

Dosarul nr. 3ra-684/19

Prima instanță: Judecătoria Strășeni, sediul central (jud. D. Cristian)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud. M. Anton, V. Cotorobai, I. Țurcan)

DECIZIE

26 iunie 2019

mun. Chișinău

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

în componență:

Președintele ședinței, judecătorul
judecătorii

Mariana Pitic
Iurie Bejenaru
Nicolae Craiu
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând recursul depus de către Societatea cu răspundere limitată „Polimer Gaz Construcții”, reprezentată de către avocatul Mircea Patrachi,

în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu răspundere limitată „Polimer Gaz Construcții” împotriva Primăriei comunei Ghelăuza, raionul Strășeni, intervenient accesoriu Societatea cu răspundere limitată „Bulstroi-Ingineri” cu privire la anularea rezultatelor procedurii de achiziție publică,

împotriva deciziei din 17 ianuarie 2019 a Curții de Apel Chișinău, prin care au fost admise apelurile declarate de către Societatea cu răspundere limitată „Bulstroi-Ingineri” și Primăria municipiului Chișinău, a fost casată hotărârea din 23 iulie 2018 a Judecătoriei Strășeni, sediul central și a fost emisă o nouă hotărâre cu privire la respingerea acțiunii,

constată:

La data de 28 decembrie 2016 SRL „Polimer Gaz Construcții” a depus cerere de chemare în judecată împotriva Primăriei com. Ghelăuza, r-nul Strășeni cu privire la anularea rezultatelor procedurii de achiziție publică.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că, la data de 14 decembrie 2016, prin scrisoarea nr. 170 din 14 decembrie 2016, a fost informat de către pârât despre faptul că, grupul de lucru a respins oferta înaintată de către SRL „Polimer Gaz Construcții” din cadrul procedurii de achiziție publică nr. 624/16 din 06 decembrie 2016 pentru „Aprovizionarea cu apă potabilă a com. Ghelăuza (s. Saca), r-nul Strășeni”, deoarece oferta înaintată este cu preț anormal de scăzut – 72% din valoarea estimată a achiziției; operatorul economic nu a prezentat careva argumente

concludente, care ar argumenta formarea prețului; operatorul economic nu a demonstrat capacitatea tehnică de a executa calitativ și în termen contractul; operatorul economic nu a demonstrat dacă la moment mai are obligațiuni de executare a contractelor de antrepriză față de alți beneficiari; conform formularului F3.13, operatorul economic vădit nu dispune de personalul calificat necesar pentru execuția lucrărilor.

A menționat că, temeiul de drept invocat de către pârât în vederea justificării acțiunilor sale a fost art. 63 alin. (3) lit. e) și 66 alin. (2) din Legea privind achizițiile publice și pct. 137 subpct. 6) din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 669 din 27 mai 2016.

A susținut că, la data de 15 decembrie 2016, prin scrisoarea nr. 17 gh, a solicitat pârâtului reevaluarea ofertei depuse în conformitate cu prevederile legale, în caz de menținere a deciziei de descalificare și respingere a ofertei, prezentarea în termeni cât mai restrânși a informației prevăzute de pct. 155 subpct. 2) din Regulamentul enunțat și prezentarea unei copii a deciziei grupului de lucru privind evaluarea ofertelor și desemnarea câștigătorului la licitația nominalizată.

A afirmat că, în scrisoarea menționată a invocat că, pârâtul nu a respectat prevederile art. 66 alin. (3) și (4) din Legea privind achizițiile publice și nu a analizat, cercetat și nu a luat în considerare toate documentele justificative cu referire la valoarea ofertei.

A relevat că, pârâtul nu a respectat prevederile pct. 137 subpct. 6) din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 669 din 27 mai 2016 și nu a indicat care calcule din actele prezentate nu corespund rigorilor.

A mai relevat că, pârâtul nu a analizat, cercetat și nu a luat în considerare formularul F 3.13 privind personalul de specialitate propus pentru implementarea contractului.

A invocat că, pârâtul nu a respectat prevederile pct. 155 subpct. 2) din Regulamentul enunțat, deoarece din analiza scrisorii nr. 170 din 14 decembrie 2016 se observă foarte clar faptul că, pârâtul nu a comunicat numele ofertantului câștigător, precum și avantajele relative ale ofertei câștigătoare față de oferta respectivului necâștigător.

