

Dosarul nr. 3ra-1440/2018

Prima instanță, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani (O. Cojocaru)
Instanța de apel, Curtea de Apel Chișinău (I. Cimpoi, I. Secrieru, A. Danilov)

DECIZIE

05 decembrie 2018

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Valeriu Doagă
Svetlana Filincova
Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Galina Stratulat

examinând recursul declarat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică,
în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu
Răspundere Limitată „Crioleal-Com” împotriva Agenției pentru Supraveghere
Tehnică cu privire la anularea parțială a actelor de control și a calcului din
borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor executate,

împotriva deciziei din 08 mai 2018 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost
admis apelul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată „Crioleal-Com”, casată
hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani și emisă
o nouă hotărâre,

c o n s t a t ă :

La 23 octombrie 2017 SRL „Crioleal-Com” a depus cerere de chemare în
judecată împotriva Inspecției de Stat în Construcție (la moment Agenția pentru
Supraveghere Tehnică) cu privire la anularea parțială a actelor de control și a
calcului din borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor.

În motivarea acțiunii a invocat că în rezultatul controlului efectuat la 26 iulie
2017 de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică a volumelor și costului
lucrărilor de construcție efectuate de SRL „Crioleal-Com”, la următoarele obiecte:
reparația parțială a sistemului de încălzire la sediul Primăriei or. Criuleni, reparația
sistemului de încălzire la sediul Primăriei com. Boșcana, r-nul. Criuleni, lucrări de
reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii „Andrieș” din sat. Izbiște,
lucrări de reparație capitală a sistemului de încălzire la Casa de Cultură din sat.
Slobozia-Dușca, r-nul. Criuleni, lucrări de reparație a sistemului de încălzire la
grădinița de copii din sat. Cruglic, r-nul. Criuleni, repararea sistemului de încălzire
la Casa de Cultură din sat. Jevreni, r-nul. Criuleni, procurarea și instalarea a două
cazane, reparația parțială a sistemului de încălzire la Centrul de cultură și tineret „Gr.

Sîrbu”, au fost întocmite acte de control cu constatările anumitor exagerări în sumă totală de 216 669, 09 lei și Borderourile de recalculare a valorilor și costurilor efectuate la obiectivele menționate.

Reclamanta a precizat că la 07 august 2017 a înaintat Agenției pentru Supraveghere Tehnică cereri prealabile de contestare a actelor de control efectuate la cele 9 obiective indicate, prin care și-a exprimat dezacordul în ceea ce privește calcularea TVA la sumele constatate de Agenția pentru Supraveghere Tehnică a fi exagerate, constatând diferențe între sumele calculate de către ultimul și pârâtă, iar ca urmare a fost solicitată recalcularea sumelor determinate ca fiind exagerate.

SRL „Crioleal-Com” a punctat că prin răspunsul primit la 26 septembrie 2017 de la Agenția pentru Supraveghere Tehnică, i-a fost comunicat faptul că argumentele invocate în cererile prealabile de contestare nu pot servi temei pentru recalcularea sumei exagerate.

Reclamanta a indicat dezacordul cu actele de control efectuate la cele 9 obiective și Borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor efectuate în actele respective.

Astfel, în opinia sa, actele date contravin prevederilor legale precum și au fost emise cu încălcarea procedurii, care constă în calcularea repetată a TVA la serviciile executate.

A solicitat anularea parțială a actelor de control a Agenția pentru Supraveghere Tehnică și a calculului din borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor efectuate de SRL „Crioleal-Com” la obiectele indicate, în partea sumei de 36 111, 51 de lei.

Prin hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani a fost respinsă acțiunea.

La 18 decembrie 2017 SRL „Crioleal-Com” a declarat apel împotriva hotărârii din 13 decembrie 2017 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a hotărârii primei instanțe cu emiterea unei noi hotărâri de admitere a cererii de chemare în judecată.

