Instanța de fond: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud. L. Holevițcaia)
Dosarul nr. 3a-698/23 (2-21173090-02-3a-31052023)

D E C I Z I E

22 octombrie 2025 mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru

Completul de Contencios Administrativ în componența:

Preşedintele completului, judecătorul	Sîrbu Victoria
Judecătorii	Bagrin Lucia și Cașcaval Andrei
Grefier	Papuc Daniela

examinând în ședință publică, apelul declarat de SRL „Fors Computers” împotriva hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 februarie 2023, adoptată în cauza de contencios administrativ, la acțiunea înaintată de SRL „Fors Computers” către Inspectoratul General de Carabinieri, cu privire la anularea actelor,

C O N S T A T Ă:

Pretențiile reclamantului:

În data de 24 noiembrie 2021 SRL „Fors Computers”, s-a adresat în Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani cu acțiune în contencios administrativ împotriva Inspectoratul General de Carabinieri cu privire la anularea actelor.

În fapt, reclamantul a reținut că, la 4 mai 2021, între Inspectoratul General de Carabinieri, în calitate de autoritate contractantă și SRL „Fors Computers”, în calitate de operator economic, a fost încheiat contractul nr. 52-BN privind achiziționarea echipamentelor de radiocomunicații în standard TETRA, obiectul achiziției constituindu-l terminalele radio portabile.

A arătat reclamantul că, ulterior încheierii contractului, a transferat în contul pârâtului suma de 117.091,16 lei cu titlu de garanție de bună execuție. Potrivit clauzelor contractuale și anexei nr. 3 la contract, termenul de executare a obligației de livrare era de 60 de zile, din momentul înregistrării contractului la Ministerul Finanțelor, astfel încât bunurile urmau a fi livrate până la 17 august 2021.

Reclamantul a susținut că, livrarea a fost realizată cu întârziere, la 01 octombrie 2021, din motive independente de voința sa, și anume ca urmare a crizei

mondiale a componentelor electronice necesare pentru asamblarea dispozitivelor contractate.

A invocat că, această împrejurare a fost comunicată pârâtului pe parcursul executării contractului, inclusiv, prin corespondența purtată între părți. În acest sens, a menționat că la 16 august 2021 pârâtul a expediat somația privind executarea contractului, la 18 august 2021 reclamantul a transmis explicații detaliate referitoare la imposibilitatea executării obligației în termen, la 20 august 2021 grupul de lucru al autorității contractante a decis respingerea argumentelor prezentate, iar la 21 august 2021 pârâtul i-a comunicat atât această decizie, cât și faptul începerii calculării penalităților.

Reclamantul a mai arătat că ulterior, la 26 august 2021 și 13 septembrie 2021, au fost expediate scrisori de informare repetată, iar la 08 octombrie 2021, după livrarea bunurilor, a transmis din nou explicații privind cauza întârzierii, anexând și confirmarea emisă de compania producătoare.

A susținut că, la 11 octombrie 2021 pârâtul i-a comunicat decizia grupului de lucru privind reținerea sumei de 105.381,90 lei din mijloacele bănești, transferate cu titlu de garanție de bună execuție, că la 12 octombrie 2021 a formulat cerere prealabilă prin care a solicitat revizuirea deciziei de reținere, iar prin răspunsul din 21 octombrie 2021 aceasta a fost respinsă.

Totodată, reclamantul a subliniat că, deși livrarea a avut loc cu întârziere, bunurile au fost efectiv livrate și recepționate de către autoritatea contractantă, astfel încât nu se poate reține existența unui refuz de executare a obligațiilor contractuale.

În drept, reclamantul a indicat prevederile art. 68 alin. (8) și alin. (9) din Legea privind achizițiile publice, pct. 10 din contractul de achiziții, intitulat „Sancțiuni”, art. 224 alin. (1) lit. a), c) din Codul administrativ, art. 68 alin. (8) din Legea privind achizițiile.

Obiecțiile pârâtului:

În fapt, pârâtul Inspectoratul General de Carabinieri, prin referința depusă la 23 decembrie 2021, a reținut că nu recunoaște acțiunea formulată de SRL „Fors Computers”, considerând pretențiile acesteia neîntemeiate și solicitând respingerea cererii de chemare în judecată.

A arătat că, raporturile juridice dintre părți au izvorât din licitația publică nr. ocds-b3wdp1-MD-1614002963324 din 25 martie 2021, având ca obiect achiziționarea echipamentului de radiocomunicații în standard TETRA, în urma căreia reclamantei i-a fost adjudecat contractul de achiziții nr. 52-BN, încheiat la 04 mai 2021.

A susținut că, pentru garantarea executării corespunzătoare a obligațiilor contractuale, reclamanta a constituit garanția de bună execuție în sumă de 117.091,16 lei, reprezentând 5% din valoarea contractului, această garanție având,

în opinia pârâtului, rolul de a proteja interesele autorității contractante și de a asigura respectarea obligațiilor asumate de operatorul economic.

Pârâtul a menționat că, obiectul contractului îl constituia livrarea terminalelor radio portabile TETRA, inclusiv 18 bucăți de încărcătoare multiple, în cantitate de 150 bucăți, precum și a terminalelor radio mobile TETRA, în cantitate de 36 bucăți, valoarea totală a contractului fiind de 2.341.823,16 lei, inclusiv TVA.

A arătat că, potrivit condițiilor contractuale și specificației de preț anexate, termenul de livrare era de 60 de zile calendaristice de la data înregistrării contractului la Ministerul Finanțelor, contractul fiind înregistrat la Trezoreria de Stat la 18 iunie 2021, astfel încât termenul-limită de livrare era 17 august 2021.

Pârâtul a reținut că, reclamanta nu și-a executat obligația de livrare în termen, bunurile fiind livrate efectiv abia la 01 octombrie 2021, potrivit facturii fiscale nr. EAA007087341, ceea ce a determinat o întârziere de 45 de zile calendaristice.

A invocat că, anterior expirării termenului contractual, la 16 august 2021, autoritatea contractantă a expediat o comunicare electronică, prin care a atras atenția asupra necesității executării corespunzătoare și în termen a obligațiilor contractuale.

