, Comisia Medicamentelor Veterinare a răspuns către ANSA că obligatoriu pe toate procedurile de achiziții ANSA urmează să se solicite de la ofertanți, ca cerință de calificare la licitație, certificatul GMP de la producător. Astfel, reieșind din modificările ilegale introduse de ANSA, aceasta a admis spre participare la licitație, inclusiv și un șir de companii care au făcut oferte cu produse veterinare incluse de la producători ce nu dețin certificat GMP, prin ce a încălcat legislația în vigoare și drepturile reclamantului, care conformându-se legii a contractat cu producătorii autorizați, deținători de certificate GMP, și a prezentat ofertă conform cerințelor de calificare.

Mai mult, s-a depistat că majoritatea ofertanților la licitație au inclus în oferta TVA, la cota de 20%, necătând la faptul că la data licitației la produsele veterinare respective se aplica cota redusă de 8%, ceea ce este ilegal. Necătând la acest fapt, ANSA nu a descalificat întreprinderile care au prezentat oferte incorecte cu cota de TVA greșită. Faptul că la produsele obiect de achiziție la licitație sunt supuse cotei de 8% TVA se confirmă inclusiv prin scrisoarea IFPS din 06.08.2015.

Astfel, reclamantul, a solicitat anularea actului Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor de respingere a contestației nr. 01-6/1062 din 23.06.2015; anularea deciziei Agenției Achiziții Publice nr. 336/15 din 08.07.2015; dispunerea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor să introducă ca cerință de calificare în documentele de licitație pe Licitația nr. 15/01400 prezentarea obligatorie a certificatului GMP de la producător; dispunerea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor să descalifice toți ofertanții la Licitația nr. 15/01400,

care nu dețin certificat GMP de la producător, și să descalifice toți ofertanții la Licitarea nr. 15/01400 care au indicat în ofertă cota de 20% TVA.

La 09.09.2015, reclamantul FPC „Decebal-Impex” SRL a depus cerere suplimentară, prin care a solicitat anularea deciziei Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr. 01-6/1428 din 20.08.2015 privind desemnarea câștigătorilor la licitația nr. 15/01400, în partea ce ține de loturile nr. 1-8 inclusiv și procesul verbal al grupului de lucru cu privire la evaluarea ofertelor nr. 15/01400/001 din 18.08.2015.

Prin hotărârea Judecătoriai Buiucani, mun. Chișinău din 14 aprilie 2016, acțiunea a fost admisă parțial. S-a constatat ca fiind neîntemeiat refuzul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr.01-1062 din 23.06.2015 la contestația FPC „Decebal Impex” SRL din 12.06.2015 și s-a anulat decizia Agenției Achiziții Publice nr.336/15 din 08.07.2015, în partea ce ține de respingerea contestației din 12.06.2015 depusă de FPC „Decebal Impex” SRL; s-a anulat procesul-verbal al grupului de lucru a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cu privire la evaluarea ofertelor nr. 15/01400/001 din 18.08.2015 la procedura de achiziție publică nr. 15/01400 din 13.07.2015, în partea ce ține de rezultatele evaluării ofertelor pentru loturile nr. 1-8; decizia Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr.01-6/1428 din 20.08.2015 privind desemnarea câștigătorilor la Licitarea nr. 15/01400, în partea ce ține de desemnarea câștigătorilor pentru loturile nr. 1-8 și s-a încasat în mod solidar de la Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Achiziții Publice, în beneficiul FPC „Decebal Impex” SRL, cu titlu de cheltuieli de judecată, suma de 12840 de lei, inclusiv 10000 de lei pentru servicii de asistență juridică și 2840 de lei cheltuieli de executare. În rest pretențiile au fost respinse.

Prin decizia Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016, au fost respinse apelurile declarate de de FPC „Decebal-Impex” SRL și Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și menținută hotărârea primei instanțe.

La 17.02.2017, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a declarat recurs împotriva deciziei enunțate, prin care a solicitat admiterea recursului și casarea deciziei Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016.

