

Dosarul nr.3ra-1134/2022
2-20108788-01-3ra-02112022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (A. Paniș)
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (A. Minciuna, V. Negru, E. Palanciuc)

Î N C H E I E R E

08 februarie 2023

mun. Chișinău

Colegiul Civil, Comercial și de Contencios Administrativ
al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
Judecători

Tamara Chișca-Doneva
Iurie Bejenaru
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoană terță Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” și Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” cu privire la anularea actului administrativ individual defavorabil,

împotriva deciziei din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respinsă cererea de apel depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, și s-a menținut hotărârea din 27 mai 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 03 septembrie 2020, ulterior completată, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” a formulat cerere de chemare în judecată în procedura contenciosului administrativ împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” solicitând anularea deciziei nr.03d-537-20 din 04 august 2020 a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. Totodată, a solicitat suspendarea până la soluționarea fondului cauzei desfășurarea în continuare a procedurii de achiziție publică nr.ocds-b3wdpl-MD-1592825840569 din 22 iunie 2020 „Lucrări de hidroizolare a acoperișului” de către Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină”, precum și a interzice Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” încheierea cu Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” a unui contract de achiziții publice în cadrul acestei proceduri de achiziții publice, inclusiv a se dispune suspendarea executării contractului de achiziții publice, în caz dacă un asemenea contract a fost deja încheiat de Instituția Publică Liceul Teoretic

„Ginta Latină”.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 22 iunie 2020, Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” a dispus desfășurarea procedurii de achiziție nr.ocds-b3wdp1-MD-1592825840569 „Lucrări de hidroizolare a acoperișului”.

Conform anunțului de participare publicat pe platforma de achiziții.md, criteriul de evaluare aplicat pentru adjudecarea contractului a fost cel mai mic preț.

În urma examinării ofertelor, câștigătoare a licitației publice a fost desemnată Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, însă împotriva hotărârii grupului de lucru privind atribuirea contractului de achiziție, la 17 iulie 2020, în adresa Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor a fost depusă contestație de către Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group”.

La 29 iulie 2020, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a examinat contestația depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” în ședință cu participarea autorității contractante, iar la 04 august 2020, a adoptat decizia nr.03D-537-20, prin care a admis contestația nr.02/655/20 din 17 iulie 2020 depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” pe marginea rezultatelor desfășurării procedurii de achiziție public nr.MD-1592825840569 din 06 iulie 2020 privind achiziționarea lucrărilor de hidroizolare a acoperișului Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină”; a anulat decizia nr.2 din 14 iulie 2020 de atribuire a contractului aprobat în rezultatul desfășurării procedurii de achiziție publică nr.MD-1592825840569 din 06 iulie 2020, inclusiv toate actele subsecvente acesteia; a obligat Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” ca măsură de remediere în termen de până la 5 zile de la primirea prezentei decizii, să reevalueze oferta Societății cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” primită în cadrul procedurii de achiziție publică nr.MD-1592825840569 din 06 iulie 2020, în vederea constatării caracterului de ofertă inacceptabilă a acesteia, cu luarea în considerație a constatărilor din partea motivantă a prezentei decizii; a fost obligată Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” ca în termen de 3 zile din data adoptării măsurii de remediere dispuse prin prezenta decizie, să raporteze Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor cu privire la realizarea acestor măsuri.

Reclamanta a opinat că decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este ilegală și neîntemeiată, invocând că oferta agentului economic Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” corespunde documentației de atribuire și este conformă.

În acest context, a invocat prevederile art.23 alin.(1), art.24 alin.(1) din Legea nr.131/2015. Astfel, argumentul invocat de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor precum că Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” nu a prezentat până la termenul limită de depunere a ofertelor stabilit în acest sens documentele menționate supra este unul neîntemeiată, deoarece acestea au fost depuse prin intermediul SIA „RSAP”, în următorul conținut: propunerea financiară, propunerea tehnică, garanția bancară pentru ofertă, DUAE-ul și anumite documente justificative solicitate de autoritatea contractantă în anunțul de participare.

La solicitarea Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” nr.01- 03/50 din 08 iulie 2020, a prezentat Manualul calității și Avizul aprobat în ordinea stabilită de Agenția

Supraveghere Tehnică. Manualul calității poate înlocui sistemul de management al calității ISO 9001 și sistemul de management al mediului ISO 14001 solicitate.

A mai notat că materia primă planificată pentru executarea lucrărilor de hidroizolare a acoperișului Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” este de origine europeană și dispune de toate certificatele de calitate de talie internațională și respectiv al Republicii Moldova, acestea fiind certificate de laboratoarele organismului de certificare „Certmatcon”.

Astfel, consideră că Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor eronat a admis contestația împotriva deciziei grupului de lucru cu privire la atribuirea contractului de achiziție, așa cum, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” a respectat cerințele privind documentația de atribuire.

