

Prima instanță : Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. M. Gandrabur)

Dosarul nr. 3r-822/20
2-20133413-02-3r-27112020

DECIZIE

30 noiembrie 2020

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții
de Apel Chișinău

În componență:

Președintele ședinței de judecată

Minciuna Anatolie

Judecătorii

Negru Veronica și Palanciuc Ecaterina

Examinând recursurile declarate de către SRL „Portavita” și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor împotriva încheierii Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani din 30 octombrie 2020, prin care s-a admis cererea de asigurare a acțiunii, în cadrul pricinii civile la acțiunea înaintată de Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Tetis International Co” și Societatea cu Răspundere Limitată „Portavita” cu privire la contestarea actelor administrative, Colegiul civil,

C o n s t a t ă :

Poziția instanței de fond :

1. La 29 octombrie 2020 reclamantul Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate a depus cerere în instanța de judecată împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Tetis International Co” (în continuare SRL „Tetis International Co”) și Societatea cu Răspundere Limitată „Portavita” (în continuare SRL „Portavita”) cu privire la anularea deciziilor nr. 03D-695-20 din 21 septembrie 2020 și nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 privind soluționarea contestațiilor formulate de către SRL „Portavita” pe marginea procedurii de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020, menținerea deciziei de atribuire a contractului de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020 în partea ce ține de desemnarea în calitate de câștigător a ofertei prezentate de către SRL „Tetis International Co”.

2. Reclamantul Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate, concomitent cu înaintarea acțiunii a solicitat suspendarea executării deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 prin care a fost admisă contestația nr. 02/953/20 din 02 octombrie 2020 depusă de către SRL „Portavita” pe marginea rezultatului desfășurării procedurii de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020, privind achiziționarea „Costumelor de maximă protecție, ochelari și viziere pentru combaterea COVID-19 necesare conform necesităților IMSP-urilor pentru anul 2020”, inițiată de către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate.
3. Prin încheierea Judecătoriai Chișinău, sediul Rîșcani din 30 octombrie 2020, s-a admis cererea de asigurare a acțiunii, în cadrul pricinii civile la acțiunea înaintată de Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe SRL „Tetis International Co” și SRL „Portavita” cu privire la contestarea actelor administrative.

Solicitarea recurentului :

4. La data de 12 noiembrie 2020, SRL „Portavita” a depus recurs, solicitând admiterea recursului și casarea încheierii instanței de fond, cu emiterea unei noi încheieri privind respingerea cererii de asigurare a acțiunii.
5. La data de 19 noiembrie 2020 Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a depus cerere de recurs împotriva încheierii instanței de fond.

Argumentele părților:

6. În motivarea recursului, recurentul SRL „Portavita” a indicat dezacordul cu încheierea contestată, indicând faptul că, prin aplicarea măsurii de suspendare a acțiunii, instanța de judecată de fapt s-a expus asupra fondului cauzei.
7. Recurentul Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a indicat faptul că, necesitatea stringentă a autorității contractante nu poate justifica vicierea procedurii de licitație deschisă. Consideră că, instanța de fond eronat a apreciat întinderea și caracterul real al prejudiciului.

Aprecierea instanței de recurs :

8. Analizând motivele invocate în recursuri, în cumul cu materialele pricinii, Colegiul civil al Curții de Apel Chișinău conchide asupra necesității respingerii cererilor de recurs, reieșind din următoarele considerente.

9. Conform prevederilor art. 243 alin. (1) lit. b) din Codul Administrativ al RM (în vigoare din 01.04.2019), *examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii : respinge recursul.*
10. Din materialele cauzei, cu certitudine s-a stabilit că, la 29 octombrie 2020 reclamantul Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate a depus cerere în instanța de judecată împotriva Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, persoane terțe Societatea cu Răspundere Limitată „Tetis International Co” (în continuare SRL „Tetis International Co”) și Societatea cu Răspundere Limitată „Portavita” (în continuare SRL „Portavita”) cu privire la anularea deciziilor nr. 03D-695-20 din 21 septembrie 2020 și nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 privind soluționarea contestațiilor formulate de către SRL „Portavita” pe marginea procedurii de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020, menținerea deciziei de atribuire a contractului de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020 în partea ce ține de desemnarea în calitate de câștigător a ofertei prezentate de către SRL „Tetis International Co”.
11. Reclamantul Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate a solicitat suspendarea executării deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 prin care a fost admisă contestația nr. 02/953/20 din 02 octombrie 2020.
12. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 30 octombrie 2020, s-a admis cererea de asigurare a acțiunii, fiind dispusă suspendarea executării deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 prin care a fost admisă contestația nr. 02/953/20 din 02 octombrie 2020 depusă de către SRL „Portavita” pe marginea rezultatului desfășurării procedurii de achiziție publică nr. 20/00139 din 02 septembrie 2020 privind achiziționarea „Costumelor de maximă protecție, ochelari și viziere pentru combaterea COVID-19 necesare conform necesităților IMSP-urilor pentru anul 2020”, inițiată de către Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate, până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătorești.
13. Nefiind de acord cu încheierea dată, SRL „Portavita” și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, au depus cereri de recurs.
14. În conformitate cu prevederile art. 214 alin. (1) și (2) din Codul Administrativ al RM, *suspendarea executării actului administrativ individual contestat poate fi solicitată de către reclamant instanței de judecată care examinează acțiunea de contencios administrativ. Reclamantul poate solicita instanței de judecată competente suspendarea executării actului administrativ individual pînă la*