Prin decizia din 08 mai 2018 a Curții de Apel Chișinău s-a admis apelul declarat de SRL „Crioleal-Com”, s-a casat hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătorei Chișinău, sediul Buiucani și s-a emis o nouă hotărâre de admitere a acțiunii; s-a anulat actul de control nr.77 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „lucrări de reparație a sistemului de încălzire la Grădinița de copii din s. Cruglic, r-nul Criuleni” în partea sumei de 6 629,80 de lei; s-a anulat actul de control nr.78 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „reparația parțială a sistemului de încălzire la Grădinița pentru copii din s. Jevreni, r-nul Criuleni” în partea sumei de 1 574, 37 de lei; s-a anulat actul de control nr.79 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „reparația parțială a sistemului de încălzire la sediul Primăriei or. Criuleni” în partea sumei de 1 406,24 de lei; s-a anulat actul de control nr.80 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „procurarea și instalarea a două cazane reparația parțială a sistemului de încălzire la Centrul de Cultură și Tineret „Gr. Sîrbu” Criuleni în partea sumei de 1 414,65 de lei; s-a anulat actul de control nr.81 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „reparația sistemului de încălzire la Casa de Cultură din

s. Jevreni, r-nul Criuleni” în partea sumei de 8 621,26 de lei ; s-a anulat actul de control nr.82 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „lucrări de reparație la Oficiul Medicilor de Familie Jevreni, r-nul Criuleni” în partea sumei de 852,01 lei; s-a anulat actul de control nr.83 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „reparația sistemului de încălzire la sediul Primăriei comunei Boșcana, r-nul Criuleni” în partea sumei de 2 646,05 lei; s-a anulat actul de control nr.84 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „lucrări de reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii Andrieș din s. Izbiște” în partea sumei de 6 480,93 de lei; s-a anulat actul de control nr.86 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție la obiectivul „lucrări de reparație capitală a sistemului de încălzire la Casa de Cultură din s, Slobozia-Dușca, r-nul, Criuleni” în partea sumei de 5 646,53 de lei.

La 26 iulie 2018 Agenția pentru Supraveghere Tehnică a declarat recurs împotriva deciziei din 08 mai 2018 a Curții de Apel Chișinău, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel cu menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului a indicat dezacordul cu decizia instanței de apel menționând că nu au fost întrunite elementele constitutive ale contravenției, deoarece în baza actului de control nr. 77 din 26 iulie 2017 de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică nu a fost adoptată o oarecare decizie de sancționare, temei pentru care ar servi actele de control contestate.

Mai mult ca atât, SRL „Crioleal-Com” nu contestă actele de control efectuate la 9 obiecte în întregime, fiind de acord că trebuie să restituie benevol sursele financiare sustrase nelegitim din finanțele publice, nefiind de acord doar cu suma impozitului pe valoare adăugată. Necâtând la faptul că în devizele de cheltuieli înaintate spre plată și achitate de beneficiar, materialele folosite au fost incluse spre plată cu sumarea impozitului respectiv și atât timp, cât nu este o decizie de sancționare, drepturile SRL „Crioleal-Com” nu sunt lezate în niciun fel, cu atât mai mult, că anularea parțială a actelor de control nu înseamnă în mod automat absolvirea de decizia de sancționare care urmează a fi adoptată ulterior.

În conformitate cu art. 434 alin. (1) Cod de procedură civilă, recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale, dacă legea nu prevede altfel.

Materialele cauzei atestă că decizia Curții de Apel Chișinău a fost pronunțată la 08 mai 2018, expediată părților prin intermediul oficiului poștal la 08 iunie 2018, însă confirmarea recepționării acesteia de către recurent la materialele dosarului lipsește.

În aceste circumstanțe recursul, declarat de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică, la 26 iulie 2018, se consideră depus în termen.

La 01 octombrie 2018, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa SRL „Crioleal-Com” copia recursului declarat de Agenția pentru Supraveghere Tehnică, cu înștiințarea despre necesitatea depunerii referinței.

La 30 octombrie 2018 SRL „Crioleal-Com” a depus referință prin care a solicitat declararea recursului ca fiind inadmisibil sau respingerea acestuia cu

menținerea deciziei din 08 mai 2018 a Curții de Apel Chișinău, pe care o consideră legală și întemeiată.