A mai arătat că, la 17 august 2021, reclamanta a comunicat prin poșta electronică faptul că, bunurile urmau să fie livrate în cursul săptămânii respective, justificând întârzierea prin lipsa globală de cipuri și a componentelor necesare producerii echipamentelor, cu mențiunea că informații suplimentare privind livrarea urmau a fi oferite ulterior.

Pârâtul a susținut că, prin scrisoarea nr. 2624 din 18 august 2021, reclamanta a informat că echipamentele se află la etapa de livrare la depozitul logistic pentru expediere și a reiterat că întârzierea era cauzată de problemele globale din industria IT și de restricțiile pandemice, menționând totodată că depune toate eforturile pentru livrarea acestora cât mai curând.

A reținut că, argumentele prezentate de reclamantă au fost examinate de Grupul de lucru pentru achiziții al IGC, iar prin procesul-verbal nr. 87 din 20 august 2021 s-a decis că motivele invocate nu se încadrează în condițiile prevăzute de pct. 7 din contract referitoare la evenimentul în afara controlului, nefiind, astfel, apte să justifice neexecutarea obligației contractuale în termen.

A mai indicat că, în baza acestei decizii, prin scrisoarea nr. 1/9-1335 din 21 august 2021, recepționată de reclamantă la 23 august 2021, i s-a comunicat neexecutarea obligațiilor contractuale și începerea calculării penalității de întârziere prevăzute la pct. 10.3 din contract, începând cu 18 august 2021.

Pârâtul a arătat că, ulterior, prin scrisoarea nr. 59-08/2021 din 26 august 2021, reclamanta a informat că livrarea bunurilor este afectată de incendiul produs

la una dintre fabricile din Japonia aparținând unui furnizor de module radio pentru terminalele TETRA, estimând livrarea în perioada 13–30 septembrie 2021.

A reținut că aceste explicații au fost din nou examinate de Grupul de lucru pentru achiziții al IGC, care, prin procesul-verbal nr. 94 din 08 septembrie 2021, a constatat din nou că motivele invocate nu se încadrează în condițiile pct. 7 din contract și, în consecință, a decis calcularea răspunderii materiale pentru bunurile nelivrate, în temeiul pct. 10.3 din contract, în cuantum de 0,1% pentru fiecare zi de întârziere, fără a depăși 5% din valoarea totală a contractului.

A mai menționat că, prin scrisoarea nr. 1/9-1436 din 13 septembrie 2021, reclamanta a fost informată, repetat, despre decizia Grupului de lucru și despre continuarea calculării penalității de întârziere începând cu 18 august 2021.

A arătat că bunurile au fost livrate în cele din urmă la 01 octombrie 2021, iar ulterior Grupul de lucru pentru achiziții, prin procesul-verbal nr. 110 din 08 octombrie 2021, a decis aplicarea penalității în sumă de 105.381,90 lei, pentru încălcarea termenului de livrare, cu reținerea acestei sume din garanția de bună execuție și virarea diferenței de 11.709,26 lei în contul furnizorului.

Pârâtul a mai reținut că, în aceeași zi, reclamanta a remis scrisoarea nr. 81-10/2021, însoțită de explicațiile producătorului „Sepura", prin care a susținut că întârzierea ar fi fost determinată de o situație de forță majoră. Pârâtul a arătat însă că, potrivit pct. 7.3 din contract, asemenea circumstanțe trebuiau confirmate printr-un certificat eliberat de organul competent din țara părții care le invocă, iar întrucât un asemenea act nu a fost prezentat, simpla scrisoare a producătorului nu putea fi considerată suficientă pentru a proba existența unui eveniment în afara controlului și pentru a înlătura răspunderea contractuală.

A menționat că, decizia privind aplicarea penalității era deja adoptată și comunicată operatorului economic, astfel încât, prin scrisoarea nr. 1/9-1583 din 11 octombrie 2021, reclamanta a fost informată oficial despre reținerea penalității în sumă de 105.381,90 lei din cuantumul garanției de bună execuție, cu restituirea diferenței rămase.

Pârâtul a accentuat că întârzierea a fost calculată pentru 45 de zile calendaristice și că, potrivit pct. 10.3 din contract, penalitatea pentru fiecare zi de întârziere era de 2.341,82 lei, suma totală de 105.381,90 lei fiind reflectată și în raportul nr. 1965 din 04 octombrie 2021.

În concluzie, pârâtul a susținut că reclamanta a încălcat clauzele contractuale referitoare la termenul de livrare și la executarea corespunzătoare a obligațiilor asumate, iar reținerea penalității din garanția de bună execuție este întemeiată atât contractual, cât și legal.

Totodată, a arătat că acceptarea bunurilor de către autoritatea contractantă nu echivalează cu exonerarea reclamantei de răspundere pentru executarea tardivă, iar prin scrisorile expediate pe parcursul executării contractului IGC și-a rezervat

dreptul de a calcula și pretinde penalitatea aferentă întârzierii, inclusiv prin reținerea acesteia din garanția de bună execuție.

A conchis pârâtul că susținerile reclamantei derivă dintr-o interpretare eronată a prevederilor contractului și a cadrului normativ aplicabil în materia achizițiilor publice, motiv pentru care a solicitat respingerea acțiunii ca neîntemeiată.

În drept, pârâtul a invocat art. 68 alin. (8) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, art. 76 alin. (5) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, art. 31 alin. (7) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, art. 74 alin. (8) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, pct. 91 din Ordinul ministrului finanțelor nr. 115/2021, pct. 7 din contract, pct. 7.3 din contract, pct. 10.3 din contract, pct. 2.1 din contract, pct. 6.1 lit. a) din contract și art. 224 alin. (1) lit. f) din Codul administrativ.

Poziţia instanţei de fond:

Prin hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 februarie 2023, s-a respins acțiunea în contencios administrativ depusă de SRL „Fors Computers” împotriva Inspectoratul General de Carabinieri privind anularea actului administrativ individual defavorabil - decizia nr.1/9-1583 din 08.10.2021, a deciziei adoptate în procedura prealabilă - decizia nr.1/9-1651 din 21.10.2021 și obligarea emiterii actului administrativ individual favorabil de restituire a sumei reținute în mărime de 105381,90 lei, ca fiind neîntemeiată.