înaintarea acțiunii în contencios administrativ dacă autoritatea publică investită cu soluționarea cererii prealabile a refuzat suspendarea sau nu a soluționat cererea de suspendare în termenul stabilit la art.172 alin.(3). Instanța de judecată poate dispune suspendarea executării actului administrativ individual din motivele prevăzute la art.172 alin.(2).

15. După cum rezultă din prevederile art. 172 alin. (2) din Codul Administrativ al RM, *motivele suspendării sunt : a) existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil; b) existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.*
16. Apreciind circumstanțele cauzei prin prisma normelor legale relevante speței, Colegiul Civil conchide că instanța de fond a ajuns la o concluzie justă și întemeiată privind admiterea cerințelor reclamantului de suspendare a actului administrativ contestat, din următoarele considerente.
17. Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, conform căruia, *actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.*
18. Potrivit art. 11 alin. (1) Cod administrativ, *actele administrative individuale pot fi: a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat, b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.*
19. În corespundere cu art. 171 alin. (4) Cod administrativ, *actele administrative individuale sunt executorii din momentul survenirii obligativității lor, cu excepția cazului când executarea lor este suspendată prin decizia autorității publice sau prin act judecătoresc de dispoziție. Dacă se depune o cerere de suspendare a executării actului administrativ individual, acesta poate fi executat doar după soluționarea cererii respective.*
20. Colegiul Civil reține ca justă și întemeiată concluzia instanței de fond privind admiterea cererii de suspendare a actului administrativ, or, reclamantul a indicat și probat care ar putea fi consecințele ireparabile ale actului administrativ a cărui suspendare se solicită, în temeiul cărora instanța ar putea să conchidă că neluarea măsurilor de asigurare ar avea impactul negativ prevăzut de normele legale precizate.

21. Instanța de recurs notează că, legislatorul, prin art. 214 alin. (1) și (2) din Codul Administrativ al RM, a stabilit că actul administrativ poate fi suspendat în două condiții care nu urmează a fi îndeplinite cumulativ, și anume: în cazul confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil și/sau existența pericolului iminent de producere a unor prejudicii ireparabile prin executarea în continuare a actului administrativ individual defavorabil.
22. La rândul său, atât cazul bine justificat în vederea confirmării incontestabile a existenței unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, cât și paguba a cărei iminentă producere ar fi înlăturată prin suspendarea executării actului administrativ, trebuie să fie indicate și probate în concret, nu doar afirmate prin preluarea textelor de lege, așadar cert fiind instituită obligația probării faptului că existența acestor condiții nu se prezumă, ci trebuie dovedite de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ.
23. Colegiul reține că scopul aplicării acestei teme este crearea unui climat favorabil executării unei eventuale hotărâri judecătorești, astfel pentru a fi dispusă suspendarea executării actului administrativ contestat, persoana trebuie să dovedească temeinicia solicitării, precum și faptul că suspendarea are drept scop prevenirea unui prejudiciu ireparabil.
24. Astfel, intimatul a îndeplinit obligațiunea legală de probare a faptului că existența condiției de producere iminentă a pagubei nu se prezumă, ci este dovedită de persoana lezată care a solicitat suspendarea executării actului administrativ, prin probe și înscrisuri anexate la dosar.
25. Colegiul reține că este de necontestat faptul că, actele administrative și anume, deciziile nr. 03D-695-20 din 21 septembrie 2020 și nr. 03D-766-20 din 16 octombrie 2020 privind soluționarea contestațiilor formulate de către SRL „Portavita”, se bucură de prezumția de legalitate, de prezumția de veridicitate și prezumția de autenticitate, de unde decurge principiul că actul administrativ este executoriu din oficiu (executio ex officio) și imediat, el fiind însuși titlu executoriu, fără a mai fi nevoie de investirea lui cu formulă executorie, atât timp cât judecătorul nu a intervenit pentru a paraliza executarea sau pentru a-l anula.
26. Astfel, atât timp cât autoritatea publică sau instanța de judecată, fără a avea o soluție definitivă urmare a contestării actului administrativ și este în curs de verificare a legalității actului, este echitabil ca actul administrativ contestat să nu-și producă efectele asupra celor vizați.