În motivarea recursului a indicat că, instanța de apel nu a examinat pricina sub toate aspectele, nu a verificat și nu a apreciat probele și înscrisurile prezentate.

La 17.03.2017, FPC „Decebal-Impex” SRL a depus cerere de recurs, prin care a solicitat admiterea recursului și casarea parțială a deciziei Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016 și a hotărârii Judecătoriai Buiucani, mun. Chișinău din 14 aprilie 2016, cu adoptarea unei hotărâri noi de admitere integrală a acțiunii.

În motivarea recursului a indicat că instanțele ierarhic inferioare nu au aplicat prevederile legale care urmau să fie aplicate și au interpretat eronat prevederile legale.

La 30.03.2017, SRL „Vetfarm” a depus referință la cererea de recurs a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin care a solicitat admiterea cererii de recurs și casarea integrală a deciziei instanței de apel.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră recursurile întemeiate și care urmează a fi admise, din următoarele considerente.

Prevederile art. 239 CPC stabilesc că, instanța de judecată își întemeiază hotărârea numai pe circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședința de judecată.

Potrivit art. 240 alin. (1) CPC, la deliberarea hotărârii, instanța judecătorească apreciază probele, determină circumstanțele care au importanță pentru soluționarea pricinilor, care au fost sau nu stabilite, caracterul raportului juridic dintre părți, legea aplicabilă soluționării pricinii și admisibilitatea acțiunii.

Din conținutul normelor enunțate se deduce că, hotărârea judecătorească trebuie să cuprindă motivele de fapt și de drept care au format convingerea instanței, arătându-se atât motivele pentru care s-au admis, cât și cele pentru care s-au înlăturat cererile părților.

În mod necesar, o hotărâre judecătorească trebuie să cuprindă în motivarea sa argumentele pro și contra care au format, în fapt și în drept, convingerea instanței cu privire la soluția pronunțată, argumente care, în mod necesar, trebuie să se raporteze, pe de o parte, la susținerile și apărările părților, iar, pe de altă parte, la dispozițiile legale aplicabile raportului juridic dedus judecății, în caz contrar se va considera lipsită de suport probator și legal, și pronunțată cu nerespectarea prevederilor legale.

Verificând legalitatea deciziei Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016, prin prisma normelor de drept pre-citate, a argumentelor invocate în cererile de recurs, Colegiul reține că, soluția instanței de apel, nu întrunește condițiile unui proces echitabil în sensul art. 6 CEDO, având în vedere faptul că această soluție nu este motivată, în condițiile în care nu sunt analizate raporturile juridice dintre părți prin prisma susținerilor, apărărilor și probelor de la dosar. Or, instanța judecătorească (judecătorul) trebuie să răspundă cu argumente la fiecare dintre criticile și mijloacele de apărare invocate de părți.

Pornind de la concluzia instanței de apel, precum că: „decizia Agenției Achiziții Publice nr. 336/15 din 08.07.2015, prin care a fost respinsă contestația reclamantului, nu constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ”, calificând-o ca un răspuns la o cerere prealabilă, instanța de recurs reține că, ajungând la o asemenea concluzie, instanța de apel nu a ținut a cont de faptul că, în procedura contenciosului administrativ, pe lângă posibilitatea de contesta actul administrativ, emis de o autoritate publică, pot fi contestate acțiunile/inacțiunile autorității publice și/sau a funcționarului public. Or, în sensul prevederilor Legii contenciosului administrativ, răspunsul autorității publice la o cerere prealabilă se echivalează noțiunii de „acțiuni ale autorităților publice”, definindu-se ca manifestarea de voință a acestora, care nu îmbracă forma unui act administrativ, dar care a fost manifestată, în legătură cu exercitarea anumitor atribuții stabilite prin lege, la caz, actul administrativ prin care s-a respins contestația reclamantului privind operarea unor modificări la pachetul de documente al licitației publice nr.

15/01400. Deci, instanța urma să se pronunțe asupra temeiniciei sau netemeiniciei acestuia.