Solicitarea apelantului:

Nefiind de acord cu soluția primei instanțe, SRL „Fors Computers” a declarat cerere de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 februarie 2023, cu emiterea unei noi decizii prin care acțiunea reclamantului să fie admisă.

Termenul de declarare a apelului:

Potrivit art.232 alin.(1) și (2) din Codul administrativ, apelul se depune la instanţa de judecată care a emis hotărîrea contestată în termen de 30 de zile de la pronunţarea dispozitivului hotărîrii, dacă legea nu stabileşte un termen mai mic.

Motivarea apelului se prezintă la instanţa de apel în termen de 30 de zile de la data notificării hotărârii motivate.

Din materialele cauzei rezultă că, dispozitivul hotărârii instanței de fond a fost pronunțat public la data de 15 februarie 2023, iar apelul nemotivat a fost declarat la data de 22 februarie 2023. Hotărârea motivată a fost expediată apelantului la 10 aprilie 2023 iar apelul motivat a fost depus la 3 mai 2023.

Prin urmare, Colegiul constată că atât apelul nemotivat, cât și cel motivat au fost depuse în interiorul termenului legal.

Argumentele participanților la proces:

În motivarea apelului, SC „Fors Computers” SRL a solicitat admiterea

apelului, casarea hotărârii Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, din 15 februarie 2023 și pronunțarea unei noi decizii, prin care acțiunea să fie admisă integral, cu anularea deciziei nr. 1/9-1583 din 08 octombrie 2021 și a deciziei nr. 1/9-1651 din 21 octombrie 2021, precum și cu obligarea intimatului la restituirea sumei reținute în mărime de 105.381,90 lei.

A arătat apelantul că, la 4 mai 2021, Inspectoratul General de Carabinieri, în calitate de autoritate contractantă, a încheiat cu societatea apelantă contractul nr. 52-BN privind achiziționarea echipamentelor de radiocomunicații în standard TETRA, obiectul achiziției constituindu-l terminalele radio portabile de standard TETRA.

A susținut că, ulterior încheierii contractului, apelanta a transferat în contul intimatei suma de 117.091,16 lei cu titlu de garanție de bună execuție, iar potrivit pct. 2.1 din contract, coroborat cu anexa nr. 3, termenul executării obligației de livrare era de 60 de zile din momentul înregistrării contractului la Ministerul Finanțelor, astfel încât livrarea urma să fie realizată până la 17 august 2021.

A invocat că, la 16 august 2021, partea intimată a expediat somația privind executarea contractului, iar la 11 octombrie 2021 a comunicat decizia grupului de lucru privind reținerea sumei penalității din contul mijloacelor bănești transferate ca garanție de bună execuție. A mai arătat că, la 12 octombrie 2021, apelanta a formulat cerere prealabilă, solicitând revizuirea deciziei de reținere, însă prin răspunsul din 21 octombrie 2021 i s-a comunicat respingerea acesteia, fapt care a determinat sesizarea instanței de judecată cu acțiune în anularea actului administrativ defavorabil.

A menționat că, prin hotărârea instanței de fond din 15 februarie 2023, acțiunea sa a fost respinsă ca neîntemeiată, însă această hotărâre este considerată de apelantă ca fiind neîntemeiată și susceptibilă de a fi casată.

A susținut că instanța de fond a interpretat eronat noțiunea de „garanție de bună execuție a contractului”, confundând sensul acesteia cu un mijloc de garantare a executării conforme, fără abateri, deși, în opinia apelantei, aceasta trebuie înțeleasă ca o garanție a executării integrale și propriu-zise a contractului.

A arătat că, din comportamentul părților și din economia clauzelor contractuale, rezultă că garanția de bună execuție urma a fi reținută doar în situația în care contractul nu ar fi fost executat integral, pentru a acoperi eventualul prejudiciu cauzat prin neexecutare, iar nu în cazul în care obligația contractuală a fost executată, chiar și cu întârziere.

A invocat că, deși obligația contractuală a fost executată integral prin livrarea tuturor echipamentelor prevăzute în contract, intimatul a procedat la reținerea sumei din garanția de bună execuție, conduită pe care apelanta a calificat-o ca fiind abuzivă, contrară bunei-credințe și de natură să aducă atingere dreptului său de proprietate asupra mijloacelor bănești.

A mai susținut că instanța de fond a concluzionat greșit asupra necesității apelantei de a proba lipsa vinovăției pentru executarea tardivă a contractului, întrucât, în opinia sa, actul administrativ contestat nu a avut ca obiect aplicarea unei penalități pentru întârziere, ci reținerea garanției de bună execuție, ceea ce făcea inutilă demonstrarea caracterului justificat al întârzierii.

A arătat că, odată ce însăși instanța de fond a constatat executarea integrală a obligației contractuale, prin livrarea tuturor echipamentelor, fără a fi invocată prejudicierea intereselor intimatei, rezultă că nu existau temeiuri pentru reținerea garanției de bună execuție.

A mai invocat că, atât actul administrativ individual, prin care i-a fost reținută suma, cât și actul prin care a fost soluționată cererea prealabilă nu conțin informații privind exercitarea căilor de atac, împrejurare care, în opinia apelantei, echivalează cu nerespectarea condițiilor de formă și, implicit, de valabilitate ale actului administrativ.

În concluzie, apelanta a susținut că hotărârea instanței de fond este ilegală, fiind emisă cu interpretarea eronată a clauzelor contractuale și a normelor legale aplicabile, motiv pentru care a solicitat casarea acesteia, admiterea apelului și anularea actelor administrative contestate, cu restituirea sumei reținute.