27. Sub acest aspect, se reține de asemenea faptul că, în procesul executării din oficiu a actelor administrative trebuie asigurat un anumit echilibru, precum și anumite garanții către particulari, întrucât acțiunile autorităților publice nu pot fi discreționare, iar legea trebuie să furnizeze individului o protecție adecvată împotriva arbitrariului.
28. Mai mult ca atât suspendarea executării actelor administrative trebuie considerată ca fiind în realitate, un eficient instrument procedural aflat la îndemâna autorității emitente sau a instanței de judecată, pentru a asigura respectarea principiului legalității, fiind echitabil ca, atât timp cât autoritatea publică sau judecătorul se află în proces de evaluare, acestea nu-și producă efectele față de cei vizați.
29. Subsecvent, Colegiul consideră că, atâta timp cât, se invocă suspiciuni rezonabile referitor la legalitatea actului administrativ, iar o decizie definitivă la caz nu a fost emisă, în opinia Colegiului, condiția expusă la art.172 al.2) lit.a) CA este întrunită, iar careva temeuri de anulare a încheierii contestate nu sunt.
30. În același context, se invocă și reglementările Recomandării Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. (89) 8 din 13 septembrie 1989 privind protecția provizorie acordată de instanță pe probleme administrative, atunci când o instanță este sesizată cu o contestație referitoare la un act administrativ, iar instanța nu a pronunțat încă o decizie, solicitantul poate cere aceleași instanțe sau unei alte instanțe competente să ia măsuri de protecție provizorie împotriva actului administrativ, că în decizia privind acordarea protecției provizorii solicitantului, instanța trebuie să ia în considerare toți factorii relevanți, inclusiv faptul că în cazul în care executarea actului administrativ este susceptibilă de a provoca daune și că acestea ar putea fi remediate cu dificultate și dacă există un caz prima-facie împotriva valabilității actului.
31. Din conținutul Recomandării abordate se desprinde că măsurile de protecție provizorie dispuse de către instanța competentă pot lua forma de suspendare a executării actului administrativ, în întregime sau parțial, prin care se dispune în totalitate sau parțial restabilirea situației care a existat la momentul adoptării actului administrativ sau la orice modificare ulterioară și de impunere asupra administrației a oricărei obligații corespunzătoare, iar măsurile de protecție provizorie nu pot aduce în nici un fel atingere deciziei care urmează să fie luată de către instanța sesizată cu privire la contestarea actului administrativ.
32. În accepțiunea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, existența unei hotărâri judecătorești inexecutorii constituie o încălcare a dreptului la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenție (Hornsby vs Grecia), acest drept

devine iluzoriu dacă sistemul legal intern al statului respectiv ar permite ca o hotărâre definitivă și obligatorie să rămână inoperantă, în detrimentul uneia dintre părți. Este de neconceput ca articolul 6 să descrie în detaliu garanțiile procedurale oferite părților - proceduri care sunt echitabile, publice și se desfășoară într-un termen cât mai scurt cu putință - fără a proteja executarea hotărârilor judecătorești; a interpreta articolul 6 ca referindu-se exclusiv la accesul în justiție și la desfășurarea procedurilor ar duce la situații incompatibile cu principiile statului de drept pe care statele contractante s-au obligat să le respecte atunci când au ratificat Convenția (*Golder vs Marea Britanie*). În interpretarea articolului 6, executarea unei hotărâri judecătorești trebuie privită ca parte integrantă a unui „proces”, mai mult, Curtea a acceptat deja acest principiu în unele cazuri referitoare la durata procedurilor (*Zappia vs Italia*).

33. Colegiul respinge argumentul recurentului SRL „Portavita”, precum că prin încheierea de suspendare instanța s-ar fi expus asupra fondului cauzei, or, la caz, prin încheierea contestată, de suspendare a deciziei, instanța de fond nu a dispus examinarea fondului cauzei, nu s-a expus asupra temeiniciei sau netemeiniciei/legalității actului administrativ, ci doar s-a expus asupra suspendării actului administrativ, reieșind din existența pericolului iminent la producerea prejudiciilor ireparabile prin actul administrativ individual defavorabil.
34. Argumentele recurentului Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, nu pot fi reținute de instanța de recurs, deoarece se referă la chestiuni ce țin de fondul cauzei, care nu face obiect de examinare în prezentul recurs.
35. Având în vedere faptul că, nu s-au constatat temeiuri pentru anularea încheierii instanței de fond, Colegiul civil al Curții de Apel Chișinău dispune respingerea recursurilor depuse.
36. Conducându-se de prevederile art. 243, 258 din Codul Administrativ al RM, Colegiul civil al Curții de Apel Chișinău,

D E C I D E :

Se resping recursurile declarate de către SRL „Portavita” și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 30 octombrie 2020.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele ședinței

Judecător

Judecător

A. Minciuna

E. Palanciuc

V. Negru