Această poziție a instanței de apel vine în contradicție cu o altă poziție a instanței în care s-a constatat ca fiind neîntemeiat refuzul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor nr. 01-6/1062 din 23.06.2015 la contestația FPC „Decebal-Impex” SRL din 12.06.2015. Adică, într-un caz, refuzul Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, la contestația reclamantului, este considerat de către instanța de apel ca obiect de examinare în contenciosul administrativ, iar în alt caz nu.

Este de menționat că, nu poate fi considerat drept un act administrativ răspunsul unei autorități publice care cuprinde punctul de vedere cu privire la interpretarea unei legi sau a unui act administrativ normativ, deoarece răspunsul în cauză nu produce nici un efect juridic față de persoana care l-a solicitat. Răspunsul autorității publice care atestă date existente în evidența unei autorități publice, de asemenea, nu constituie un act administrativ producător de efecte juridice.

La fel, nu pot fi considerate ca act administrativ scrisorile, care conțin o informație (o poziție) a unei autorității publice, deoarece acestea nu sunt de natură să atingă un drept al persoanei recunoscut de lege și, respectiv, ele nu pot constitui obiect de examinare în contenciosul administrativ.

În atare circumstanțe, nu poate fi îndreptățită calificarea instanței de apel în privința deciziei nominalizate ca un răspuns la o cerere prealabilă, care nu este obiect de examinare în contenciosul administrativ, în cazul în care contestația este definită ca cale de atac prin opoziție la executarea unei hotărâri (decizii) sau prin care se cere anularea ei.

Este dificilă și concluzia instanței de apel, precum că nu sunt temeiuri de anulare a contractelor încheiate în baza licitației desfășurate pe motiv că sunt consumate.

Vis-a vis de această concluzie, Colegiul reține că instanța de apel a ezitat să-și motiveze soluția din punctul de vedere al efectelor unei asemenea soluții și al legăturii cauzale, în situația în care a fost dispusă anularea deciziei nr. 336/15 din 08.08.2015 a Agenției Achiziții Publice, deciziei nr. 01-6/1428 din 20.08.2015 a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, a procesului-verbal al grupului de lucru al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor cu privire la evaluarea ofertelor nr. 15/01400/001 din 18.08.2015 la procedura de achiziție publică nr. 15/01400 din 13.07.2015, în partea ce ține de rezultatele evaluării, și, totodată, având în vedere faptul că reclamantul nici nu a înaintat pretenții ce țin de anularea contractelor încheiate ca urmare a licitației, ci a înaintat pretenții privind descalificarea tuturor ofertanților de medicamente (produse farmaceutice) de uz veterinar la Licităția 15/04100, care nu au prezentat certificatul GMP. Astfel, instanța depășindu-și competența stabilită prin prevederile legale, afirmațiile instanței de apel neavând la bază argumente covârșitoare întru combaterea deplină a afirmațiilor apelanților, precum că soluția primei instanțe este una întemeiată.

În același timp, instanța de apel concluzionând că, Licităția nr. 15/04100 a avut loc cu încălcarea prevederilor legale, deoarece a fost exclusă de către Agenția

Națională pentru Siguranța Alimentelor obligativitatea prezentării certificatului GMP, a ezitat să verifice, prin prisma prevederilor Legii privind activitatea sanitar-veterinară nr. 221-XVI din 19.10.2007 în coroborare cu prevederile Legii privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007 (abrogată la 30.04.2016), la ce etapă legislația în vigoare impune prezentarea documentației perfectate în conformitate cu standardele de bună practică de producere (GMP) de către importatorii de medicamente de uz veterinar: la etapa înregistrării produselor farmaceutice, ulterior înregistrării, prezumându-se că preparatul corespunde tuturor cerințelor, sau este o condiție specială, obligatorie, de participare a operatorului economic la procedurile de achiziții publice, fapt care determină caracterul superficial de examinare a pricinii de către instanța de apel.

