Dosarul nr. 3r-56/25; (2-24066239-02-3r-30012025)
Prima instanță: Judecătoria Chișinău sediul Râșcani (judecător Popescu Marcel)

D E C I Z I E

27 martie 2025 mun. Chișinău

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

în componența:
Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie
judecătorii Bostan Angela și Dașchevici Grigore

examinând recursul depus de SRL „Com Tex", împotriva încheierii judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, prin care în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Com Tex" către IMSP SCM „Sfânta Treime" și SRL „Anghel-Lux", cu privire la anularea deciziei grupului de lucru pentru achiziții,

a c o n s t a t a t:

Circumstanțele cauzei:

La 13 iunie 2024 SRL „Com Tex" a depus prin intermediul oficiului poștal o acțiune de contencios administrativ împotriva IMSP SCM „Sfânta Treime" și SRL „Anghel-Lux", prin care a solicitat:

- anularea deciziei grupului de lucru pentru achiziții al IMSP SCM „Sfânta Treime" privind atribuirea contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1 către SRL „Anghel-Lux";
- anularea, în cazul încheierii sale, contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1, încheiat cu SRL „Anghel-Lux";
- obligarea grupului de lucru pentru achiziții al IMSP SCM „Sfânta Treime" să reexamineze rezultatele achiziției publice de mică valoare din 26.04.2024 și să ia decizia de atribuire a contractului de achiziții publice către SRL „Com Tex";
- încasarea cheltuielilor de judecată.

Poziția instanței de fond.

Prin încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Com Tex" (f.d. 60-63).

Solicitarea recurentului:

La 17 ianuarie 2025 SRL „Com Tex" a depus recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe.

Termenul de declarare a recursului:

În temeiul art. 242 Cod administrativ, recursul împotriva încheierii judecătorești se depune motivat la instanța de judecată care a emis încheierea contestată, în termen de 15 zile de la notificarea încheierii judecătorești, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Din materialele cauzei rezultă că încheierea a fost emisă la 20 decembrie 2024, fiind comunicată recurentului la 02 ianuarie 2025, iar recursul a fost depus prin intermediul oficiului poștal la 17 ianuarie 2025, astfel încît Colegiul conchide că recursul a fost declarat în termen.

Argumentele părților:

În motivarea recursului recurentul a invocat că nu este de acord cu încheierea primei instanțe. Consideră că actele contestate (decizia comisiei de achiziții a IMSP „Sfânta Treime” privind atribuirea contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1 către SRL „Anghel-Lux” și contractul de achiziție publică încheiat cu SRL „Anghel-Lux”) prin natura, scopul și efectele lor juridice, constituie acte administrative în sensul art. 10 din Codul administrativ.

Încheierea judecătorească contestată încalcă dreptul constituțional la acces liber și nestingherit la justiție (art. 20 din Constituție), constituie un obstacol în realizarea drepturilor civile ale participanților la proces privind accesul la justiție și un proces echitabil, garantate de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Menționează recurentul că practica judiciară privind soluționarea unor astfel de cazuri juridice analizează situațiile similare în contextul prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului și jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, care a constatat în repetate rânduri că accesul la justiție riscă să fie grav afectat în cazul stabilirii unor restricții excesive ale drepturilor procedurale.

Comunicarea actelor:

În scopul asigurării unui proces echitabil în ordine de recurs, Curtea de Apel Centru a remis în adresa intimaților copia cererii de recurs depusă de SRL „Com Tex”, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

La 26 martie 2025 reprezentantul intimatului IMSP SCM „Sfânta Treime” a depus referința, solicitând respingerea recursului.

Aprecierea instanței de recurs:

Analizând legalitatea și temeinicia încheierii atacate, prin prisma argumentelor invocate de recurent și a materialelor din dosar, Colegiul consideră recursul întemeiat, care urmează a fi admis iar încheierea primei instanțe anulată, din considerentele ce succed.

Conform art. 241 Cod administrativ, încheierile primei instanțe și ale instanței de apel pot fi contestate cu recurs, separat de hotărâre, în cazurile prevăzute de prezentul cod și de alte legi. Încheierile primei instanțe și ale instanței de apel care nu se contestă separat cu recurs pot fi contestate odată cu fondul, dacă prezentul cod sau alte legi nu prevăd pentru încheierile judecătorești nici o cale de atac. Pentru contestarea cu recurs a încheierilor judecătorești se aplică corespunzător prevederile cap. III din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.

În corespundere cu art. 243 alin. (1) lit. c), (2) Cod administrativ, examinînd recursul împotriva încheierii judecătorești, instanța adoptă una dintre următoarele decizii: anulează încheierea și adoptă o nouă încheiere. Instanța competentă soluționează recursul împotriva încheierilor judecătorești fără ședință de judecată. Dacă consideră necesar, instanța competentă poate cita participanții la proces.