Prin încheierea din 14 noiembrie 2018 a Curții Supreme de Justiție, recursul declarat de Agenția pentru Supraveghere Tehnică a fost considerat admisibil.

În conformitate cu art. 444 Cod de procedură civilă, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

Studiind materialele dosarului, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe cu emiterea unei hotărâri noi de respingere a acțiunii din considerentele ce urmează.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b) Cod de procedură civilă, instanța, după ce judecă recursul, este în drept să admită recursul și să caseze integral sau parțial decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe, pronunțând o nouă hotărâre.

Materialele cauzei atestă că la 26 iulie 2017 Agenția pentru Supraveghere Tehnică a efectuat controlul volumelor și costului lucrărilor de construcție efectuate de SRL „Crioleal-Com”, la următoarele obiecte: reparația parțială a sistemului de încălzire la sediul Primăriei or. Criuleni, reparația sistemului de încălzire la sediul Primăriei com. Boșcana, r-nul. Criuleni, lucrări de reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii „Andrieș” din sat. Izbiște, lucrări de reparație capitală a sistemului de încălzire la Casa de Cultură din sat. Slobozia-Dușca, r-nul. Criuleni, lucrări de reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii din sat. Cruglic, r-nul. Criuleni, repararea sistemului de încălzire la Casa de Cultură din sat. Jevreni, r-nul. Criuleni, procurarea și instalarea a două cazane, reparația parțială a sistemului de încălzire la Centrul de cultură și tineret „Gr. Sîrbu”.

Tot actele cauzei denotă că în urma efectuării controlului au fost emise: actul de control nr. 77 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „lucrări de reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii din s. Cruglic, r-nul Criuleni” prin care s-a stabilit exagerări în sumă de 39 780 de lei; actul de control nr. 78 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „reparația parțială a sistemului de încălzire la grădinița pentru copii s. Jevreni, r-nul Criuleni”, prin care s-au depistat exagerări în sumă de 9 450 de lei; actul de control nr. 79 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „reparația parțială a sistemului de încălzire la sediul Primăriei or. Criuleni” prin care s-au depistat exagerări în sumă de 8 440 de lei; actul de control nr. 80 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „procurarea și instalarea a două cazane, reparația parțială a sistemului de încălzire la Centrul de Cultură și Tineret „Gh. Sîrbu” prin care s-a stabilit exagerări în mărime de 8 490 de lei; actul de control nr.81 din 26 iulie 2016 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „reparație a sistemului de încălzire la Casa de Cultură din s. Jevreni, r-nul Criuleni” prin care s-au constat exagerări în mărime de 56 770 de lei; actul de control nr.82 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „lucrări de reparație la Oficiul medicilor de familie Jevreni, r-nul Criuleni” prin care s-au stabilit exagerări în mărime de 5 110 lei; actul de control nr. 83 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate

la obiectul „reparația sistemului de încălzire la sediul Primăriei comunei Boșcana, r-nul Criuleni” prin care s-au depistat exagerări în sumă de 15 880 de lei; actul de control nr.84 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „lucrările de reparație a sistemului de încălzire la grădinița de copii Andrieș din s. Izbiște” prin care s-a constatat exagerării în sumă de 38 860 de lei; actul de control nr.86 din 26 iulie 2017 al volumelor și costului lucrărilor de construcție executate la obiectul „lucrări de reparație capitală a sistemului de încălzire la Casa de Cultură din s. Slobozia-Dușca, raionul Criuleni” prin care a fost constatat exagerări în sumă de 33 870 de lei.

Prin cereri prealabile, SRL „Crioleal-Com” a solicitat recalcularea sumelor exagerate stabilite prin actele de control din 26 iulie 2017, însă Agenția pentru Supraveghere Tehnică l-ea respins, menționând că borderourile de recalculare a exagerărilor depistate au fost întocmite în conformitate cu prevederile Regulamentului privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții (Anexa nr.3 la Hotărârea Guvernului nr. 360 din 25 iunie 1996 cu privire la controlul de stat al calității în construcții”), Codul practic în construcții CP L001.01-2012 „Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse”.