În drept, apelantul a invocat art. 386 alin. (1) lit. a), b), c) și d) din Codul de procedură civilă, art. 195 din Codul administrativ, art. 68 alin. (8) din Legea privind achizițiile publice, art. 1107 alin. (1) și (2) din Codul civil, art. 1100 alin. (1) din Codul civil, art. 1101 din Codul civil, art. 119 alin. (1) din Codul administrativ, art. 120 alin. (1) lit. h) din Codul administrativ, precum și art. 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, cu referire la cauza Ryakib Biryoukov împotriva Rusiei.

Aprecierea instanţei de apel:

Potrivit art.195 Cod administrativ, p*rocedura acţiunii în contenciosul administrativ se desfăşoară conform prevederilor prezentului cod. Suplimentar se aplică corespunzător prevederile Codului de procedura civilă, cu exceptia art. 169–171.*

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

În conformitate cu prevederile art. 240 alin. (1) lit. a) Cod administrativ, *examinând cererea de apel, instanța de apel adoptă una dintre următoarele decizii: casează integral hotărârea primei instanței și emite o nouă decizie.*

În conformitate cu prevederile art.231 alin.(2) Cod administrativ, *pentru procedura în apel se aplică corespunzător prevederile cap. II din cartea a treia, dacă din prevederile prezentului capitol nu rezultă altceva.*

Potrivit art.219 alin.(1)-(3) Cod administrativ, *instanța de judecată este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu în baza tuturor probelor legal admisibile, nefiind legată nici de declarațiile făcute, nici de cererile de solicitare a probelor înaintate de participanți. Instanța de judecată depune eforturi pentru înlăturarea greșelilor de formă, explicarea cererilor neclare, depunerea corectă a cererilor, completarea datelor incomplete și pentru depunerea tuturor declarațiilor necesare constatării și aprecierii stării de fapt. Instanța de judecată indică asupra aspectelor de fapt și de drept ale litigiului care nu au fost discutate de participanții la proces. Instanța de judecată nu are dreptul să depășească limitele pretențiilor din acțiune, însă, totodată, nu este legată de textul cererilor formulate de participanții la proces.*

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.

Admisibilitatea acțiunii:

Colegiul judiciar notează că controlul preliminar asupra admisibilității reprezintă o etapă obligatorie, ce vizează delimitarea strictă a tipului de acțiune și a cadrului juridic în care urmează a fi analizată pretenția dedusă judecății.

În conformitate cu art. 207 alin. (1) din Codul administrativ, instanţa verifică din oficiu dacă sunt întrunite condiţiile pentru admisibilitatea unei acţiuni în contenciosul administrativ. Dacă este inadmisibilă, acţiunea în contencios administrativ se declară ca atare prin încheiere judecătorească susceptibilă de recurs.

Colegiul observă că obiectul acțiunii se încadrează în sfera contenciosului administrativ. Potrivit art. 10 și art. 11 din Codul administrativ, actul administrativ individual este o decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de o autoritate publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, iar actele defavorabile sunt acelea care impun obligații, sancțiuni sau afectează drepturile ori interesele legitime ale persoanei. Or, în prezenta cauză, reclamantul contestă decizia nr. 1/9-1583 din 11.10.2021, prin care i-a fost reținută suma de 105.381,90 lei din garanția de bună execuție, precum și decizia nr. 1/9-1651 din 21.10.2021, emisă în procedura prealabilă, prin care a fost menținută măsura respectivă. Prin conținutul și efectele lor, aceste acte au caracter individual și defavorabil, întrucât vizează direct reclamantul și afectează patrimoniul acestuia.

În al doilea rând, tipul acțiunii promovate corespunde remediului procesual prevăzut de lege. Astfel, potrivit art. 206 alin. (1) lit. a) din Codul administrativ, acțiunea în contencios administrativ poate fi înaintată pentru anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual. În speță, reclamantul urmărește anularea

actelor administrative individuale defavorabile prin care s-a dispus și s-a menținut reținerea penalității, precum și obligarea autorității la restituirea sumei reținute. Prin urmare, capătul principal de cerere se circumscrie acțiunii în contestare, iar capătul accesoriu privind restituirea sumei are un caracter subsecvent constatării nelegalității actelor contestate.

În al treilea rând, reclamantul justifică un interes și invocă un drept pretins vătămat. Conform art. 17, art. 20, art. 39 și art. 189 din Codul administrativ, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept sau interes legitim prin activitatea administrativă a unei autorități publice se poate adresa instanței de contencios administrativ. În cauză, reclamantul este destinatarul nemijlocit al actelor contestate și invocă atingerea adusă dreptului său patrimonial prin reținerea sumei din garanția de bună execuție. Așadar, există un drept pretins vătămat și un interes procesual actual, personal și legitim în promovarea acțiunii.

Deasemenea, acțiunea a fost înaintată împotriva autorității publice emitente a actelor contestate, respectiv, Inspectoratul General de Carabinieri, ceea ce confirmă existența cadrului procesual adecvat pentru desfășurarea controlului judecătoresc asupra activității administrative.

Sub aspectul competenței jurisdicționale, în temeiul art. 191 alin. (1) și art. 196 alin. (1) din Codul administrativ, cauza a fost dedusă judecății în fața instanței competente material și teritorial, nefiind incidente motive de inadmisibilitate întemeiate pe necompetența instanței sesizate.

Totodată, din materialele cauzei rezultă că a fost respectată și condiția procedurală privind exercitarea procedurii prealabile.

Potrivit art. 208 alin. (1) din Codul administrativ, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ urmează a fi respectată procedura prealabilă, dacă legea nu prevede altfel. În speță, reclamantul a formulat cerere prealabilă împotriva măsurii dispuse, iar aceasta a fost soluționată prin decizia nr. 1/9-1651 din 21.10.2021, astfel încât această condiție este întrunită.

Deasemenea, a fost respectat termenul de înaintare a acțiunii.

Conform art. 209 din Codul administrativ, acțiunea în contestare se înaintează în decurs de 30 de zile de la data comunicării sau notificării actului administrativ individual ori, după caz, a răspunsului emis în procedura prealabilă. Or, din datele speței rezultă că reclamantul s-a adresat în instanță la 24 noiembrie 2021, după parcurgerea procedurii prealabile, în termenul prevăzut de lege.