A declarat că, pârâtul nu a respectat prevederile art. 30 alin. (5) lit. b) din Legea enunțată, or, din analiza scrisorii nr. 170 din 14 decembrie 2016 se observă foarte clar faptul că, pârâtul nu a detaliat argumentele care au dus la respingerea ofertei și nici elementele ofertei, care nu au corespuns cerințelor de funcționare și performanță prevăzute în caietul de sarcini.

A notat că, pârâtul nu și-a realizat obligația legală de a informa operatorul economic despre deciziile referitoare la rezultatul selecției, la rezultatul procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice în termen de 3 zile lucrătoare de la data emiterii acestora.

A menționat că, prin scrisoarea nr. 181a din 22 decembrie 2016 Grupul de lucru a respins contestația depusă de către SRL „Polimer Gaz Construcții” fără să dea un răspuns asupra pretențiilor față de regulile de comunicare care nu au fost respectate de pârât.

A susținut că, rezultatele licitației publice au fost ilegale din motiv că, au fost emise contrar prevederilor legii și cu încălcarea procedurii stabilite.

A solicitat anularea rezultatelor procedurii de achiziție publică nr. 624/16 din 06 decembrie 2016 pentru „Aprovizionarea cu apă potabilă a com. Ghelăuza (s.Saca), r-nul Strășeni” și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin hotărârea din 01 martie 2017 a Judecătoriei Strășeni acțiunea depusă de către SRL „Polimer Gaz Construcții” a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 04 octombrie 2017 a Curții de Apel Chișinău a fost admis apelul declarat de către SRL „Polimer Gaz Construcții”, a fost casată hotărârea din 01 martie 2017 a Judecătoriei Strășeni și a fost restituită cauza spre rejudecare în primă instanță, în alt complet de judecată.

Prin încheierea din 12 februarie 2018 a Judecătoriei Strășeni, sediul central a fost atrasă în proces SRL „Bulstroi Inginering” în calitate de intervenient accesoriu.

Pe parcursul judecării cauzei SRL „Polimer Gaz Construcții”, reprezentată de către avocatul Mircea Patrachi, a depus cerere de completare a temeiurilor acțiunii, invocând că, din analiza hotărârii grupului de lucru cu privire la adjudecarea lucrărilor nr. 05/2016 din 14 decembrie 2016 se observă faptul că, din cele șapte oferte depuse au fost descalificate/respinse ofertele din partea SRL „Darnic Gaz”, SRL „Izodrom Gaz”, SRL „Aspir”, SRL „Uralis”, SRL „Polimer Gaz Construcții” și SRL „Tvarita Trans Gaz”. Astfel, condițiile de calificare au fost întrunite de un singur ofertant, SRL „Bulstroi-Inginering”.

A afirmat că, în asemenea condiții, grupul de lucru nu era în drept să atribuie contractul de achiziție publică de lucrări singurului ofertant calificat, deoarece aceasta contravine prevederilor pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 669 din 27 mai 2016.

A relevat că, pârâtul nu a prezentat nici o probă, care ar confirma deținerea de către SRL „Bulstroi-Inginering” a experienței similare necesare de a participa la licitația în cauză.

Prin hotărârea din 23 iulie 2018 a Judecătoriei Strășeni, sediul central acțiunea a fost admisă și a fost anulată procedura de achiziție publică nr. 624/16 din 06 decembrie 2016 pentru Aprovizionarea cu apă potabilă a com. Ghelăuza (s. Saca), r-nul Strășeni. În rest acțiunea a fost respinsă ca fiind neîntemeiată.

Prin decizia din 17 ianuarie 2019 a Curții de Apel Chișinău au fost admise apelurile declarate de către SRL „Bulstroi-Inginering” și Primăria mun. Chișinău, a fost casată hotărârea primei instanțe și a fost emisă o nouă hotărâre, prin care acțiunea depusă de către SRL „Polimer Gaz Construcții” ca fiind neîntemeiată.

La data de 16 aprilie 2019 SRL „Polimer Gaz Construcții”, reprezentată de către avocatul Mircea Patrachi, a depus recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestora, casarea deciziei instanței de apel și menținerea hotărârii primei instanțe.

În motivarea recursului a indicat că, nu este de acord cu decizia instanței de apel, deoarece instanța de apel nu a aplicat legea care trebuia să fie aplicată și,

anume, pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 669 din 27 mai 2016.