A remarcat, că Agenția Supraveghere Tehnică la 10 iunie 2020, a eliberat Societății cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” Avizul pentru participare la licitațiile publice în care se menționează că: nu au fost înregistrate cazuri de neconformitate sau defecte care au condus la refaceri parțiale sau totale ale lucrărilor; nu au fost înregistrate cazuri în care neconformitățile au afectat lucrările de consolidare a terenului de fundație, a fundațiilor și a structurii de rezistență; nu au fost înregistrate cazuri de accidente tehnice prin încălcarea normelor tehnice și a legislației în vigoare privind calitatea lucrărilor; nu au fost înregistrate cazuri de respingere sau amânări de recepții preliminare; nu au fost înregistrate cazuri de exagerări la volume și a valorii lucrărilor executate la un nivel scăzut al calității, cu rebut sau abateri de la soluțiile de proiect; nu au fost înregistrate cazuri de ignorare a prescripțiilor, aplicare a sancțiunilor conform Codului contravențional; întreprinderea dispune de necesarul pentru executarea lucrărilor în domeniul construcțiilor.

Reclamanta a relatat că Manualul calității prezentat la solicitarea grupului de lucru, este compus din mai multe capitole ce conțin prevederi ale ISO 14001 și ISO 9001 menționate de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, mai mult ca atât, acest Manual al calității este un document mai amplu după conținut decât certificatele privind standardele menționate. Prin prezentarea Manualului calității a făcut dovada certificării companiei în privința implementării sistemului de management al calității ISO 9001 și sistemului de management al mediului ISO 14001, or manualul calității este un document normativ mai amplu decât standardele ISO menționate.

Astfel, a susținut că grupul de lucru al Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” a acționat în conformitate cu prevederile legale din domeniul achiziției publice, asigurând în acest sens respectarea principiilor de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice statuate prin prisma Legii nr.131/2015, atunci când a dispus prin decizia sa drept câștigător al procedurii de achiziție publică Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”.

Prin încheierea din 14 septembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani a fost respinsă, ca inadmisibilă, cererea formulată de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” cu privire la suspendarea procedurii de achiziții publice, în cauza de contencios administrativ deferită judecătării (f.d.37-40, vol.I).

Prin încheierea din 14 septembrie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani s-a

dispus atragerea în proces în calitate de persoană terță Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” (f.d.41-43, vol.I).

Prin hotărârea din 27 mai 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani s-a respins, ca neîntemeiată, cererea de chemare în judecată formulată de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe Instituția Publică Liceul Teoretic „Ginta Latină” și Societatea cu Răspundere Limitată „Foreco Group” cu privire la anularea deciziei nr.03d-537-20 din 04 august 2020 a Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (f.d.229, vol.I, 4-17, vol.II).

Nefiind de acord cu soluția instanței de fond, cu respectarea termenului prevăzut de art.232 din Codul administrativ, la 08 iunie 2021, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” a declarat apel împotriva hotărârii din 27 mai 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani, iar la 19 octombrie 2021, a prezentat motivarea apelului împotriva hotărârii instanței de fond solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii primei instanțe, cu pronunțarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.38-68, vol.II).

Prin decizia din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău a fost respinsă cererea de apel depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” și s-a menținut hotărârea din 27 mai 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani (f.d.89, 90-104, vol.II).

Instanța de apel a concluzionat că, hotărârea instanței de fond este întemeiată, a fost adoptată cu aprecierea corectă a probelor administrate și aplicarea justă a normelor de drept material.

Cu referire la prevederile art.15 din Legea nr.131 din 3 iulie 2015 cu privire la achizițiile publice, instanțele ierarhic inferioare au apreciat că Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor întemeiat a constatat că operatorul economic „Termoizol-AL” nu a prezentat autorității contractante certificatele solicitate, situație ce denotă că operatorul economic respectiv nu a întrunit cerințele de selecție minime impuse de către autoritatea contractantă în documentația de atribuire și anume, conform pct.16 subpct.16 acesta nu dispunea de certificatele ISO 14001 și ISO 9001.

Prin urmare, instanța de apel a apreciat, ca fiind neîntemeiat, argumentul Societății cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” precum că Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a lăsat fără o apreciere faptul că operatorul economic „Termoizol-AL” a prezentat Manualul de calitate, punctând în acest context că Manualul calității este act intern al operatorului economic prin care acesta își stabilește linii directoare în vederea asigurării calității în interiorul întreprinderii, însă atât art.23 alin.(2) cât și art.24 alin.(2) din Legea privind achizițiile publice prevede posibilitatea prezentării certificatelor echivalente emise de către organismele stabilite în statele membre ale Uniunii Europene.

Instanța de apel a notat că normele legale citate supra prevăd posibilitatea prezentării altor acte decât cele stipulate expres în anunțul de participare, totuși aceste acte ar trebui să fie echivalente celor solicitate de către autoritatea contractantă, la caz,

fiind necesare certificări din partea organismelor acreditate în vederea eliberării certificatelor ce atestă implementarea managementului calității sau de mediu.