Prin prisma art. 194 alin. (1) Cod administrativ, în procedura în prima instanță, în procedura de apel și în procedura de examinare a recursurilor împotriva încheierilor judecătorești, se soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept.

Din materialele dosarului rezultă cu certitudine că, la 26 aprilie 2024 autoritatea contractantă - IMSP SCM „Sfânta Treime” a desfășurat procedura de achiziție publică de valoare mică (ocds-b3wdpl-M-171326374590) și a luat decizia de atribuire a contractului de achiziție publică către SRL „Anghel-Lux”.

La 30 aprilie 2024 IMSP SCM „Sfânta Treime” a expediat în adresa SRL „Com Tex” o scrisoare cu nr. 01-13/352, prin care agentul economic a fost informat că în urma evaluării

procedurii de achiziție ofertele companiei nu au fost apreciate câștigătoare, din motivul prețului majorat. (f.d. 7)

La 15 mai 2024 SRL „Com Tex” a depus la IMSP SCM „Sfânta Treime” o cerere prealabilă, prin care a solicitat anularea deciziei comisiei de achiziție privind atribuirea contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1 către SRL „Anghel-Luc”; anularea (în cazul semnării acestuia) contractului de achiziție publică pentru locul nr. 1 încheiat cu SRL „Anghel Lux”; reexaminarea rezultatelor achiziției publice de mică valoare din 26.04.2024 și adoptarea deciziei de atribuire a contractului de achiziție publică către SRL „Com-Tex”. (f.d. 17-19, 20)

La 27 mai 2024 IMSP SCM „Sfânta Treime” a expediat în adresa SRL „Com-Tex” răspunsul la cererea prealabilă din 15.05.2024, invocând că ofertele au fost evaluate inclusiv în baza mostrelor prezentate, iar oferta cu cel mai mic preț al SRL „Anghel-Lux” a fost desemnată a fi câștigătoare. (f.d. 22)

La 13 iunie 2024 SRL „Com-Tex” a depus prin intermediul oficiului poștal o acțiune de contencios administrativ împotriva IMSP SCM „Sfânta Treime” și SRL „Anghel-Lux”, prin care a solicitat: anularea deciziei grupului de lucru pentru achiziții al IMSP SCM „Sfânta Treime” privind atribuirea contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1 către SRL „Anghel-Lux”; anularea, în cazul încheierii sale, contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1, încheiat cu SRL „Anghel-Lux”; obligarea grupului de lucru pentru achiziții al IMSP SCM „Sfânta Treime” să reexamineze rezultatele achiziției publice de mică valoare din 26.04.2024 și să ia decizia de atribuire a contractului de achiziții publice către SRL „Com Tex”; încasarea cheltuielilor de judecată.

Prin încheierea judecătorului Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, în temeiul art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ, a fost declarată inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ înaintată de SRL „Com Tex” (f.d. 60-63).

În motivarea încheierii judecătorul primei instanțe a invocat că pretențiile titularului acțiunii sunt îndreptate în exclusivitate împotriva IMSP SCM „Sfânta Treime”, care însă nu este autoritate publică și nu acționează în regim de putere publică, iar actele (acțiunile/inacțiunile) acesteia nu dețin substanță administrativă, în sensul conferit de lege.

La fel, judecătorul a reținut că pretenția reclamantului referitor la anularea deciziei grupului de lucru pentru achiziții, este o pretenție care nu vizează o activitate administrativă a unei autorități publice, nu se referă la un act administrativ și nu este emis de o autoritate publică, iar acest fapt determină inadmisibilitatea acțiunii.

La 17 ianuarie 2025 SRL „Com Tex” a depus recurs împotriva încheierii Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, solicitând anularea încheierii primei instanțe.

Completul judiciar analizând situația de fapt din prezenta speță, în raport cu circumstanțele care au importanță pentru elucidarea chestiunii admisibilității acțiunii în contencios administrativ, menționează că soluția primei instanțe despre declararea inadmisibilității acțiunii, este greșită, aceasta fiind rezultată din aplicarea și interpretarea eronată a legii și a circumstanțelor cauzei, motiv din care încheierea contestată urmează a fi anulată, cu remiterea cauzei la rejudecare, din considerentele ce succed.

Conform art. 3 Cod administrativ, legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținîndu-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.

În conformitate cu art. 5 Cod administrativ, activitatea administrativă reprezintă totalitatea actelor administrative individuale și normative, a contractelor administrative, a actelor reale,

precum și a operațiunilor administrative realizate de autoritățile publice în regim de putere publică, prin care se organizează aplicarea legii și se aplică nemijlocit legea.

Conform art. 10 alin. (1) Cod administrativ, 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.

Conform art. 17 Cod administrativ, drept vătămat este orice drept sau libertate stabilit/stabilită de lege căruia/căreia i se aduce atingere prin activitate administrativă.