Înaintând acțiunea în judecată împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică, SRL „Creoleal-Com” a solicitat anularea parțială a actelor de control și a calculului din borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor efectuate în partea sumei de 36 111, 51 de lei.

Fiind investită cu judecarea acțiunii în cauză, prima instanță a ajuns la concluzia netemeinicii acțiunii și respingerii acesteia.

Judecând apelul declarat de SRL „Crioleal-Com”, instanța de apel a conchis de a-l admite, a casa hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă hotărâre de admitere a acțiunii.

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție, analizând materialele anexate la dosar, în coraport cu legislația în vigoare ce guvernează raportul juridic litigios, consideră că concluzia dată de instanțele judecătorești este una greșită.

Conform art. 3 alin. (1) și (2) din Legea contenciosului administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000, 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: autoritățile publice și autoritățile asimilate acestora în sensul prezentei legi, subdiviziunile autorităților publice, funcționarii din structurile specificate la lit. a) și b), precum și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege.

Conform art. 2 din Legea enunțată, termenul „act administrativ” are semnificația de manifestare juridică unilaterală de voință, cu caracter normativ sau individual, din partea unei autorități publice în vederea organizării sau executării în concret a legii.

Ținând seama de prevederile menționate, actul administrativ poate fi definit ca fiind un act unilateral, cu caracter normativ sau individual, adoptat sau emis de către o autoritate publică sau de o persoană privată împuternicită prin lege sau printr-un

act administrativ, în mod unilateral, în baza și în vederea exercitării legii, pentru nașterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice de drept administrativ.

Astfel, raportând prevederile legale enunțate la circumstanțele cauzei, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră că, procesele verbale de control și borderourile de recalculare a exagerărilor întocmite de Agenția pentru Supraveghere Tehnică la 26 iulie 2017 în urma efectuării controlului volumelor și costurilor lucrărilor executate de către SRL „Crioleal-Com”, nu constituie acte administrative în sensul Legii contenciosului administrativ și, prin urmare, nu pot constitui obiect al acțiunii în contenciosul administrativ.

Or, procesul-verbal de control este actul premergător actului administrativ și, anume, este actul necesar care servește temei pentru adoptarea deciziei privind încasarea sumelor obținute nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorilor lucrărilor executate, act administrativ care produce efecte juridice.

Faptul că procesul verbal de control este un act premergător actului administrativ se confirmă și prin Regulamentul privind exercitarea controlului asupra utilizării investițiilor publice în construcții aprobat prin hotărârea Guvernului nr.360 din 25 iunie 1996, conform căruia după aprobarea procesului-verbal de control șeful Agenției pentru Supraveghere Tehnică adoptă, în baza depistării exagerărilor volumelor și valorii lucrărilor executate, decizia privind încasarea la bugetul de stat a sumelor obținute de antreprenor nelegitim de la exagerarea volumelor și a valorii lucrărilor executate.

Astfel, procesul-verbal de control, fiind un act preparatoriu, nu poate fi supus contestării separat de actul administrativ final, dar numai concomitent cu actul administrativ, or, la materialele cauzei nu este anexat un act administrativ în acest sens.

Reieșind din cele menționate și având în vedere că atât instanța de apel cât și prima instanță au soluționat greșit cauza, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a admite recursul, de a casa decizia instanței de apel și hotărârea primei instanțe și de a emite o nouă hotărâre cu privire la respingerea acțiunii.

În conformitate cu art. 445 alin. (1) lit. b), art.445 alin.(3) Cod 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 către Agenția pentru Supraveghere Tehnică.

Se casează decizia din 08 mai 2018 a Curții de Apel Chișinău și hotărârea din 13 decembrie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, în cauza civilă, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Crioleal-Com” împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică cu privire la anularea parțială a actelor de control și a calculului din borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor executate și se emite o hotărâre nouă prin care:

Se respinge cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Crioleal-Com” împotriva Agenției pentru Supraveghere Tehnică cu

privire la anularea parțială a actelor de control și a calcului din borderourile de recalculare a valorilor și costurilor lucrărilor executate.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Valeriu Doagă

judecătorii

Svetlana Filincova

Tamara Chișca-Doneva

Nina Vascan

Galina Stratulat