Prin urmare, având în vedere că sunt întrunite condițiile privind existența unui act administrativ individual defavorabil, a unui drept pretins vătămat, a unui interes legitim, a competenței instanței, a respectării procedurii prealabile și a termenului legal de sesizare, Colegiul reține că prezenta acțiune este admisibilă, motiv pentru care în mod corect instanța a purces la examinarea acesteia în fond, iar nu la respingerea ei ca inadmisibilă.

Raționamentele asupra fondului acțiunii:

Din materialele dosarului administrativ urmează că Inspectoratul General de Carabinieri al MAI a inițiat procedura de achiziție publică nr. ocds-b3wdp1-MD-1614002963324 din 25 martie 2021 pentru procurarea echipamentelor de radiocomunicații în standard TETRA, constând în 150 de terminale radio portabile TETRA, inclusiv 18 încărcătoare multiple, și 36 de terminale radio mobile TETRA.

În urma desfășurării acestei proceduri, SRL „Fors-Computer" a fost desemnat câștigător, iar la 04 mai 2021 între aceasta și Inspectoratul General de Carabinieri a fost încheiat contractul nr. 52-BN de achiziționare a echipamentelor de radiocomunicații în standard TETRA, prin care vânzătorul și-a asumat obligația de a livra bunurile conform specificației contractuale, iar cumpărătorul obligația de a le recepționa și achita.

Instanța mai reține că, în scopul executării corespunzătoare a obligațiilor contractuale, SRL „Fors-Computer" a constituit garanția de bună execuție în cuantum de 5% din valoarea contractului, transferând în contul beneficiarului suma de 117.091,16 lei.

Totodată, se constată că respectivul contract a fost înregistrat la Trezoreria regională Chișinău a Ministerului Finanțelor la data de 18 iunie 2021, moment de la care acesta a intrat în vigoare.

Potrivit anexei nr. 3 la contract, termenul de livrare a bunurilor era de 60 de zile calendaristice, de la data înregistrării contractului la Ministerul Finanțelor, astfel încât termenul-limită de executare a obligației de livrare era 17 august 2021.

Conform procesului-verbal nr. 87 al ședinței grupului de lucru din 20.08.2021, s-a decis: 1. A solicita de la operatorul economic SRL"Fors Computers" să comunice termenul de prelungire a livrării echipamentelor de radiocomunicații în standart TETRA. 2. În temeiul pct. 10.3 din contract, începând cu 18 august 2021, a calcula răspunderea materială pentru bunurile nelivrate de 0,1 % pentru fiecare zi de întârziere până la momentul în care contractul va fi executat (f. 14 din dosarul administrativ).

Astfel, prin scrisoarea nr. 1/9-1335 din 21.08.2021, IGC a iformat SRL"Fors Computers" despre decizia grupului de lucru pentru achiziții al IGC despre calcularea începând cu 18.08.2021, în temeiul pct. 10.3 din contract a răspunderii materiale pentru bunurile nelivrate de 0,1 % pentru fiecare zi de întârziere pâna la momentul executării contractului (f. 15 din dosarul administrativ).

Ca răspuns la scrisoarea nr. 1/9-1335 din 21.08.2021, reclamantul SRL"Fors Computers" a informat IGC la 07.09.2021, prin intermediul poștei electronice că datorită pandemiei COVID-19, industria IT se află într-o criză profundă în ceea ce privește capacitatea de a asigura producția în volum necesar de componente/echipamente și în consecință, logistica lor ulterioară până la

destinație. Potrivit contractului nr. 52-BN din 04.05.2021 a fost planificat un termen de livrare până la 60 zile, deoarece din aprilie 2021 Sepura Limuted avea stocurile necesare de componente pentru fabricarea terminalelor solicitate. Cu toate acestea, un incendiu la una dintre fabricile din Japonia-un furnizor de module radio pentru terminalele TETRA, plus situația din industrie, a făcut ajustări la momentul producerii dispozitivelor. În consecință, începând cu 24.08.2021, a existat următoarea situație: dispozitivele au fost fabicate și sunt în curs de finalizare a livrăii și a documentelor cu autoritățile de reglementare din Marea Britanie. După primirea tuturor documentelor, produsele vor fi expediate de Serviciul Vamal către Moldova. Se așteaptă livrarea în perioada 15-30 septembrie 2021, cu excepția cazului în care se întîmplă ceva excepțional. La sosirea echipamentului la depozitul vamal și înregistrarea acestuia, imediat va fi transferat la Inspectoratul Carabinierilor (f. 18 din dosarul administrativ).

Potrivit procesului-verbal nr. 94 al ședinței grupului de lucru din 08.09.2021, s-a decis: 1. În temeiul pct. 10.3 din contract, începând cu 18 august 2021, a calcula răspunderea materială pentru bunurile nelivrate de 0,1 % pentru fiecare zi de întârziere până la momentul în care contractul va fi executat, dar nu mai mult de 5% din suma totală a prezentului contract (f. 21-22 din dosarul administrativ).

Astfel, prin scrisoarea nr. 1/9-1416 din 08.09.2021 și 1/9-1436 din 13.09.2021, IGC a informat repetat SRL”Fors Computers” despre executarea obligațiilor contractuale și calcularea răspunderii materiale pentru bunurile nelivrate de 0,1 % pentru fiecare zi de întârziere înecpând de la 18.08.2021 pâna la momentul executării contractului, dar nu mai mult de 5 % din suma totală a prezentului contract (f.20, 23 din dosarul administrativ).

Potrivit facturii fiscale Seria, Nr. EAA007087341 din 01.10.2021, SRL”Fors Computers” a livrat bunurile conform contractului 52-BN din 04.05.2021 cumpărătorului/beneficiarului IGC (f. 27 din dosarul administrativ).

Instanța constată că, bunurile au fost livrate efectiv de către SRL „Fors Computers” la data de 01 octombrie 2021, fapt confirmat prin factura fiscală seria EAA nr. 007087341, ceea ce denotă o întârziere de 45 de zile față de termenul contractual stabilit.