În conformitate cu art. 20 din Codul administrativ, dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod.

Conform art. 189 alin. (1) Cod administrativ, orice persoană care revendică încălcarea unui drept al său prin activitatea administrativă a unei autorități publice poate înainta o acțiune în contencios administrativ.

Art. 207 alin. (1) și alin. (2) lit. e) Cod administrativ prevede că, instanța verifică din oficiu dacă sunt întrunite condițiile pentru admisibilitatea unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Dacă este inadmisibilă, acțiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs. Acțiunea în contencios administrativ se declară inadmisibilă în special când reclamantul nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Completul judiciar reiterează că, în speță, obiect al controlului judecătoresc constituie decizia grupului de lucru pentru achiziții al IMSP SCM „Sfânta Treime”, adoptată la 26 aprilie 2024, privind atribuirea contractului de achiziție publică pentru lotul nr. 1 către SRL „Anghel-Lux”.

Materialele cauzei atestă că, valoarea estimată fără TVA a achiziției publice desfășurate de IMSP SCM „Sfânta Treime” privind achiziționarea „Articol textile și uz casnic (scutece) pentru anul 2024” este în mărime de 48 000 MDL.

În conformitate cu prevederile pct. 2 din Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 870/2022, achizițiile publice de valoare mică reprezintă contractele care au ca obiect achiziția de bunuri, prestarea de servicii sau executarea de lucrări, planificate și încheiate de către autoritățile/entitățile contractante, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile prevăzute la art.2 alin.(1) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice și la art.1 alin.(1) din Legea nr.74/2020 privind achizițiile în sectoarele energeticii, apei, transporturilor și serviciilor poștale.

Conform art.2 alin.(1) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, (1) Prezenta lege se aplică contractelor de achiziții publice, cu excepția celor specificate la art.5, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală cu sau mai mare decît următoarele praguri:

a) pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii, altele decît cele menționate la lit.c) – 300000 de lei;

b) pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 375000 de lei;

c) pentru contractele de achiziții publice care au ca obiect servicii sociale și alte servicii specifice enumerate în anexa nr.2 – 600000 de lei.

Ținând cont de faptul că, valoarea estimată fără TVA constituie 48 000 lei, prevederile Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice, nu sunt aplicabile în prezenta speță, obiectul

procedurii de achiziție care constituie obiectul litigiului încadrându-se în achizițiile publice de valoare mică.

Conform pct. 54 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 870/2022, Autoritatea/entitatea contractantă, în termen de cel mult 3 zile de la stabilirea ofertei câștigătoare, publică informația despre rezultatele achiziției, prin desemnarea în SIA "RSAP" a operatorului economic câștigător, precum și indică atât motivele respingerii, în cazul ofertelor respinse, cât și motivele descalificării, în cazul ofertanților descalificați.

În conformitate cu pct. 74 din Regulament, Litigiile apărute în procesul realizării achizițiilor publice de valoare mică se soluționează de către instanța judecătorească competentă. Actele administrative individuale emise de către autoritățile publice în procesul realizării achizițiilor de valoare mică ce încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, pot fi revindecate printr-o acțiune în contenciosul administrativ.

Așadar, în motivarea încheierii judecătorul primei instanțe a invocat că pretențiile titularului acțiunii sunt îndreptate în exclusivitate asupra IMSP SCM „Sfânta Treime", care nu este autoritate publică și nu acționează în regim de putere publică, iar actele (acțiunile/inacțiunile) acesteia nu dețin substanță administrativă, în sensul conferit de lege.

La fel, judecătorul a reținut că pretenția reclamantului referitor la anularea deciziei grupului de lucru pentru achiziții este o pretenție care nu vizează o activitate administrativă a unei autorități publice, nu se referă la un act administrativ și nu este emis de o autoritate publică, iar acest fapt determină inadmisibilitatea acțiunii.

Raportând cadrul legal citat la circumstanțele speței, Completul judiciar consideră că judecătorul primei instanțe a ajuns la o concluzie greșită despre faptul că SRL „Com Tex" nu poate revendica încălcarea, prin activitatea administrativă, a unui drept în sensul art.17.

Or, Decizia IMSP SCM „Sfânta Treime" de desemnare a câștigătorului achiziției publice este actul final emis pe marginea procedurii desfășurate, iar prin prisma pct. 74 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 870/2022, un astfel de act se contestă printr-o acțiune în contenciosul administrativ.

Aici este relevant de menționat prevederile art. 44 alin. (1) din Codul administrativ, care prevede că, (1) Participanți la procedura administrativă sînt: autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Respectiv, SRL „Com Tex" fiind participantul procedurii administrative de achiziție publică de valoare mică, se încadrează în prevederile art. 17 Cod administrativ în coroborare cu art. 74 din Regulament, fiind în drept să pretindă că prin activitatea administrativă desfășurată i s-a adus atingerea unor drepturi sau libertăți stabilite de lege.