Mai mult, fiind admise capetele de cerere privind anularea deciziei nr. 336/15 din 08.08.2015 a Agenției Achiziții Publice, deciziei nr. 01-6/1428 din 20.08.2015 a Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, a procesului-verbal al grupului de lucru al Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, instanța de apel nu a răspuns la argumentele cererilor de apel, în sens că, nu a dat o motivare amplă, clară și explicită în ceea ce privește dacă actele contestate de către reclamant sunt de natură să-i lezeze drepturile și interesele acestuia, în așa mod, soluția instanței de apel fiind una contrară principiului potrivit căruia hotărârile trebuie să fie motivate, iar nerespectarea acestui principiu conduce la casarea actului judecătoresc de dispoziție prin prisma prevederilor Codului de procedură civilă, or, rolul fiind acela de a se asigura o bună desfășurare a justiției și pentru a se putea exercita controlul judiciar de către instanțele superioare.

De altfel, chiar Curtea Europeană a Drepturilor Omului (cauza Achina împotriva României, cauza Gheorghe împotriva României) subliniază rolul pe care motivarea unei hotărâri îl are pentru respectarea art. 6 paragraf 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și arată că dreptul la un proces echitabil nu poate fi considerat efectiv decât dacă susținerile părților sunt examinate de către instanță, aceasta având obligația de a proceda la un examen efectiv al mijloacelor, argumentelor și elementelor de a proba sau cel puțin de a le aprecia.

În conformitate cu art. 373 CPC:

(1) instanța de apel verifică, în limitele cererii de apel, ale referințelor și obiecțiilor înaintate, legalitatea și temeinicia hotărârii atacate în ceea ce privește constatarea circumstanțelor de fapt și aplicarea legii în primă instanță.

(2) În limitele apelului, instanța de apel verifică circumstanțele și raporturile juridice stabilite în hotărârea primei instanțe, precum și cele care nu au fost stabilite, dar care au importanță pentru soluționarea pricinii, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces.

(3) În cazul în care motivarea apelului nu cuprinde argumente sau dovezi noi, instanța de apel se pronunță în fond, numai în temeiul celor invocate în primă instanță.

(4) Instanța de apel nu este legată de motivele apelului privind legalitatea hotărârii primei instanțe, ci este obligată să verifice legalitatea hotărârii în întregul ei.

(5) Instanța de apel este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

Pe cale de consecință, o hotărâre judecătorească trebuie să respecte cerințele art. 6 paragr. 1 CEDO, deoarece, potrivit jurisprudenței Curții Europene, noțiunea de proces echitabil prezumă ca o instanță internă să examineze, în mod real, problemele esențiale care i-au fost supuse analizei, cel puțin pentru a le aprecia relevanța.

Prin urmare, instanța de apel nu se poate limita să preia total sau parțial motivarea instanței de fond, ci trebuie să analizeze din nou cauza și să răspundă argumentat la criticile și mijloacele de apărare invocate de părți.

În concluzie, a nu motiva o hotărâre și a nu prezenta argumentele pentru care au fost înlaturate susținerile părților, echivalează cu o necercetare a fondului cauzei, fapt care conduce la casarea actului judecătoresc de dispoziție contestat.

Astfel, din considerentele arătate, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursurile, de a casa hotărârea Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016 și de a remite pricina spre judecare în Curtea de Apel Chișinău.

La judecarea pricinii, instanța urmează să țină cont de cele menționate, creând condiții obiective și reale participanților la proces și judecând pricina, să emită o hotărâre întemeiată și legală.

Având în vedere cele expuse și în conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. c) CPC, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție,

DECIDE:

Se admit recursurile declarate de Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și FPC „Decebal-Imprex” SRL.

Se casează decizia Curții de Apel Chișinău din 21 decembrie 2016, în pricina civilă la cererea de chemare în judecată a FPC „Decebal-Imprex” SRL către Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Achiziții Publice privind anularea actelor administrative, cu remiterea pricinii spre rejudecare la Curtea de Apel Chișinău, în alt complet de judecată.

Decizia nu se supune nici unei căi de atac.

Președintele ședinței,
judecătorul -

Tatiana Vieru,

Judecători:

Iurie Bejenaru,

Oleg Sternioală,

Tamara Chișcă-Doneva,

Svetlana Filincova