Potrivit procesului-verbal nr. 110 al ședinței grupului de lucru din 08.10.2021, s-a decis de a aplica penalitate SRL”Fors Computers” în valoare de 105 381,90 lei, din contul transferului efectuat pentru garanția de bună execuție, cu virarea diferenței de 11 709,26 lei la contul furnizorului de bunuri, pentru neîndeplinirea corespunzătoare a prevederilor contractului nr. 52-BN din 04.05.2021 privind achiziționarea echipamentului de radiocomunicații în standard TETRA, cu încălcarea termenului de livrare (f. 30-31 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 1/9-1583 din 11.10.2021, IGC a informat SRL „Fors

Computers” că, pentru executarea necorespunzătoare a contractului și în temeiul actelor normative din domeniul achizițiilor publice, a reținut penalitatea în sumă de 105.381,90 lei din garanția de bună execuție, cu virarea diferenței de 11.709,26 lei în contul furnizorului (f.d. 32 din dosarul administrativ).

La 08.10.2021 și 12.10.2021, SRL „Fors Computers” a solicitat IGC revizuirea deciziei grupului de lucru privind reținerea penalității, invocând că întârzierea livrării bunurilor în baza contractului nr. 52-BN din 04.05.2021 nu a depins nici de furnizor, nici de producător, ci a fost determinată de forță majoră, motiv pentru care a solicitat restituirea sumei achitate cu titlu de garanție de bună execuție (f.d. 34, 36 din dosarul administrativ).

Prin scrisoarea nr. 1/9-1651 din 21.10.2021, IGC a respins solicitările reclamantului ca neîntemeiate. În acest sens, a arătat că Grupul de lucru pentru achiziții, în ședința din 20.08.2021, a constatat că argumentele invocate de SRL „Fors Computers” în scrisorile din 17.08.2021 și 18.08.2021 nu se încadrează în condițiile pct. 7 din contract privind evenimentele în afara controlului. Totodată, a menționat că furnizorul fusese informat despre începerea calculării penalității de întârziere în temeiul pct. 10.3 din contract, începând cu 18.08.2021, iar ulterior și despre cuantumul acesteia.

IGC a mai reținut că explicațiile ulterioare ale reclamantului, inclusiv cele întemeiate pe scrisoarea producătorului „Sepura”, nu pot fi considerate dovadă a unui eveniment în afara controlului, întrucât, potrivit pct. 7.3 din contract, asemenea circumstanțe trebuiau confirmate printr-un certificat emis de organul competent. În consecință, a considerat că reținerea penalității în sumă de 105.381,90 lei din garanția de bună execuție este conformă contractului și prevederilor legale, iar cererile reclamantului au fost respinse (f.d. 29-30 din dosarul administrativ).

În termenul prevăzut de art. 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ, SRL „Fors Computers” s-a adresat la 24.11.2021 în instanța de judecată cu acțiune în contencios administrativ (f.d. 3-4).

Potrivit pct. 7.1 din contractul nr.52-BN din 4 mai 2021 ,,părțile sunt exonerate de răspundere pentru neîndeplinirea parțială sau integrală a obligațiilor conform prezentului Contract, dacă aceasta este cauzată de producerea unor cazuri de evenimente în afara controlului (războaie, calamități naturale: incendii, inundații, cutremure de pământ, precum și alte circumstanțe care nu depind de voința Părților)”.

Potrivit pct.7.2 ,,Partea care invocă clauza de eveniment în afara controlului este obligată să informeze imediat (dar nu mai târziu de 3 zile) cealaltă Parte despre survenirea circumstanțelor de eveniment în afara controlului” , iar potrivit pct.7.3 din același contract ,,Survenirea circumstanțelor de eveniment în afara controlului, momentul declanșării și termenul de acțiune trebuie să fie confirmate

printr-un certificat, eliberat în mod corespunzător de către organul competent din țara Părții care invocă asemenea circumstanțe”.

În temeiul pct. 10.1, 10.2, 10.3, 10.4 ,,Forma de garanție de bună executare a contractului agreată de Cumpărător este garanția de bună execuție prin transfer la contul autorității contractante, în cuantum de 5% din valoarea contractului.

Pentru refuzul de a vinde bunurile prevăzute în prezentul contract, se va reține garanția de bună executare a contractului, în cazul în care ea a fost constituită în conformitate cu prevederile punctului 10.1., iar în caz contrar, vânzătorul suportă o penalitate în valoare de 5% din suma totală a contractului.

Pentru livrarea/prestarea cu întârziere a bunurilor, vânzătorul poartă răspundere materială în valoare de 0,1% din suma bunurilor nelivrate, pentru fiecare zi de întârziere, dar nu mai mult de 5% din suma totală a prezentului contract. În cazul în care întârzierea depășește 10 (zece) zile lucrătoare, se consideră ca fiind refuz de a vinde bunurile prevăzute în prezentul contract și vânzătorului i se va reține garanția de bună executare a contractului, în cazul în care ea a fost constituită în conformitate cu prevederile punctului 10.1.

Pentru achitarea cu întârziere, cumpărătorul poartă răspundere materială în valoare de 0,1% din suma bunurilor neachitate, pentru fiecare zi de întârziere, dar nu mai mult de 5% din suma totală a prezentului contract”.

Legislația relevantă:

Art.31 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice

,,(7) Contractul de achiziții publice se consideră încheiat la data semnării acestuia de către părţi şi intră în vigoare din momentul înregistrării lui în modul stabilit de prezenta lege”.

Art.68 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice

,,(8) La achiziţia de bunuri, lucrări și servicii, autoritatea contractantă va cere ca ofertantul să prezinte, la încheierea contractului, garanţia de bună execuţie a acestuia. Garanţia de bună execuţie se returnează de către autoritatea contractantă la momentul executării integrale a contractului de achiziții publice”.

Art.74 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice

,,(8) Contractul de achiziții publice/acordul-cadru pentru care sursele financiare se alocă din bugetul de stat/bugetul local se înregistrează obligatoriu la una din trezoreriile regionale ale Ministerului Finanțelor și intră în vigoare la data înregistrării sau la o altă dată ulterioară prevăzută de acesta după înregistrare la una din trezoreriile regionale ale Ministerului Finanțelor”.