Completul de judecată nu este de acord cu argumentele invocate de prima instanță în actul judecătoresc contestat, precum că acțiunea urmează a fi declarată inadmisibilă inclusiv din motiv că „[...] *pretențiile titularului acțiunii sunt îndreptate în exclusivitate asupra IMSP SCM „Sfânta Treime", care însă nu este autoritate publică și nu acționează în regim de putere publică, iar actele (acțiunile/inacțiunile) acesteia nu dețin substanță administrativă, în sensul conferit de lege*. […]"

Or, art. 1 din Legea nr. 131/03.07.2015 privind achizițiile publice, stabilește expres că noțiunea de „*achiziție publică"* semnifică procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sînt destinate sau nu unui scop public.

În conformitate cu prevederile art. 13 alin. (1), (2) din Legea nr. 131/2015, (1) Autorități contractante sînt autoritățile publice, definite în legislația Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane. (2) Persoană juridică de drept public este orice entitate care întrunește cumulativ următoarele condiții:

a) este constituită pentru a răspunde exclusiv unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

b) dispune de personalitate juridică;

c) activitatea acesteia este asigurată cu bani publici sau gestiunea acesteia constituie obiectul controlului din partea autorităților publice ori a altor persoane juridice de drept public, sau consiliul ei de administrație, de conducere ori de supraveghere este format, în proporție de peste 50%, din membri numiți de către entitățile menționate.

În conformitate cu prevederile pct. 3 din Regulamentul de organizare și funcționare al Instituției Medico-Sanitare Publice „Sfânta Treime", aprobat prin Ordinul Ministerului Sănătății nr. 620 din 17.07.2024, coordonat prin decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 6/1 din 12.04.2024, IMSP SCM „Sfânta Treime" este o unitate sanitară de utilitate publică, cu personalitate juridică, care exercită atribuții de instituție municipală și asigură asistență medicală din momentul aprobării prezentului Regulament de către Ministerul Sănătății și înregistrării la Agenția Servicii Publice.

În conformitate cu pct. 4 din Regulament, IMSP Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime" este subordonat Consiliului Municipal Chișinău.

Conform pct. 10 din Regulament, IMSP Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime" este o instituție medico-sanitară publică ce beneficiază de toate drepturile ce decurg din calitatea sa de persoană juridică de drept public, dispune de ștampilă și formular cu siglă de antet, gestionează mijloacele financiare ale bugetelor componente ale bugetului public național prin contul unic trezorerial. Pentru restul mijloacelor financiare are conturi proprii în bancă, inclusiv valutare.

Pct. 18 lit. d) din Regulament stipulează că, pentru realizarea scopului și obiectivelor sale, Instituția este mandatată cu următoarele atribuții funcționale: […] d) procurarea echipamentului, medicamentelor și a consumabilelor necesare pentru prestarea serviciilor medicale, precum și altor bunuri necesare pentru activitatea sa, cu respectarea procedurilor legale de achiziție și a prezentului Regulament.

În lumina celor relatate, Completul judiciar concluzionează că IMSP Spitalul Clinic Municipal „Sfânta Treime" este autoritatea contractantă în sensul noțiunii reglementate de Legea nr. 131/2015, respectiv actele emise de instituția respectivă în cadrul procedurii de achiziții publice pot a fi contestate prin prisma pct. 74 din Regulamentul aprobat prin HG nr. 870/2022, adică printr-o acțiune în contencios administrativ, fapt ce denotă inaplicabilitatea în speță a prevederilor art. 207 alin. (2) lit. e) Cod administrativ în privința participantului procedurii administrative desfășurate, care beneficiază de dreptul de a contesta actul administrativ emis în cadrul acestei proceduri, adică decizia privind desemnarea câștigătorului.

Astfel, întru evitarea încălcării dreptului recurentei la un proces echitabil și accesul la justiție pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime, instanța de recurs concluzionează asupra necesității admiterii recursului declarat de SRL „Com Tex", anulării integrale a încheierii primei instanțe, cu restituirea cauzei pentru rejudecare, în aceiași instanță și același complet de judecată.

În conformitate cu prevederile art. 243 alin. (1) lit. c) Cod administrativ, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții de Apel Centru,

D E C I D E :

Se admite recursul depus de SRL „Com Tex”.

Se anulează încheierea Judecătoriei Chișinău sediul Râșcani din 20 decembrie 2024, cu remiterea cauzei la rejudecare, în aceiași instanță și același complet de judecată.

Decizia este irevocabilă din momentul emiterii.

Președintele completului, judecătorul Mîra Ghenadie

Judecătorii Bostan Angela

Dașchevici Grigore