A menționat că, din analiza hotărârii grupului de lucru cu privire la adjudecarea lucrărilor nr. 05/2016 din 14 decembrie 2016 se observă faptul că, din cele șapte oferte depuse au fost descalificate/respinse ofertele din partea SRL „Darnic Gaz”, SRL „Izodrom Gaz”, SRL „Aspir”, SRL „Uralis”, SRL „Polimer Gaz Construcții” și SRL „Tvarita Trans Gaz”. Astfel, condițiile de calificare au fost întrunite de un singur ofertant, SRL „Bulstroi-Ingenering”.

A afirmat că, în asemenea condiții, grupul de lucru nu era în drept să atribuie contractul de achiziție publică de lucrări singurului ofertant calificat, deoarece aceasta contravine prevederilor pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul enunțat.

A relevat că, instanța de apel nu s-a pronunțat asupra argumentului invocat de către recurentă precum că, rezultatele licitației trebuiau anulate anume datorită încălcării vădite a pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul enunțat.

A invocat că, intimatul nu a prezentat nici o probă, care ar confirma deținerea de către SRL „Bulstroi-Inginering” a experienței similare necesare de a participa la licitația în cauză.

Prin referința depusă la data de 20 mai 2019 Primăria com. Ghelăuza a solicitat declararea recursului inadmisibil.

Prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018 a fost adoptat Codul administrativ al Republicii Moldova.

În conformitate cu art. 257 alin. (1) din Codul administrativ, prezentul cod intră în vigoare la 01 aprilie 2019.

În conformitate cu art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, procedurile de contencios administrativ inițiate până la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. Prin derogare, admisibilitatea unei astfel de acțiuni de acțiuni în contenciosul administrativ se va face conform prevederilor în vigoare până la intrarea în vigoare a prezentului cod. Prevederile prezentului alineat se vor aplica corespunzător pentru procedurile de apel, de recurs și de contestare cu recurs a încheierilor judecătorești.

Din sensul normei de drept enunțate urmează că, legiuitorul a optat pentru principiul aplicării imediate a noilor reglementări procedurale.

Prin urmare, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție va aprecia condițiile de admisibilitate a recursului în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) din Codul administrativ, adică conform reglementărilor anterioare intrării în vigoare a Codului administrativ.

În conformitate cu art. 247 din Codul administrativ, recursul se examinează fără înștiințarea participanților la proces.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) din Codul administrativ, examinând recursul, Curtea Supremă de Justiție adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral decizia instanței de apel și restituie cauza instanței de apel dacă, în baza limitelor stabilite de lege ale examinării recursului, nu poate adopta o soluție finală în acest caz.

Studiind materialele dosarului, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție consideră necesar de a casa integral decizia instanței de apel și de a restitui cauza instanței de apel din următoarele considerente.

Pe parcursul judecării cauzei s-a constatat că, la data de 06 decembrie 2016 Primăria com. Ghelăuza, r-nul Strășeni a petrecut licitația publică nr. 624/16 pentru aprovizionarea cu apă potabilă a com. Ghelăuza (s. Saca), raionul Strășeni.

Conform dării de seamă nr. 05/2016 din 12 decembrie 2016 privind achiziționarea lucrărilor în rezultatul procedurii de licitație publică, a fost respinsă oferta SRL „Polimer Gaz Construcții” pe motiv că, aceasta este o ofertă cu un preț anormal de scăzut - 72% din valoarea estimată a achiziției, iar operatorul economic nu a prezentat careva argumente concludente, ce ar argumenta formarea prețului (f.d.38-45, vol. I).

Prin scrisoarea nr. 164 din 12 decembrie 2016 Primăria com. Ghelăuza, r-nul Strășeni a comunicat SRL „Polimer Gaz Construcții” despre faptul că, oferta prezentată a fost clasificată ca ofertă cu prețul anormal de scăzut și a solicitat prezentarea dovezilor concrete ce țin de justificarea prețurilor.

Prin scrisoarea nr. 05gh din 13 decembrie 2016 SRL „Polimer Gaz Construcții” a informat Primăria com. Ghelăuza, r-nul Strășeni despre capacitatea de a executa lucrările enumerate în oferta depusă cu prețurile indicate în cataloagele de prețuri unitare și a anexat un set de acte întru confirmarea acesteia.