Art.76 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice

,,(5) Operatorul economic execută necondiţionat clauzele contractului de achiziții publice încheiat, respectînd cerinţele de calitate şi preţul stabilit. Neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligaţiilor contractuale atrage după sine răspunderea operatorului economic conform legislaţiei şi

clauzelor contractului de achiziții publice”.

Art.901 Cod civil

„(1) Atunci cînd, fără justificare, debitorul nu își execută obligația, creditorul poate, în condițiile legii și, după caz, ale contractului, la alegerea sa: f) să exercite orice alt mijloc juridic de apărare, prevăzut de lege sau contract, pentru realizarea dreptului său încălcat prin neexecutare. (6) Părțile contractante pot prevedea că și alte evenimente decît neexecutarea obligației acordă creditorului toate sau unele dintre mijloacele juridice de apărare prevăzute la alin. (1)”.

Art.903 Cod civil

„În afară de alte cazuri prevăzute de lege, neexecutarea obligației este justificată în măsura în care debitorul demonstrează una din următoarele circumstanțe: a) ea se datorează unui impediment prevăzut la art. 904; b) creditorul a cauzat neexecutarea obligației debitorului, inclusiv prin întîrziere sau prin faptul că debitorul a suspendat executarea obligației în temeiul art. 914”.

Art.906 Cod civil

„(1) Dacă creditorul face debitorului o notificare referitoare la faptul neexecutării obligației sau la faptul că el prevede o asemenea neexecutare și notificarea este expediată ori făcută corect, atunci întîrzierea sau inexactitatea în procesul de transmitere a notificării sau faptul că ea nu a parvenit nu o împiedică să producă efecte. (2) Notificarea produce efecte din momentul în care ar fi trebuit să ajungă în circumstanțe normale”.

Motivarea instanței:

Analizând actele și lucrările dosarului prin prisma criticilor formulate, Colegiul reține că litigiul dedus judecății are natură procesuală de contencios administrativ, întrucât vizează controlul legalității deciziei nr. 1/9-1583 din 11 octombrie 2021 și al deciziei nr. 1/9-1651 din 21 octombrie 2021, emise de Inspectoratul General de Carabinieri, precum și pretenția subsecventă privind restituirea sumei reținute.

Cu toate acestea, legalitatea actelor administrative contestate nu poate fi verificată în afara raportului juridic material care le-a generat, or, actele respective au fost emise în executarea unui contract de achiziții publice, iar întinderea drepturilor și obligațiilor părților urmează a fi stabilită atât prin raportare la Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, cât și prin prisma clauzelor contractuale asumate de părți, completate, în măsura necesară, de regulile de drept comun privind neexecutarea obligațiilor. Contractul de achiziții publice se consideră încheiat la data semnării și intră în vigoare din momentul înregistrării lui în modul stabilit de lege, autoritatea contractantă fiind îndreptățită să ceară garanția de bună execuție, iar operatorul economic fiind ținut să execute necondiționat clauzele contractului, sub sancțiunea răspunderii pentru neîndeplinire sau îndeplinire necorespunzătoare.

Din materialele cauzei rezultă că, Inspectoratul General de Carabinieri a inițiat procedura de achiziție publică nr. ocds-b3wdp1-MD-1614002963324 din 25 martie 2021, având ca obiect procurarea echipamentelor de radiocomunicații în standard TETRA, iar în urma evaluării ofertelor, SRL „Fors Computers” a fost desemnată câștigătoare.

În consecință, între părți a fost încheiat contractul nr. 52-BN din 04 mai 2021, prin care apelanta, în calitate de operator economic, și-a asumat obligația de a livra bunurile conform specificației contractuale, iar autoritatea contractantă și-a asumat obligația corelativă de a le recepționa și achita.

Așadar, odată desemnată câștigătoare a procedurii de atribuire, apelanta nu a dobândit doar vocația de a încasa prețul contractului, ci și obligația corelativă de a executa în mod corespunzător, integral și în termen prestația asumată. Mai mult, în scopul garantării executării corespunzătoare a contractului, aceasta a constituit garanția de bună execuție în cuantum de 5% din valoarea contractului, în sumă de 117.091,16 lei.

Colegiul reține că, potrivit art. 31 alin. (7) și art. 74 alin. (8) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, contractul de achiziții publice intră în vigoare din momentul înregistrării lui în modul stabilit de lege.

În speță, contractul nr. 52-BN a fost înregistrat la Trezoreria regională Chișinău a Ministerului Finanțelor la data de 18 iunie 2021, iar de la această dată a început să curgă termenul contractual de 60 de zile pentru livrarea bunurilor, termen care expira la 17 august 2021.

Din actele dosarului rezultă fără echivoc că, bunurile au fost livrate efectiv de apelantă abia la 01 octombrie 2021, conform facturii fiscale seria EAA nr. 007087341, ceea ce denotă o întârziere de 45 de zile față de termenul convenit. Această împrejurare nu este litigioasă, fiind confirmată de materialele dosarului și nerepusă în discuție în mod real de către părți.

În aceste condiții, Colegiul constată că operatorul economic nu și-a executat obligația contractuală în termenul asumat, devenind incidente dispozițiile art. 76 alin. (5) din Legea nr. 131/2015, potrivit cărora, operatorul economic execută necondiționat clauzele contractului de achiziții publice, iar neîndeplinirea sau îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor contractuale atrage după sine răspunderea acestuia conform legislației și clauzelor contractuale.

Totodată, părțile au prevăzut expres, la pct. 10 din contract, sancțiunile aplicabile pentru executarea necorespunzătoare a obligațiilor asumate.

Astfel, prin pct. 10.3 s-a stabilit că, pentru livrarea cu întârziere a bunurilor, vânzătorul poartă răspundere materială în valoare de 0,1% din suma bunurilor nelivrate pentru fiecare zi de întârziere, dar nu mai mult de 5% din suma totală a contractului, iar în cazul în care întârzierea depășește 10 zile lucrătoare, aceasta se consideră refuz de a vinde bunurile prevăzute în contract, cu consecința reținerii

garanției de bună execuție, dacă aceasta a fost constituită conform pct. 10.1 din contract.