Manualul calității nu reprezintă în sine un certificat, ci un act intern al reclamantului/apelantului, iar din aceste considerente acesta nu este o dovadă pertinentă de respectare a cerințelor din standardul internațional ISO 9001:2015 și/sau ISO 14001:2015.

În această ordine de idei, instanța de apel a concluzionat că prima instanță a elucidat pe deplin toate circumstanțele cauzei, a apreciat obiectiv și sub toate aspectele probele administrate la dosar, adoptând o hotărâre legală și întemeiată, aplicând și interpretând corect normele legale, considerente din care a respins apelul declarat de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” împotriva hotărârii din 27 mai 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani.

La 02 iulie 2022, prin intermediul poștei electronice, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.108-109, vol.II), ulterior, la 26 octombrie 2022, prin intermediul Direcției de evidență și documentare procesuală a Curții Supreme de Justiție, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, a depus recurs motivat împotriva deciziei instanței de apel, solicitând casarea deciziei contestate și a hotărârii instanței de fond, cu adoptarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.90-103, 117-132, vol.II).

În motivarea recursului a reiterat circumstanțele de fapt și de drept invocate în cererea de chemare în judecată, precum și în cererea de apel.

Suplimentar, consideră că instanța de apel nu a ținut cont de faptul că hotărârea instanței de fond este nemotivată. Astfel, consideră că au fost încălcate prevederile art.6 al CEDO referitor la toate garanțiile unui proces echitabil, începând cu lipsa exercitării eficiente a dreptului la apărare și terminând cu pronunțarea unei hotărâri total nemotivate.

Conform art.244 alin.(1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanță de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art.245 alin.(1) și (2) Cod administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Instanța de apel transmite neîntârziat Curții Supreme de Justiție recursul împreună cu dosarul judiciar. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 01 iunie 2022, în ședință publică (f.d.89, 90-104, vol.II).

Materialele cauzei atestă că la 06 iunie 2022, prin intermediul poștei electronice, Curtea de Apel Chișinău a notificat părților participante la proces dispozitivul deciziei din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.105, vol.II).

La 02 iulie 2022, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău,

solicitând casarea deciziei contestate și a hotărârii instanței de fond, cu adoptarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.108-109, vol.II).

Materialele cauzei atestă că, la 29 septembrie 2022, prin intermediul poștei electronice, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” și avocatul acesteia Sergiu Coptu au recepționat decizia motivată din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău (f.d.115, vol.II).

La 26 octombrie 2022, prin intermediul Direcției de evidență și documentare procesuală a Curții Supreme de Justiție, Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, a depus recurs motivat împotriva deciziei instanței de apel, solicitând casarea deciziei contestate și a hotărârii instanței de fond, cu adoptarea unei noi hotărâri de admitere a acțiunii (f.d.117-132, vol.II).

Astfel, instanța de recurs conchide că la depunerea recursului, de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, au fost respectate termenele prevăzute de art.245 din Codul administrativ.

La 09 noiembrie 2022, în scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, într-un termen rezonabil, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor și Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” copia recursului depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, creând astfel participanților la proces condiții egale de a cunoaște modul de derulare a procedurii în recurs, cât și le-a acordat, întru asigurarea respectării principiilor contradictorialității și disponibilității în drepturi, posibilitatea de depunere a referinței, fapt ce se confirmă prin scrisoarea de însoțire anexată la materialele dosarului (f.d.135, vol.II).

La 17 noiembrie 2022, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a depus referință la recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” împotriva deciziei instanței de apel, prin care a solicitat declararea recursului inadmisibil (f.d.136-139, vol.II).

În susținerea referinței a indicat că aprecierile făcute de prima instanță, care au fost reverificate și confirmate de instanța de apel sunt legale, temeinice, conforme cu starea de fapt și de drept a speței, considerente din care solicită declararea recursului ca fiind inadmisibil.

La 02 februarie 2023, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa Societății cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, Instituției Publice Liceul Teoretic „Ginta Latină” și Societății cu Răspundere Limitată „Foreco Group” copia referinței depuse de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor la cererea de recurs depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL” împotriva deciziei din 01 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, pentru informare (f.d.141, vol.II).

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție consideră inadmisibil recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, din următoarele motive.

Prin prisma art.246 alin.(1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție

examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin.(2) din art.246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că, din Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că, pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art.245 alin.(2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că, admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.230). Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct.85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct.45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fata instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor

respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p.141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că, cererea de recurs depusă de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, este inadmisibilă.

În conformitate cu prevederile art. art.230, 246 din Codul administrativ, Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e :

Recursul depus de Societatea cu Răspundere Limitată „Termoizol-AL”, reprezentată de avocatul Sergiu Coptu, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca – Doneva

judecători

Iurie Bejenaru

Aliona Miron