Prin scrisoarea nr. 170 din 14 decembrie 2016 Primăria com. Ghelăuza a informat SRL „Polimer Gaz Construcții” despre faptul că, oferta sa a fost respinsă din motivul că, aceasta nu a prezentat careva documente concludente, care ar argumenta formarea prețului anormal de scăzut. Mai mult, a fost menționat că, SRL „Polimer Gaz Construcții” nu a demonstrat capacitatea tehnică de a executa calitativ și în termen contractul, dacă la moment mai are obligațiuni față de ceilalți beneficiari, iar conform formularului F3.13, aceasta nu dispune de personal calificat necesar pentru execuția lucrărilor.

Conform hotărârii Grupului de lucru cu privire la adjudecarea lucrărilor nr.05/2016 din 14 decembrie 2016, Grupul de lucru, reieșind din faptul că, oferta înaintată de SRL „Polimer Gaz Construcții” este cu un preț anormal de scăzut - 72% din valoarea estimată a achiziției, iar operatorul economic nu a prezentat careva argumente concludente, ce ar argumenta formarea prețului, a decis să respingă oferta înaintată de SRL „Polimer Gaz Construcții” (f. d. 85-91, vol. I).

La data de 15 decembrie 2016 SRL „Polimer Gaz Construcții” a înaintat o cerere Primăriei com. Ghelăuza, r-nul Strășeni și Agenției Achiziții Publice, prin care a solicitat reevaluarea ofertei depuse și prezentarea unei copii a deciziei Grupului de lucru privind evaluarea ofertelor și desemnarea câștigătorului.

Prin scrisoarea nr. 181/a din 22 decembrie 2016 Primăria com. Ghelăuza, r-nul Strășeni a expediat un răspuns, prin care a informat ofertantul despre respingerea cererii din 15 decembrie 2016.

Înaintând prezenta cerere de chemare în judecată, SRL „Polimer Gaz Construcții” a solicitat anularea rezultatelor procedurii de achiziție publică nr.

624/16 din 06 decembrie 2016 pentru „Aprovizionarea cu apă potabilă a com.Ghelăuza (s. Saca), r-nul Strășeni” și încasarea cheltuielilor de judecată.

Prima instanță, fiind investită cu judecarea prezentei cauzei, a ajuns la concluzia temeiniciei acțiunii, anulând procedura de achiziție publică nr. 624/16 din 06 decembrie 2016 pentru Aprovizionarea cu apă potabilă a com. Ghelăuza (s. Saca), r-nul Strășeni, în rest respingând acțiunea ca fiind neîntemeiată.

Ulterior, instanța de apel, fiind investită cu judecarea apelurilor declarate de către SRL „Bulstroi-Ingenering” și Primăria mun. Chișinău, a ajuns la concluzia temeiniciei acestora, casând hotărârea primei instanțe și pronunțând o nouă hotărâre, prin care a respins acțiunea ca fiind neîntemeiată.

Verificând legalitatea deciziei contestate în raport cu argumentele invocate în recurs, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție reține că, decizia instanței de apel a fost adoptată cu încălcarea normelor de drept procedural, respectiv, nu poate fi menținută.

În conformitate cu art. 239 CPC, hotărârea judecătorească trebuie să fie legală și întemeiată. Instanța își întemeiază hotărârea numai pe circumstanțele constatate nemijlocit de instanță și pe probele cercetate în ședință de judecată.

În conformitate cu art. 241 alin. (5) CPC, în motivare se indică circumstanțele cauzei, constatate de instanță, probele pe care se întemeiază concluziile ei privitoare la aceste circumstanțe, argumentele invocate de instanță la respingerea unor probe, legile de care s-a călăuzit instanța.

Totodată, în conformitate cu art. 373 alin. (1), (2) și (5) CPC, 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. 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 cauzei, apreciază probele din dosar și cele prezentate suplimentar în instanță de apel de către participanții la proces. Instanța de apel este obligată să se pronunțe asupra tuturor motivelor invocate în apel.