Prin urmare, contrar susținerilor apelantei, sancțiunea aplicată de autoritatea contractantă nu reprezintă o măsură arbitrară sau lipsită de suport juridic, ci constituie consecința directă a unei clauze contractuale expres asumate de părți la momentul încheierii contractului.

Or, în temeiul art. 901 alin. (1) lit. f) și alin. (6) Cod civil, creditorul poate exercita orice alt mijloc juridic de apărare prevăzut de lege sau contract, iar părțile pot conveni contractual și alte evenimente care dau naștere unor asemenea remedii. Din această perspectivă, mecanismul reținerii garanției de bună execuție în cazul întârzierii care depășește limita convenită are temei contractual expres și se subsumează mijloacelor juridice de protecție convenite între părți.

Colegiul nu poate primi nici apărările apelantei întemeiate pe existența unui pretins caz de forță majoră ori a unui eveniment în afara controlului. Într-adevăr, apelanta a invocat dificultăți globale din industria IT, efectele pandemiei și incendiul produs la unul dintre furnizorii de componente. Cu toate acestea, părțile au reglementat expres, la pct. 7 din contract, condițiile în care asemenea împrejurări pot produce efect exonerator de răspundere.

Astfel, potrivit pct. 7.1, părțile sunt exonerate de răspundere numai dacă neîndeplinirea obligațiilor este cauzată de producerea unor evenimente în afara controlului, iar potrivit pct. 7.3, survenirea unor asemenea circumstanțe, momentul declanșării și durata acestora trebuie confirmate printr-un certificat eliberat de organul competent din țara părții care le invocă.

Or, din materialele dosarului rezultă că apelanta nu a prezentat certificatul prevăzut expres de contract, limitându-se la invocarea unor explicații de ordin general și la depunerea scrisorii producătorului „Sepura”.

Colegiul apreciază conformă și în mod just a reținut autoritatea contractantă, iar ulterior și prima instanță, că asemenea înscrisuri nu sunt suficiente pentru a dovedi existența unui eveniment în afara controlului în sensul contractului. În același sens, art. 903 Cod civil permite justificarea neexecutării numai în măsura în care debitorul demonstrează existența unui impediment relevant, iar simpla invocare a acestuia, neînsoțită de dovada cerută de contract, nu este aptă să înlăture răspunderea pentru executarea tardivă.

Mai mult, Colegiul reține că autoritatea contractantă a urmat mecanismele prevăzute de lege și contract, notificând apelanta în legătură cu neexecutarea obligațiilor și cu consecințele ce urmau a interveni. Astfel, prin procesul-verbal nr. 87 din 20 august 2021 și scrisoarea nr. 1/9-1335 din 21 august 2021, operatorul economic a fost informat despre calcularea răspunderii materiale începând cu 18 august 2021. Ulterior, prin procesul-verbal nr. 94 din 08 septembrie 2021 și prin scrisorile expediate în continuare, autoritatea a reiterat poziția sa, menținând

calcularea penalității potrivit pct. 10.3 din contract. Aceste notificări corespund și exigențelor art. 906 Cod civil, potrivit căruia notificarea referitoare la neexecutare produce efecte dacă a fost expediată corect.

În continuare, prin procesul-verbal nr. 110 din 08 octombrie 2021, grupul de lucru pentru achiziții a decis aplicarea penalității în sumă de 105.381,90 lei din contul transferului efectuat pentru garanția de bună execuție, cu virarea diferenței de 11.709,26 lei la contul furnizorului, iar această măsură a fost adusă la cunoștința apelantei prin scrisoarea nr. 1/9-1583 din 11 octombrie 2021. Ulterior, prin decizia nr. 1/9-1651 din 21 octombrie 2021, emisă în procedura prealabilă, solicitările acesteia au fost respinse ca neîntemeiate.

Colegiul apreciază că actele administrative contestate au fost emise în executarea unui mecanism contractual expres acceptat de părți și în deplină concordanță cu cadrul normativ incident. Faptul că bunurile au fost, în final, livrate nu este de natură să înlăture răspunderea contractuală deja născută pentru executarea tardivă, cu atât mai mult cu cât părțile au convenit expres că întârzierea care depășește 10 zile lucrătoare atrage reținerea garanției de bună execuție.

Nu poate fi împărtășită nici teza apelantei potrivit căreia, autoritatea contractantă ar fi fost obligată să formuleze separat o acțiune civilă pentru încasarea penalității. Dimpotrivă, scopul garanției de bună execuție este tocmai acela de a garanta executarea corespunzătoare a contractului, iar în speță, dreptul de a proceda la reținerea acesteia în ipoteza unei întârzieri ce depășește limita convenită a fost prevăzut în mod clar și neechivoc de contract. În consecință, autoritatea contractantă nu a făcut decât să valorifice un remediu contractual deja convenit.

În raport cu cele expuse, Colegiul constată că prima instanță a apreciat corect circumstanțele de fapt relevante, a interpretat just clauzele contractuale incidente și a aplicat corespunzător normele legale care guvernează speța. Deasemenea, aceasta a concluzionat în mod întemeiat că motivele invocate de reclamantă nu întrunesc cerințele necesare pentru a justifica anularea actelor administrative contestate.

Prin urmare, criticile apelantei nu pot fi reținute, iar soluția primei instanțe de respingere a acțiunii ca neîntemeiată este legală și temeinică, urmând a fi menținută.

În conformitate cu art.240 alin.(1) lit. a) Cod administrativ, art. 389-390 CPC, Completul de contencios administrativ din cadrul Colegiului civil, comercial şi de contencios administrativ al Curţii de Apel Centru,

D E C I D E :

Apelul declarat de SRL „Fors Computers”, se respinge.

Se menține hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani din 15 februarie 2023.

Decizia cu drept de recurs la Curtea Supremă de Justiție în termen de două luni.

Preşedintele şedinţei,
Judecătorul Sîrbu Victoria

Judecătorii Bagrin Lucia

Cașcaval Andrei