La caz, se reține că, prima instanță, anulând procedura de achiziție publică nr.624/16 din 06 decembrie 2016 pentru Aprovizionarea cu apă potabilă a com.Ghelăuza (s. Saca), r-nul Strășeni, a reținut că, conform hotărârii grupului de lucru cu privire la adjudecarea lucrărilor nr. 05/2016 din 14 decembrie 2016, din cele șapte oferte depuse au fost descalificate/respinse ofertele din partea SRL „Darnic Gaz”, SRL „Izodrom Gaz”, SRL „Aspir”, SRL „Uralis”, SRL „Polimer Gaz Construcții” și SRL „Tvarita Trans Gaz”, iar condițiile de calificare au fost întrunite de un singur ofertant, SRL „Bulstroi-Ingenering”. Astfel, prin prisma prevederilor pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 669 din 27 mai 2016, grupul de lucru nu era în drept să atribuie contractul de achiziție publică de lucrări singurului ofertant calificat.

Din materialele dosarului rezultă că, în ședința de judecată a instanței de apel reprezentantul SRL „Polimer Gaz Construcții”, avocatul Mircea Patrachi a invocat

că, în legătură cu faptul că, nu au existat cel puțin trei ofertanți, care au întrunit condițiile de calificare stabilite, procedura de atribuire a contractului de achiziție publică, prin prisma pct. 150 subpct. 1) din Regulamentul enunțat, trebuia în mod automat anulată din proprie inițiativă.

Instanța de apel, însă, verificând legalitatea și temeinicia hotărârii primei instanțe, nu s-a pronunțat asupra acestui argument.

Așadar, contrar obligației instanței de judecată de a determina toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei, instanța de apel a omis să se pronunțe și să dea apreciere tuturor motivelor invocate în apel, fapt ce direct rezultă din prevederile art. 373 alin. (1) și (5) CPC.

Or, dreptul de a fi auzit include nu doar posibilitatea de a aduce argumente instanței, dar, de asemenea, obligația corespunzătoare a instanței de a arăta, în motivarea sa, motivele pentru care anumite argumente au fost acceptate sau respinse (speța Fomin contra Moldovei, hotărârea CEDO din 11 octombrie 2011).

Se accentuează că, dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 din Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, prezumă dreptul la o hotărâre și decizie motivată. Motivarea este o parte a hotărârii în care instanța judecătorească în mod obligatoriu își expune concluziile formulate în privința cauzei diferite spre soluționare.

Conform unei jurisprudențe constante degajate de Curtea 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 pronunța în hotărâri asupra tuturor cerințelor acțiunii, precum și argumentelor invocate de către părți într-o, respectiv, admiterea sau respingerea acestora (speța Garcia Ruiz contra Spaniei, hotărârea din 21 ianuarie 1999).

În acest sens, se reține că, actul judecătoresc trebuie să corespundă tuturor normelor de drept, să fie clar, înțeles de părțile implicate în litigiu și să răspundă în mod sigur și expres la toate cererile și obiecțiile formulate de către părți (principiul nr. 6 al Recomandării nr. R (84)5 privind principiile de procedură civilă menite pentru ameliorarea funcționării justiției, adoptată la 28 februarie 1984 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei).

Însă, la caz, instanța de apel, pronunțând decizia din 17 ianuarie 2019, a omis să satisfacă standardele procedurale relevante referitoare la conținutul actului judecătoresc, încălcând normele de drept procedural.

Astfel, din considerentele menționate și având în vedere faptul că, instanța de apel a încălcat normele de drept procedural, eroarea judiciară care nu poate fi corectată de către instanța de recurs, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a casa integral decizia instanței de apel și de a restitui cauza instanței de apel.

La rejudecarea cauzei, instanța de apel urmează să țină cont de cele menționate și rejudecând cauza, să emită o decizie întemeiată și legală, respectând dreptul garantat al părților la un proces echitabil.

În conformitate cu art. 248 alin. (1) lit. d) CPC, Completul specializat în cauze de contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție

decide:

Se casează integral decizia din 17 ianuarie 2019 a Curții de Apel Chișinău în cauza de contencios administrativ la cererea de chemare în judecată depusă de către Societatea cu răspundere limitată „Polimer Gaz Construcții” împotriva Primăriei comunei Ghelăuza, raionul Strășeni, intervenient accesoriu Societatea cu răspundere limitată „Bulstroi-Ingineri” cu privire la anularea rezultatelor procedurii de achiziție publică și se restituie cauza Curții de Apel Chișinău.

Decizia este irevocabilă.

Președintele ședinței,
judecătorul

Mariana Pitic

judecătorii

Iurie Bejenaru

Nicolae Craiu

Nina Vascan

Victor Burduh